

# BA&D

## BAHIA ANÁLISE & DADOS

Desigualdades: múltiplas evidências **II**



# **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**

Jonatas Silva do Espírito Santo

## FICHA TÉCNICA

### **Diretoria Responsável\***

Diretoria de Pesquisas

### **Editoria-Geral**

Elisabete Cristina Teixeira Barretto Guanais

Luzia Luna Pamponet Vilas Boas\*

### **Editoria Científica\***

Denilson Lima Santos

Soraia Tecla de Oliveira Borges

### **Conselho Editorial**

Ângela Borges, Ângela Franco, Asher Kiperstok, Carlota Gottschall, Carmen Fontes de Souza Teixeira, Cesar Vaz de Carvalho Junior, Edgard Porto, 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 Lêda, Rita Pimentel, Tereza Lúcia Muricy de Abreu, Vitor de Athayde Couto

### **Conselho Temático\***

Alex Gama Queiroz dos Santos, Alisson Barbosa Calasãs Pereira, Anderson Eduardo Carvalho de Oliveira, André Luís Nascimento, Caroline Ramos do Carmo de Souza, Cláudia Regina de Oliveira Vaz Torres, Cristiane Aparecida de Cerqueira, Edgilson Tavares de Araújo, Elenilda Farias de Oliveira, Emmanuelle Daltro, Enézio de Deus, Fábio Periandro de Almeida Hirsch, Fernanda Calasans Costa Lacerda Pessoti, Fernanda Oliveira Caires e Caires, Ivana Patrícia Almeida da Silva, Jacqueline Mary Soares, Mabel Diz Marques, Manoel Joaquim Fernandes de Barros, Márcia da Silva Clemente, Maria de Fátima Araújo Frazão, Micheli Bernardone Saquetto, Ramona Souza da Silva Baqueiro Boulhosa, Sélton Diniz dos Santos, Sérgio Hage Fialho, Thaiz Silveira Braga, Trícia Viviane Lima Calmon, Vanessa Ribeiro Simon Cavalcanti, Yuri de Matos Mesquita Teixeira

### **Colaboração**

Márcia Santana Tavares

### **Editoria de Arte**

### **Produção**

Ludmila Nagamatsu

### **Normalização**

Eliana Marta Gomes da Silva Sousa

Patrícia Fernanda Assis da Silva

### **Revisão de Linguagem\***

EGBA

### **Projeto Gráfico**

Julio Vilela

### **Editoração\***

Ludmila Nagamatsu

\* 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 *Biblioteca Virtual (Publicações SEI)*.

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*, *Diadorim*, *Latin-dex-Diretório* e no sistema *Qualis da Capes*.

Bahia Análise & Dados / Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. v.1 (1991 - ).  
Salvador : SEI, 2023.  
v. 32  
n. 1  
Semestral

Subtítulo: Desigualdade: múltiplas evidências (II)

ISSN 0103-8117  
EISSN 2595-2064

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 Fax: (71) 3116 1781  
[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>	<b>297</b>
<b>SEÇÃO 1: INSEGURANÇA ALIMENTAR</b>	
<b>(In)segurança alimentar: uma análise por unidades administrativas da capital Salvador (BA)</b>	<b>301</b>
DENISE DE SOUZA, SILVANA OLIVEIRA DA SILVA, GISELLE OLIVEIRA COUTINHO, CÍNTIA MENDES GAMA	
<b>(In)segurança alimentar e fatores associados em universitários da Bahia durante a pandemia da covid-19</b>	<b>317</b>
BRUNA CARNEIRO DE ALMEIDA BRAGA, NEDJA SILVA DOS SANTOS, VALTERLINDA A. DE OLIVEIRA QUEIROZ, ANDREI TEIXEIRA ALMEIDA, SANDRA MARIA CHAVES DOS SANTOS, MARIA DA PURIFICAÇÃO NAZARÉ ARAÚJO, POLIANA CARDOSO MARTINS, CARLA DE MAGALHÃES CUNHA, PRISCILA RIBAS DE FARIAS COSTA, MÔNICA LEILA PORTELA DE SANTANA	
<b>SEÇÃO 2: SAÚDE</b>	
<b>Federalismo cooperativo de ausência: atuação do governo federal no enfrentamento ao covid-19</b>	<b>337</b>
REGINA CLAUDIA LAISNER, NATHAN GOMES PEREIRA DO NASCIMENTO, TATIANE PEREIRA TSUTSUME DE MEDEIROS	
<b>Perfil de morbimortalidade da covid-19 relacionado ao trabalho no estado da Bahia, 2020-2021</b>	<b>357</b>
ADRIANA RABELO SILVA, POLYANA MANDACARU	
<b>Desigualdade da oferta na atenção especializada e hospitalar na Região Metropolitana de Salvador</b>	<b>373</b>
ANNE SOARES SILVEIRA	
<b>Pessoas em situação de rua: iniquidades em saúde, racismo e itinerários percorridos - revisão integrativa</b>	<b>397</b>
DAVID JESUS SANTOS, ANTÔNIO CONCEIÇÃO DA PURIFICAÇÃO	
<b>SEÇÃO 3: EDUCAÇÃO</b>	
<b>O atendimento ao direito à educação em territórios da Bahia: a atuação dos consórcios públicos e a incidência de atores privados na gestão educacional</b>	<b>417</b>
MAURA DA SILVA MIRANDA, MARIA COUTO CUNHA	
<b>As desigualdades no atendimento ao público-alvo da educação especial: um recorte sobre a situação no estado da Bahia</b>	<b>449</b>
MARIA COUTO CUNHA, MOACIR FREITAS BORGES	
<b>A pedagogia da beleza no Acervo da Laje: contraposição aos processos de desigualdade e exclusão social no Subúrbio Ferroviário de Salvador (BA)</b>	<b>473</b>
ANDREANE PEREIRA MOREIRA, LUCIANO COSTA SANTOS	
<b>SEÇÃO 4: OUTRAS FORMAS DE DESIGUALDADES</b>	
<b>O reflexo das desigualdades regionais na indústria do futebol no Brasil</b>	<b>503</b>
PABLO RUAN REIS COUTINHO	



# Apresentação

Como complemento ao número anterior da *Bahia Análise & Dados*, revista publicada pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), esta segunda parte trata sobre as desigualdades e suas múltiplas evidências e se volta, primordialmente, para os trabalhos nas áreas de insegurança alimentar, educação e saúde, cujas disparidades, quando ocorrem, expressam mais sensitivamente as desigualdades sociais. Não por acaso, ele se inicia com artigos dedicados à insegurança alimentar, uma vez que estão de volta ao palco as discussões sobre como retirar, mais uma vez, o Brasil do famigerado mapa da fome.

O artigo que abre este volume, intitulado *(In)segurança alimentar: uma análise por unidades administrativas da capital Salvador, Bahia*, demonstra que, nas últimas décadas, ocorreram avanços para o enfrentamento da insegurança alimentar no Brasil, embora dados apontem o retrocesso e o agravamento nas condições de vida da população. O estudo procurou identificar a prevalência de (in)segurança alimentar domiciliar de acordo com as Prefeituras-Bairro da cidade de Salvador. Apresenta um segundo estudo para análise da insegurança alimentar com foco em um grupo específico, neste caso, estudantes universitários, especialmente aqueles em situação de vulnerabilidade social.

As consequências e resultados oriundos do *modus operandi* utilizado pelo governo federal no combate à pandemia da covid-19 e seus desdobramentos também são discutidos aqui.

Abordam-se também as análises na área da educação, tanto no que diz respeito ao simples direito ao acesso, como no cuidado para com os estudantes da Educação Especial. Ademais, destaque-se o escrito que versa sobre a efetividade da inclusão social de pessoas residentes em área da periferia por meio das ações culturais e educacionais promovidas pelo Acervo da Laje no Subúrbio Ferroviário de Salvador.

O número se encerra abordando as distorções que contribuem para a desigualdade na indústria do futebol. A análise chama a atenção, embora aparentemente não surpreenda, por evidenciar que os níveis de desenvolvimento socioeconômico das regiões Sul e Sudeste do país, historicamente mais favoráveis, fazem com que os recursos empregados na indústria do futebol – financeiros e humanos, entre outros – sejam mais abundantes nas regiões citadas em detrimento das demais.

Por fim, cumpre ressaltar o sucesso que foi para esta edição da revista *Bahia Análise & Dados* a definição pelo tema *Desigualdades*, pois essa escolha permitiu reunir profusas e relevantes questões nas diversas áreas do conhecimento. Destaque-se, ainda, a quantidade significativa de articulistas que se interessaram e submeteram trabalhos para a mesma.

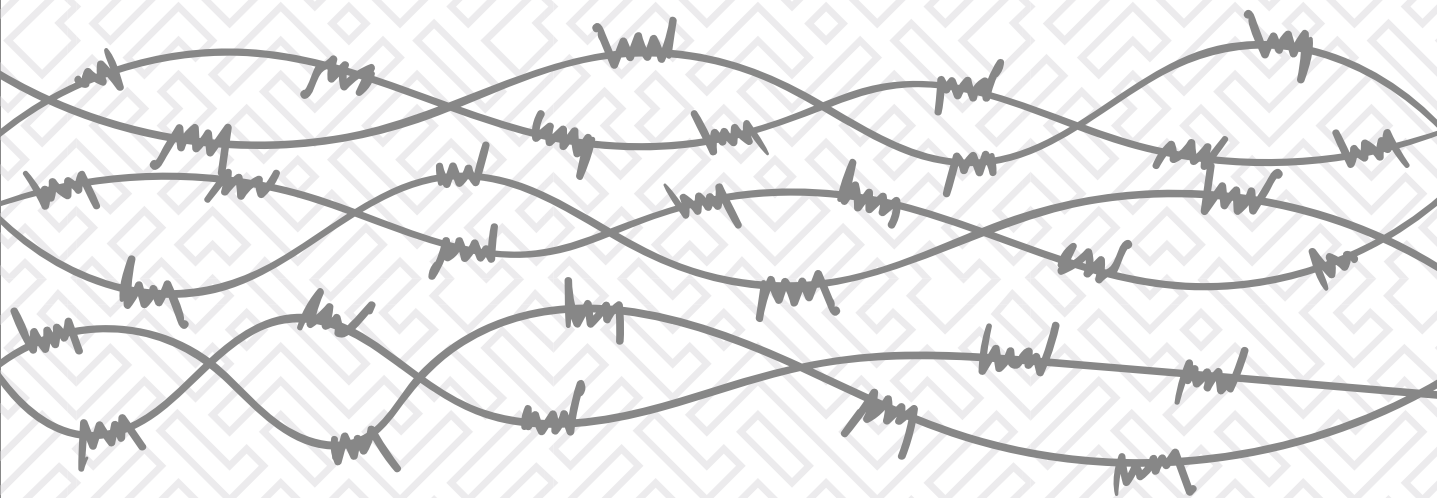
Portanto, é com grande satisfação que a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia convida o insigne leitor a apreciar as matérias desta edição, torcendo para que possam, através desta análise, ampliar seus horizontes sobre a

multifacetada realidade das desigualdades que ainda assolam a Bahia e o Brasil e que estão fortemente presentes no dia a dia da população. Além disso, espera-se que possam também dispor dos dados e resultados apontados nos trabalhos publicados e que, municiados deste conhecimento, estejam melhor informados e sensibilizados para o grande desafio de enfrentamento a tais desigualdades.

De igual modo, deseja-se que este trabalho, como fonte de disseminação de conhecimento, possibilite contribuir em alguma medida para o planejamento de políticas públicas cada vez mais efetivas e capazes de mitigar as disparidades aqui elencadas, entre tantas outras.

A SEI, por fim, agradece a cada pessoa envolvida na tarefa de construir esta edição, em especial, aos nossos ilustres autores, autoras e pareceristas, bem como demais colaboradores e colaboradoras. Nossa imensa gratidão pela confiança, parceria e cooperação!

SEÇÃO 1  
**INSEGURANÇA  
ALIMENTAR**





## Resumo

Nas últimas décadas ocorreram avanços para o enfrentamento da insegurança alimentar no Brasil, todavia estudos demonstram o retrocesso e o agravamento das condições de vida da população. Desta forma, este estudo visa identificar a prevalência de (In)segurança alimentar domiciliar de acordo com as Prefeituras-Bairro da cidade de Salvador (BA). É uma pesquisa transversal, utilizando dados do Projeto QUALISalvador (SANTOS *et al.*, 2022), que aplicou face a face um questionário contendo a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar, além de dados demográficos, ambientais e socioeconômicos da população, em 160 bairros da cidade, entre 2018 e 2020. Esta análise incluiu 15.171 questionários, com cálculo da prevalência de (In)segurança alimentar e variáveis abordadas segundo a unidade administrativa. A Prefeitura-Bairro com maior segurança alimentar foi Barra/Pituba, e aquelas com maior insegurança moderada e grave foram Valéria e Subúrbio/Ilhas. A condição de maior insegurança alimentar foi encontrada nos territórios onde os determinantes sociais relacionados estão acentuadamente presentes, permitindo ao município dispor de ações prioritárias de combate à fome e melhoria do ambiente urbano, para promoção da saúde e proteção da dignidade humana.

**Palavras-chave:** insegurança alimentar; políticas públicas; prefeitura bairro.

## Abstract

*In the last decades, there have been advances to face food insecurity in Brazil; however, studies show the setback and worsening of the population's living conditions. Thus, this study aims to identify the prevalence of household food (In)security according to the City Halls Neighborhoods of the city of Salvador (BA). It is a cross-sectional survey, using data from the QUALISalvador Project (SANTOS *et al.*, 2022), which applied a face-to-face questionnaire containing the Brazilian Scale of Food Insecurity, in addition to demographic, environmental and socioeconomic data of the population, in 160 neighborhoods of the city, between 2018 and 2020. This analysis included 15,171 questionnaires, with calculation of the prevalence of food (In)security and variables addressed according to the administrative unit. The district with greater food security was Barra/Pituba, and with greater moderate and severe insecurity were the units of Valéria and Subúrbio/Ilhas. The condition of greater food insecurity was found in territories where the related social determinants are strongly present, allowing the municipality to have priority actions to combat hunger and improve the urban environment, to promote health and protect human dignity.*

**Keywords:** food insecurity; public policy; city hall-neighborhood.

# (In)segurança alimentar: uma análise por unidades administrativas da capital Salvador (BA)

## DENISE DE SOUZA

Discente do curso de Nutrição da Escola de Nutrição na Universidade Federal da Bahia (UFBA). Integrante do Programa de Educação Tutorial em Nutrição da UFBA (PETNUT UFBA).  
denises\_2004@yahoo.com.br

## SILVANA OLIVEIRA DA SILVA

Mestra em Alimentos, Nutrição e Saúde pelo Programa de Pós-Graduação em Alimentos, Nutrição e Saúde e graduada em Nutrição pela Escola de Nutrição da Universidade Federal da Bahia (UFBA).  
oliveirasil94@gmail.com

## GISELLE OLIVEIRA COUTINHO

Mestra em Alimentos, Nutrição e Saúde pelo Programa de Pós-Graduação em Alimentos, Nutrição e Saúde e graduada em Nutrição pela Escola de Nutrição da Universidade Federal da Bahia (UFBA).  
gise.cout@gmail.com

## CÍNTIA MENDES GAMA

Doutora e mestra em Nutrição, especialista em Nutrição Materno-Infantil pela Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), graduada em Nutrição pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC/Campinas). Professora adjunta do Departamento de Ciência da Nutrição da Escola de Nutrição da Universidade Federal da Bahia (UFBA).  
cintia.gama@ufba.br

[doi.org/10.56839/bd.v32i2.8](https://doi.org/10.56839/bd.v32i2.8)

## INTRODUÇÃO

A vitória contra a fome constitui um desafio à atual geração (CASTRO, 1946). Embora tenha sido escrito em 1946, e que nas últimas décadas tenham ocorrido avanços para o seu enfrentamento no Brasil, estudos demonstram o retrocesso e o agravamento nas condições de vida da população brasileira, especialmente o aumento da insegurança alimentar (IA) (BRITO; BAPTISTA, 2021; INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020; REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2022).

O Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) está previsto no artigo 11 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, entre outros documentos internacionais, e nos artigos 6º e 227º da Constituição Federal Brasileira (BRASIL, 1988, 1992). Segundo a Lei 11.346 de 15 de setembro de 2006, entende-se por Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade em quantidade suficiente, sem comprometer o

**Embora o direito à alimentação esteja bem estabelecido, e se configure como condição básica para existência humana, não tem sido plenamente atendido**

acesso a outras necessidades essenciais tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam sustentáveis (BRASIL, 2006).

O cenário da conjuntura política, econômica e social no Brasil, sobretudo a partir de 2016, reforça negativamente os determinantes macrossocioeconômicos, locais e domiciliares associados à SAN, e conseqüentemente aumenta a vulnerabilidade social (VASCONCELOS et al., 2019). Embora o direito à alimentação esteja bem estabelecido, e se configure como condição básica para existência humana, não tem sido plenamente atendido. Desta forma, afeta negativamente a saúde da população, tanto por questões ligadas à exclusão social quanto pelo comprometimento do próprio estado nutricional (BEZERRA; OLINDA; PEDRAZA, 2017; KEPPLER; SEGALL-CORRÊA, 2011; SANTOS et al., 2018).

Tendo em vista uma metanálise realizada em 2014, a prevalência de IA entre populações afetadas pela iniquidade social foi de 87,2%, evidenciando a determinação social desta condição no Brasil (BEZERRA; OLINDA; PEDRAZA, 2017). No período entre 2013 a 2017 houve uma crescente no número de pessoas em situação de IA passando de 22,6% para 36,7% da população brasileira (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020; PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS, 2014). Dados recentes divulgados no II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil, realizado em 2022, mostram que a prevalência chegou a 58,7%, com mais da metade da população do país vivendo com algum grau de insegurança alimentar. A insegurança alimentar grave, que em 2020 era de 9,0%, passou a 15,5% já em 2021, com as maiores proporções mantidas nas regiões Norte e Nordeste (REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2022). Segundo pesquisa realizada entre 2018-2020 em Salvador, capital da Bahia, 40,9% das famílias encontram-se em algum grau de IA, com altas prevalências em regiões de moradia reconhecidamente mais vulnerabilizadas da cidade, sendo essa desigualdade associada às características individuais dos responsáveis pelo domicílio como ser da raça/cor preta ou parda e do sexo feminino (SILVA et al., 2022).

Considerando os contrastes existentes na cidade de Salvador, políticas públicas devem ser pensadas para atender as necessidades da população sem invisibilizar suas reais demandas (ROSSI; SILVA; NASCIMENTO, 2022). Desta forma, torna-se fundamental a elaboração de políticas que considerem as iniquidades locais para atuar sobre as complexidades do município de forma mais eficaz. A gestão de Salvador, em 2012, realizou uma reforma administrativa, resultando na criação das Prefeituras-Bairro. Esse equipamento foi pensado a partir

das características socioeconômicas e demográficas dos bairros para a descentralização da gestão, visando facilitar o acesso da população aos serviços governamentais, ampliar a participação social, melhorar o gerenciamento das ações implementadas, e sobretudo identificar as demandas prioritárias (SALVADOR, 2012). Assim, conhecer a dimensão do acesso à alimentação a partir de um recorte administrativo permitirá o subsídio de planejamento mais assertivo.

Diante o exposto, visando contribuir para a divulgação de dados pertinentes ao conhecimento de um dos principais problemas atuais, este estudo tem como objetivo identificar a prevalência de (In)segurança alimentar domiciliar de acordo com as Prefeituras-Bairro da cidade de Salvador (BA).

**Este estudo é oriundo de uma pesquisa maior denominada Qualidade do Ambiente Urbano de Salvador (QUALISalvador)**

## **METODOLOGIA**

Este estudo é oriundo de uma pesquisa maior denominada Qualidade do Ambiente Urbano de Salvador (QUALISalvador), um projeto que buscou investigar a qualidade urbano-ambiental da cidade, e propôs um Índice da Qualidade do Ambiente Urbano de Salvador (SANTOS et al., 2022).

## **AMOSTRAGEM**

A amostra foi estratificada por bairro, foram incluídos 160 dos 163 bairros previstos pela Lei n. 9.278/2017 na ocasião, com exceção do Aeroporto, Centro Administrativo e Porto Seco Pirajá, por apresentarem características administrativas. Para calcular a amostra foi utilizado o quantitativo da população através dos dados secundários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e os o quantitativo de domicílios registrados na prestadora de serviços de saneamento básico que tem uma cobertura de 98% da capital. Para a seleção dos domicílios utilizou-se a amostragem aleatória sistemática sem reposição. Essa seleção foi realizada no software QGIS. Cada domicílio recebeu um número de identificação para posteriormente serem localizados e georreferenciados. A partir disso foi composta a base cartográfica para a pesquisa de campo. A amostra foi composta por 16.527 domicílios, à qual se fez um acréscimo de 5% para prevenir potenciais perdas, totalizando, então, 17.352 domicílios amostrados nos 160 bairros pesquisados. A pesquisa trabalhou com erro amostral de 8% e intervalo de confiança de 90%. Mais informações sobre a amostragem encontram-se em material já publicado (BORJA et al., 2022).

**A partir da EBIA é possível avaliar de maneira direta a dimensão do acesso à alimentação em uma população através da percepção e experiência com a fome**

## COLETA DE DADOS

O número de identificação dos domicílios foi utilizado para o georreferenciamento e confecção dos mapas para a pesquisa de campo. O Google Earth foi utilizado para identificação dos endereços. Cerca de 60 pesquisadores foram selecionados via edital público para a pesquisa de campo. A inserção dos pesquisadores em campo para coleta de dados, contou com apoio fundamental de moradores e lideranças de bairros de Salvador, representando canal de diálogo importante com os conselhos comunitários das Prefeituras-Bairro de Salvador. A pesquisa foi realizada no período de dezembro de 2018 a junho de 2020. Foi aplicado um questionário com 62 questões que contemplava diferentes dimensões. A aplicação foi realizada face a face nos domicílios. Dentro do questionário foi adicionada a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA). A coleta de dados finalizou com a participação de 15.260 domicílios.

## ANÁLISE DE DADOS

Para a análise deste estudo foram utilizados dados de 15.171 domicílios. Foram excluídos 74 domicílios devido a inconsistência no preenchimento da EBIA e 15 devidos a não inclusão da categoria “outros” do sexo do responsável pelo domicílio.

Para analisar a insegurança alimentar foi utilizada a EBIA que contém 14 perguntas objetivas com opções de respostas “sim” ou “não”. As perguntas referem-se aos três meses anteriores à entrevista. A partir da EBIA é possível avaliar de maneira direta a dimensão do acesso à alimentação em uma população através da percepção e experiência com a fome. A escala caracteriza os domicílios pesquisados em situação de segurança alimentar (SA) (garantia de acesso permanente a alimentos em quantidade e qualidade suficientes), insegurança alimentar leve (IAL) (quando há perda na qualidade dos alimentos consumidos e preocupação com a possibilidade de faltar), insegurança alimentar moderada (IAM) (quando há restrição na quantidade de alimentos entre os adultos), e insegurança alimentar grave (IAG) (quando há restrição na quantidade de alimentos entre as crianças ou fome entre adultos e/ou crianças) (SEGALL-CORRÊA et al., 2014). Foram estimadas as prevalências de segurança alimentar e dos níveis de insegurança alimentar segundo Prefeituras-Bairro.

Foram analisadas as prevalências de algumas variáveis, determinantes para a insegurança alimentar, a fim de caracterizar as unidades: responsável pelo domicílio: sexo (feminino, masculino); raça/etnia (branco,

negro, amarelo/indígena), a categoria negro é composta pelos responsáveis autodeclarados preto ou pardo; Anos de estudo (até 4 anos, 5 a 8 anos, mais de 8 anos); renda familiar per capita (até 1/2 SM, >1/2 -1 SM e >1 SM - Salário-Mínimo referente ao ano de 2018 (R\$ 954,00));

Neste estudo foi utilizado o Índice de Qualidade do Ambiente Urbano do bairro que mora IQUA (excelente, muito boa, boa, regular, ruim, muito ruim). O IQUASalvador refere-se a um índice que agrega um conjunto de indicadores referentes aos aspectos físico-ambientais, de riscos ambientais e vulnerabilidade, socioeconômicos, de acesso a serviços básicos e habitabilidade, acesso a equipamentos públicos e coletivos, segurança pública e saúde como descrito por Borja e outros (2022). Este índice classifica os diferentes bairros de Salvador e é utilizado neste trabalho para caracterizar as regiões de moradia que as Prefeituras-Bairro estão inseridas.

Para análise por unidade administrativa, foram adotadas as áreas de abrangência das dez Prefeituras-Bairro existentes, de acordo com o estabelecido na Lei n. 8.376 de 20 de dezembro de 2012, sendo: Centro/Brotas (n=2.209), Liberdade/São Caetano (n= 1.912), Subúrbio/Ilhas (n=1.549), Valéria (n=414), Cidade Baixa (n=1427), Itapuã (n=1421), Cajazeiras (n=1582), Pau da Lima. (n=1088), Cabula/Tancredo Neves (n=1856) e Barra/Pituba (n=1713). O programa utilizado no cálculo das prevalências foi o *Statistical Package for Social Sciences - SPSS* (versão 22.0). Um mapa foi elaborado para melhor visualizar a distribuição espacial da situação de insegurança alimentar através do *software Quantum Gis* (QGIS) versão 2.18.28.

## QUESTÕES ÉTICAS

A pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética da Faculdade de Medicina da Bahia sob o n. 2.308.547, em 02 de outubro de 2017. As entrevistas foram realizadas após o entrevistado com idade igual ou maior a 18 anos assinar o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

De acordo com o IBGE, em 2021, o município de Salvador contava com 2.900.319 habitantes (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2022b). Os domicílios eram chefiados predominantemente por mulheres (54,0%) e a faixa etária com maior percentual foi de 30 a 39 anos (17,5%) (BAHIA, 2022). O salário médio mensal era de 3,4 salários-mínimos, e a proporção de pessoas ocupadas em relação à

**Análises a partir das Prefeituras-Bairro permitem melhor reconhecimento das condições de vida da população, a qual pode ser melhor percebida em escala intraurbana**

**Serviços disponibilizados pelas Prefeituras-Bairro que partem da Secretaria Municipal de Saúde podem contribuir diretamente para SAN, em consonância com a Política Nacional de Alimentação e Nutrição.**

população total era de 28,7%, ocupando no ranque estadual a 6a posição de 417ª (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2022a). Quanto ao acesso e garantia à alimentação, entre 2018 e 2020, pouco mais da metade da população encontrava-se em SA (59,0%) (SILVA et al., 2022). Essa condição socioeconômica, entretanto, não revela à primeira vista a intensa desigualdade que configura a capital, sendo possível afirmar que Salvador é rica e pobre, e que a sua pobreza e a sua desigualdade têm cor, gênero e endereço (GOMES et al., 2022). Com isso, análises a partir das Prefeituras-Bairro permitem melhor reconhecimento das condições de vida da população, a qual pode ser melhor percebida em escala intraurbana.

A (in)segurança alimentar em Salvador(Ba), foi estudada a partir de 15.171 domicílios, distribuídos em dez Prefeituras-Bairro. Quanto a caracterização da população, foi encontrado predomínio de chefes de família do sexo feminino em todas as Prefeituras-Bairro. Nas unidades Centro/Brotas e Barra/Pituba haviam mais indivíduos autodeclarados brancos, enquanto Valéria e Subúrbio/Ilhas mostraram maiores percentuais de autodeclarados negros. A maioria das unidades apresentaram domicílios com responsáveis com 5 a 8 anos de escolaridade, o Subúrbio/Ilhas foi a Prefeitura-Bairro que apresentou a população com menor escolaridade, de até 4 anos, e a Barra/Pituba e Centro/Brotas tinham mais responsáveis com mais de 8 anos de estudo. No que diz respeito à renda familiar per capita, Subúrbio/Ilhas e Valéria tinham mais prevalente domicílios com menor rendimento, de até 1/2 SM, enquanto na Barra/Pituba eram predominantes domicílios com mais de 1SM per capita. Quanto ao IQUASalvador, a pior avaliação dos bairros foi identificada em Valéria, em contrapartida aos achados no Centro/Brotas como apresentado na Tabela 1.

O IQUASalvador analisado como regular, ruim e muito ruim nos domicílios, foi mais expressivo nas Prefeituras-Bairro localizadas nas macrorregiões do Subúrbio Ferroviário e no Miolo da cidade de Salvador. O IQUASalvador é composto por diferentes indicadores para expressar a qualidade do ambiente urbano da cidade, a qual é influenciada de forma direta pelo acesso à renda, ao saneamento básico, a serviços, e está relacionada com a exposição a situações de riscos, como alagamento e deslizamento, e também engloba a percepção sobre segurança e violência (BORJA et al., 2022). Considerando que a Prefeitura-Bairro possui um papel estratégico representando a gestão municipal dentro dos territórios, a organização e prestação de serviços que visa a articulação entre as diferentes secretarias do município, além da participação da comunidade, podem representar uma ponte para melhorias das condições de vida e bem estar dos moradores dentro do

território, e contribuir como fator promotor da segurança alimentar nas Prefeituras-Bairro com as piores avaliações do índice.

Serviços disponibilizados pelas Prefeituras-Bairro que partem da Secretaria Municipal de Saúde podem contribuir diretamente para SAN, em consonância com a Política Nacional de Alimentação e Nutrição. A atenção primária à saúde tem como estratégia ações para promoção da alimentação saudável, prevenção de doenças crônicas não transmissíveis e carenciais (BRASIL, 2013). Ademais representa esfera estratégica para investigação e acompanhamento da situação de IA no território, que permite a gestão local direcionar de forma ágil o acesso à alimentos através de cestas emergenciais, cozinhas comunitárias, restaurantes populares, ou a longo prazo por meio dos programas de transferência de renda (BRASIL, 2022).

**Tabela 1**  
**Prevalência da situação de (in)segurança alimentar domiciliar segundo Prefeitura-Bairro - Salvador (BA) - 2018-2020**

Variáveis	Centro/ Brotas	Liberdade/ São Caetano	Subúrbio/ Ilhas	Valéria	Cidade Baixa	Itapuã/ Ipitanga	Cajazeiras	Pau da Lima	Cabula	Barra/ Pituba
<b>Sexo</b>										
Feminino	56,4	58,5	55,9	63	61,9	57,4	56,9	59,4	60,6	58,8
Masculino	43,6	41,5	44,1	37	38,1	42,6	43,1	40,6	39,4	41,2
<b>Raça/Etnia</b>										
Branco	19,6	9,6	6,9	7,2	12,7	16,9	8,6	9,2	10,1	31,2
Negro	77,3	87,1	90,9	89,4	84,7	80,8	87,5	87,4	87,7	66,7
Amarelo/ Indígena	3,1	3,2	2,2	3,4	2,6	2,3	3,9	3,4	2,2	2,1
<b>Anos de estudo</b>										
Até 4 anos	2,9	3,8	11,1	7,5	3,5	5,3	4,3	6,7	6,4	3,4
5 a 8 anos	65,5	85,7	83,5	86,2	82,6	71,1	86,1	82,7	80,8	47
Mais de 8 anos	31,7	10,6	5,4	6,3	13,9	23,6	9,6	10,6	12,9	49,6
<b>Renda familiar per capita</b>										
Até ½ SM (477)	31,6	48,1	62,9	62,1	46,3	41	47,1	49,1	47,3	23,8
>½ - 1SM (>477 - 954)	21,1	24	19,4	18,4	24	21,5	27,9	24,7	25,6	16,2
> 1SM (>954)	47,4	27,9	17,6	19,6	29,6	37,5	25	26,2	27,1	60
<b>IQUASalvador</b>										
Excelente	5,3	0	0	0	0	15,6	0	0	0	48,3
Muito Boa	34,8	5,8	0	0	14,4	14,1	0	0	15,1	9,6
Boa	41,1	11	0	28	20,7	30,3	35,7	17,2	13,9	14,1
Regular	17,2	59,5	63,3	0	42,9	22,5	53,9	32,2	34,9	14,9
Ruim	0	22,6	23,4	72	7,6	17,5	5	43,1	32,1	13,1
Muito Ruim	1,6	1,6	13,4	0	14,4	0	5,4	7,5	4	0

Fonte: Santos e outros (2020). Elaboração própria.

Nota: Índice de Qualidade do Ambiente Urbano de Salvador (IQUASalvador), Salário-Mínimo (SM).



No que concerne a distribuição e magnitude da insegurança alimentar na cidade, os resultados principais estão detalhados na Tabela 2. Os achados apontam maiores prevalências de segurança alimentar nas Prefeituras-Bairro da Barra/Pituba e Centro/Brotas, enquanto a menor foi encontrada na Prefeitura-Bairro Valéria. Quanto à situação de insegurança alimentar, as Prefeituras-Bairro Pau da Lima, Cabula/Tancredo Neves e Valéria apresentaram mais domicílios em condição de IAL. A prevalência de IAM encontrava-se mais elevada nas Prefeituras-Bairro de Pau da Lima, Subúrbio/Ilhas e Valéria. Já referente a IAG, o pior cenário foi identificado nas Prefeituras-Bairro Valéria e Subúrbio/Ilhas.

**Tabela 2**  
**Prevalência da situação de (in)segurança alimentar domiciliar segundo Prefeitura-Bairro – Salvador (BA) – 2018-2020**

Prefeitura-Bairro	SA		IAL		IAM		IAG	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Centro/ Brotas	1549	70,1	397	18	131	5,9	132	6
Liberdade/São Caetano	1160	60,7	395	20,7	175	9,2	182	9,5
Subúrbio/Ilhas	774	50	419	27	192	12,4	164	10,6
Valéria	201	48,6	118	28,5	50	12,1	45	10,9
Cidade Baixa	828	58	345	24,2	129	9	125	8,8
Itapuã/Ipitanga	863	60,7	344	24,2	124	8,7	90	6,3
Cajazeiras	837	52,9	434	27,4	183	11,6	128	8,1
Pau da Lima	535	49,2	312	28,7	136	12,5	105	9,7
Cabula	982	52,9	531	28,6	190	10,2	153	8,2
Barra/Pituba	1229	71,7	309	18	103	6	72	4,2

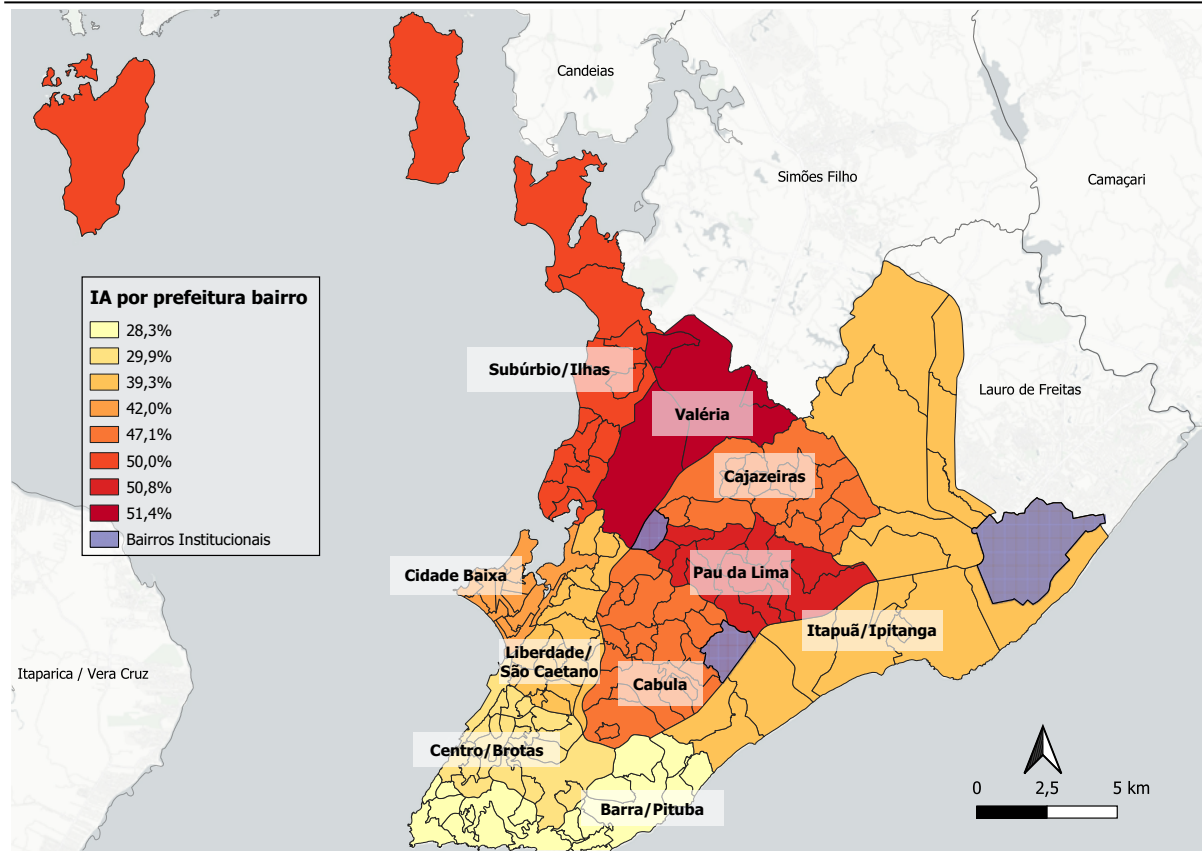
Fonte: Santos e outros (2020). Elaboração própria.

Nota: Segurança Alimentar (SA), Insegurança Alimentar Leve (IAL), Insegurança Alimentar Moderada (IAM), Insegurança Alimentar Grave (IAG).

Observa-se que as Prefeituras-Bairro com maior percentual de autodeclarados brancos, com maior renda e escolaridade são as mesmas com maior nível de segurança alimentar, sendo elas Barra/Pituba e Centro/Brotas. Compete destacar que os domicílios destas mesmas unidades avaliaram de forma positiva o ambiente urbano dos bairros através do IQUASalvador em que as percepções classificadas como bom, muito bom e excelente foram mais prevalentes. Achados que convergem com o melhor acesso a bens e serviços essenciais, como moradia, saneamento e educação pela população, fatores de proteção à pobreza e fome (SANTOS et al., 2018).

As Prefeituras-Bairro Valéria, Pau da Lima e Subúrbio/Ilhas apresentaram maior prevalência de insegurança alimentar como visto na distribuição espacial que consta na Figura 1. Tais unidades também apresentaram maiores prevalências de indivíduos autodeclarados negros, e a maioria dos domicílios chefiados por mulheres. Situação discutida por outros estudos, que apontam a relação destas condições (FACCHINI et al., 2014; REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2022). Outrossim, as formas de inserção

**Figura 1**  
**Distribuição espacial da prevalência da situação de insegurança alimentar domiciliar por Prefeituras-Bairro de Salvador(BA) - 2018-2020**



Fonte: Santos e outros (2020). Elaboração própria.

Nota: Insegurança Alimentar (IA).

e a desvalorização da mulher no mercado de trabalho, com menores remunerações podem justificar tal conjuntura (BITTENCOURT et al., 2013; MONTEIRO et al., 2014). Ademais foram identificadas nas mesmas Prefeituras-Bairro o maior número de famílias com rendimento familiar per capita menor que 1/2 SM. Característica que configura como um dos principais determinantes associados à IA (BITTENCOURT et al., 2013; FACCHINI et al., 2014; PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS, 2014).

A sociedade brasileira é resultado de um modelo de desenvolvimento gerador de profundas desigualdades que corroboram para as atuais violações de direitos existentes (ALBUQUERQUE, 2009). Pensando na indivisibilidade e interdependência dos direitos, concepção assumida na Declaração Universal dos Direitos Humanos, é impossível pensar na garantia do DHAA e erradicação da fome, sem olhar para os determinantes socioeconômicos que atravessam o mesmo cidadão (PIOVESAN, 2005). Sendo assim, torna-se fundamental uma perspectiva intersetorial para enfrentar as desigualdades e assegurar a todos o alcance de um padrão de vida digno e satisfatório.

**Sendo a fome  
uma condição  
que necessita  
de intervenção  
imediate,  
deveria ser  
considerada  
como  
prioridade na  
agenda gover-  
namental**

O bem-estar das famílias está condicionado ao acesso à renda, moradia adequada, abastecimento de água, saneamento básico, escolas, etc. Todavia, é reconhecida a impossibilidade do indivíduo alcançar toda esta plenitude sem a responsabilização do Estado por meio de políticas públicas (BEZERRA et al., 2020). A elaboração de políticas mais realistas deve partir dos anseios da população, com a incorporação de outros princípios, como a não discriminação, transparência, empoderamento, permitindo maior participação e controle social e emancipação dos indivíduos (ALBUQUERQUE, 2009; COSTA; BÓGUS, 2012). Em Salvador, desde a década de 1980 há o incentivo à participação popular na administração municipal, através das divisões regionais, usadas como ferramentas para administrar mais eficientemente as complexidades espaciais e sociais postas pela dinâmica da cidade.

A atual divisão das unidades administrativas propostas em 2012 foi pensada para a desconcentração das atividades municipais, com o serviço público próximo do locus do problema, e a descentralização da gestão para maior resolutividade, a partir das demandas recebidas pela população local (MUNIZ, 2019). Uma ferramenta que operacionaliza isso desde 2021, é o “ouvindo nosso bairro” – programa de consulta popular, que permite aos moradores informar e votar os problemas prioritários para investimento de recursos pela gestão central – as manifestações disponíveis para votação são resultado das audiências públicas virtuais e da consulta popular realizadas pela Prefeitura, e a última edição recebeu 21.129 sugestões (COMPANHIA DE GOVERNANÇA ELETRÔNICA DE SALVADOR, c2019). Devido a essa alta demanda e a forma de consulta pública, questões como a fome, podem não ser discutidas, inclusive por não ser entendida como responsabilidade do poder público.

Com isso, embora importante a descentralização da gestão, a proximidade do poder público com o território pode não ser suficiente para a observar a realidade e superar as iniquidades. As Prefeituras-Bairro Subúrbio/Ilhas e Valéria, por exemplo, apresentam um nível elevado de domicílios em situação de IAM e IAG. Sendo a fome uma condição que necessita de intervenção imediata, deveria ser considerada como prioridade na agenda governamental (ALBUQUERQUE, 2009). Assim, a necessidade de dispor a determinados grupos uma proteção particularizada, significa que a diferença não mais seria utilizada para a sua fragilização, mas para sua promoção (PIOVESAN, 2005).

Cabe ressaltar que a situação descrita se agrava quando refletida em todas as mudanças provocadas pela pandemia do SARs-cov2, crise econômica e políticas interna e externa, com 33,1 milhões de pessoas em situação de fome, o que representa um retrocesso histórico diante dos avanços conquistados nas últimas décadas (REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2022). Tais avanços são possíveis através de políticas públicas e da atuação de espaços como o extinto Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

(Consea), que permitia diálogo fundamental entre o governo e a sociedade civil para o enfrentamento coletivo e permanente da IA e garantia da alimentação adequada, além do apoio e fortalecimento dos outros conselhos criados nas esferas estaduais e municipais. Quanto à cidade de Salvador, espera-se o avanço na efetivação e ocupação do conselho municipal.

Assim, compreende-se a complexidade do conceito de segurança alimentar e nutricional, e as dimensões outras envolvidas. Entretanto, como indica a bioética da intervenção, é preciso antes apontar para condições mínimas de vida, e sanar questões que afligem e limitam diariamente a vida das pessoas, para que posteriormente seja possível pensar outras questões (SANTOS; SHIMIZU; GARRAFA, 2014). Além disso, embora seja uma condição a ser resolvida de maneira progressiva, o município têm a obrigação básica de implementar as ações necessárias para atenuar a fome (COMENTÁRIO..., 1996, art. 11 apud ALBUQUERQUE, 2009). Espera-se assim, que a existência desses dados possam subsidiar políticas e ações direcionadas de forma mais adequada para o enfrentamento da insegurança alimentar em nível municipal e melhoria da qualidade de vida da população.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo permitiu determinar a situação de (in)segurança alimentar de acordo com a Prefeitura-Bairro. A condição de maior insegurança alimentar foi encontrada nas Prefeituras-Bairro Valéria, Subúrbio/Ilhas e Pau da Lima, onde os determinantes sociais, econômicos, étnicos/raciais e outras vulnerabilidades relacionadas estão acentuadamente presentes. Desta forma, os resultados encontrados e as atividades fins das Prefeituras-Bairro permitem ao município dispor de ações prioritárias de combate à fome e melhoria do ambiente urbano, para promoção da saúde e proteção da dignidade humana. Ademais, foram encontrados poucos estudos que discutem as Prefeituras-Bairro e sua contribuição para a cidade na última década, sendo fundamental novas investigações.

Fonte de financiamento: Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (Fapesb) e Empresa Baiana de Água e Saneamento (Embasa).

Conflito de interesses: não há conflito de interesses.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, M. F. M. A segurança alimentar e nutricional e o uso da abordagem de direitos humanos no desenho das políticas públicas para combater a fome e a pobreza. *Revista de Nutrição*, Campinas, v. 22, n. 6, p. 895-

**Os resultados encontrados e as atividades fins das Prefeituras-Bairro permitem ao município dispor de ações prioritárias de combate à fome e melhoria do ambiente urbano, para promoção da saúde e proteção da dignidade humana**

903, nov./dez. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rn/a/K8QycNXpRNRs8GxWhFCmDBP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 jun. 2022.

BAHIA. Secretaria da Saúde. *Informação em saúde*: população residente estimada, estratificada por sexo e faixa etária – Bahia: 2021. Disponível em: <http://www3.saude.ba.gov.br/cgi/tabcgi.exe?populacao/popresid.def>. Acesso em: 23 jun. 2022.

BELIK, W. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 12-20, jan./jun. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/m/a/y9DcgRjXh7V9YDPKqdrHCK/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 jun. 2022.

BEZERRA, M. S. *et al.* Insegurança alimentar e nutricional no Brasil e sua correlação com indicadores de vulnerabilidade. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 10, p. 3833-3846, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/vpGZNFNckYSWVrVy4KR3Gtc/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 jun. 2022.

BEZERRA, T. A.; OLINDA, R. A.; PEDRAZA, D. F. Insegurança alimentar no Brasil segundo diferentes cenários sociodemográficos. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 637-651, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/rzZKSfNkKfPnKWpWgV9Hrsc/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 jun. 2022.

BITTENCOURT, L. S. *et al.* Factors associated with food insecurity in households of public school students of Salvador City, Bahia, Brazil. *Journal of Health, Population and Nutrition*, [s. l.], v. 31, n. 4, p. 471-479, 2013.

BORJA, P. C. *et al.* Os caminhos da construção do Índice de Qualidade Urbano-Ambiental de Salvador (IQUASalvador). In: SANTOS, Elisabete *et al.* *QUALISalvador*: qualidade do ambiente urbano na cidade da Bahia. 2. ed. Salvador: Edufba, 2022. p. 469-523.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 23 jun. 2022.

BRASIL. Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 ago. 2010.

BRASIL. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. *Diário*

*Oficial da União*, Brasília, DF, 7 jul. 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em: 23 jun. 2022.

BRASIL. Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 set. 2006.

BRASIL. Medida Provisória n. 870, de 1º de janeiro de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1 jan. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Política Nacional de Alimentação e Nutrição*. Brasília: Ministério da Saúde, 2013. Disponível em: [https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica\\_nacional\\_alimentacao\\_nutricao.pdf](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_alimentacao_nutricao.pdf). Acesso em: 18 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção Primária à Saúde. Departamento de Promoção da Saúde. *Insegurança alimentar na atenção primária à saúde: manual de identificação dos domicílios e organização da rede*. Brasília: Ministério da Saúde, 2022. Disponível em: [http://189.28.128.100/dab/docs/portaldab/publicacoes/instrutivo\\_inseguranca\\_alimentar\\_aps.pdf](http://189.28.128.100/dab/docs/portaldab/publicacoes/instrutivo_inseguranca_alimentar_aps.pdf). Acesso em: 23 jun. 2022.

BRITO, F. R. S. S.; BAPTISTA, T. W. F. Sentidos e usos da fome no debate político brasileiro: recorrência e atualidade. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 10, p. 1-18, 2021.

CASTRO, J. *Geografia da fome*. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1946.

COMPANHIA DE GOVERNANÇA ELETRÔNICA DE SALVADOR. *Programa Ouvindo Nosso Bairro*. Salvador, c2019. Disponível em: <http://ouvindonossobairro.salvador.ba.gov.br/>. Acesso em: 23 jun. 2022.

COSTA, C.A.; BÓGUS, C.M. Significados e apropriações da noção de segurança alimentar e nutricional pelo segmento da sociedade civil do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. *Revista Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 103-114, 2012.

COSTA, N. S. *Prevalência e fatores associados à insegurança alimentar e nutricional*. 2016. 83 f. Dissertação (Mestrado em Nutrição) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2016.

FACCHINI, L. A. *et al.* Insegurança alimentar no Nordeste e Sul do Brasil: magnitude, fatores associados e padrões de renda per capita para redução das iniquidades. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, p. 161-174, jan. 2014.

GOMES, A. *et al.* Salvador: ecos da escravidão e da desigualdade em uma economia periférica. In: SANTOS, Elisabete *et al.* *QUALI/Salvador: qualidade do ambiente urbano na cidade da Bahia*. 2. ed. Salvador: Edufba, 2022. p. 164-189.

GUBERT, M. B.; BENÍCIO, M. H.; SANTOS, L. M. P. Estimativas de insegurança alimentar grave nos municípios Brasileiros. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 8, p. 1595-1605, ago. 2010.

GUBERT, M. B.; PEREZ-ESCAMILLA, R. Insegurança alimentar grave municipal no Brasil em 2013. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 10, p. 3433, 3444, 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Cidades e Estados*: Salvador. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ba/salvador.html>. Acesso em: 23 jun. 2022a.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018: análise da segurança alimentar no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101749.pdf>. Acesso em: 27 maio 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Salvador: panorama: população*. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/salvador/panorama>. Acesso em: 27 maio 2022b.

KEPPLE, A. W.; SEGALL-CORRÊA, A. M. Conceituando e medindo segurança alimentar e nutricional. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 187-199, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/5RKJPVxWBRqn3R5ZZC49BDz/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 27 maio 2022.

MONTEIRO, F. *et al.* Bolsa Família: insegurança alimentar e nutricional de crianças menores de cinco anos. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 5, p. 1347-1357, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/CLsw7gx75fzWFM9gLPpWhrS/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 jun. 2022.

MUNIZ, A. S. *O papel da Prefeitura-Bairro na descentralização das políticas públicas: o caso da Prefeitura Bairro de Cajazeiras no Município de Salvador*. 2019. 120 f. Dissertação (Mestrado em Direito, Governança e Políticas Públicas) - Universidade Salvador, Salvador, 2019.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS: síntese de indicadores: 2014. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94935.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2022.

PIOVESAN, F. Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 35, n. 124, p. 43-55, jan./abr. 2005. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/cp/a/3bz9Ddq8YpxP87fXnhMZcJS/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 jun. 2022.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. *II Inquérito nacional sobre a insegurança alimentar no contexto da pandemia da covid-19 no Brasil*. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert: Rede PENSSAN, 2022. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2022.

ROSSI, R. A.; SILVA, S. O.; NASCIMENTO, M. V. Olhares interseccionais sobre a qualidade do ambiente urbano nos bairros de Salvador. *In: SANTOS, Elisabete et al. QUALISalvador: qualidade do ambiente urbano na cidade da Bahia*. 2. ed. Salvador: Edufba, 2022. p. 211-238.

SALVADOR. Lei n. 8.376/2012. Modifica a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal do Salvador e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Salvador, 20 dez. 2012.

SANTOS, E. *et al. QUALISalvador: qualidade do ambiente urbano na cidade da Bahia*. 2. ed. Salvador: EDUFBA, 2022.

SANTOS, I. L.; SHIMIZU, H. E.; GARRAFA, V. Bioética de intervenção e pedagogia da libertação: aproximações possíveis. *Revista Bioética*, Brasília, v. 22, n. 2, p. 271-81, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/bioet/a/f3zFdSPDfF7KKCjH8G984HJ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 maio 2022.

SANTOS, T. G. *et al.* Tendência e fatores associados à insegurança alimentar no Brasil: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004, 2009 e 2013. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 1-17, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/Tk9dZSWfDsZg5SKPHtwKZrb/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 jun. 2022.

SEGALL-CORRÊA, A. *et al.* Refinement of the Brazilian Household Food Insecurity Measurement Scale: recommendation for a 14-item EBIA. *Revista de Nutrição*, Campinas, v. 27, n. 2, p. 241-251, mar./abr. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rn/a/X9vkr9s c7 WX8tH8dcWP8XPN/?format=pdf&lang=en>. Acesso em: 18 jun. 2022.

SILVA, S. O. *et al.* De um lado esse carnaval, de outro a fome total? Uma análise da segurança e insegurança alimentar na capital da Bahia. *In: SANTOS, Elisabete et al. QUALISalvador: qualidade do ambiente urbano na cidade da Bahia*. 2. ed. Salvador: Edufba, 2022. p. 317-343.

VASCONCELOS, F. A. G. *et al.* Public policies of food and nutrition in Brazil: from Lula to Temer. *Revista de Nutrição*, Campinas, v. 32, p. 1-13, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rn/a/x5nRd9jQX8dZPmg8JqwrXBD/?format=pdf&lang=en>. Acesso em: 23 jun. 2022.



## Resumo

A segurança alimentar (SA) vem sendo afetada pela pandemia, devido aos impactos socioeconômicos gerados, principalmente entre pessoas em situações de vulnerabilidade social, grupo que os universitários podem se enquadrar. Este estudo tem como objetivo estimar a prevalência e os fatores associados à insegurança alimentar (IA), de universitários de instituições públicas e privadas do estado da Bahia, durante a pandemia da covid-19. Trata-se de um estudo transversal, com dados coletados por meio de ambiente virtual, entre julho-agosto de 2020. A amostra incluiu 772 estudantes universitários baianos. Foram coletados dados sociodemográficos, econômicos e relativos à condição de SA. A análise de dados foi realizada por meio do SPSS versão 21. Utilizou-se o cálculo da frequência/prevalência na análise de variáveis categóricas, e para identificação das associações de interesse foi utilizada a regressão de Poisson, assumindo como significante  $p < 0,05$ . A prevalência de IA entre os discentes foi de 46,5%, sendo avaliada pela Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) e observado 56,8% com incerteza em relação à alimentação. Dentre as características demográficas e econômicas, a idade de 20-30 anos (RP 1,23;  $p = 0,035$ ), a raça preto/pardo/indígena (RP 1,39;  $p = 0,001$ ), a renda de 1 a 3 salários-mínimos (RP 1,54;  $p < 0,001$ ) e  $< 1$  salário-mínimo (RP 2,11;  $p < 0,001$ ) e redução de renda (RP 1,72;  $p < 0,001$ ) estiveram associadas à IA. Conclui-se que existe associação entre fatores demográficos e econômicos com alta prevalência da IA entre os universitários. Percebe-se que a violação do direito humano à alimentação em quantidade adequada atinge principalmente discentes em situação de vulnerabilidade social, fazendo-se necessário o desenvolvimento de políticas públicas para assegurar esse direito.

**Palavras-chave:** insegurança alimentar; covid-19; instituições de ensino superior; estudantes; fatores socioeconômicos.

## Abstract

*Food security (FS) has been affected by the pandemic due to socioeconomic impacts generated, especially among people with social vulnerability, such as college students. This study aims to estimate the prevalence and factors associated with food insecurity (FI), of college students from public and private institutions in the state of Bahia, during the pandemic of COVID-19. A cross-sectional study was developed with data collected through virtual research in July and August 2020. The sample included 772 university students from Bahia. Sociodemographic, economic, and FS status data were collected. Data analysis was performed using SPSS version 21. The study used the frequency/prevalence to analyze categorical variables and Poisson regression to identify the interest associations, assuming  $p < 0.05$  as significant. The prevalence of FI evaluated by Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) was 46.5% among students. It was observed that 56.8% presented uncertainty about having food. Among the demographic and economic characteristics, age 20-30 years (PR 1.23;  $p = 0.035$ ), black/brown/indigenous race (PR 1.39;  $p = 0.001$ ), income 1 to 3 minimum wages (PR 1.54;  $p < 0.001$ ) and  $< 1$  minimum wage (PR 2.11;  $p < 0.001$ ) and income reduction during the pandemic period (PR 1.72;  $p < 0.001$ ) were associated with FI. The association between demographic and economic factors and the high FI prevalence was observed among college students. It is perceived that the violation of the human right to adequate food affects mainly students in situations of social vulnerability, making it necessary to develop public policies to ensure this right.*

**Keywords:** food insecurity; covid-19; higher education institutions; students; socioeconomic factors.

# (In)segurança alimentar e fatores associados em universitários da Bahia durante a pandemia da covid-19

**BRUNA CARNEIRO DE ALMEIDA BRAGA**

Graduanda em Nutrição pela Univ. Federal da Bahia (UFBA). braga.bruna@ufba.br

**NEDJA SILVA DOS SANTOS**

Doutora em Saúde Coletiva, mestranda em Saúde Comunitária pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). nedja@ufba.br.

**VALTERLINDA A. DE OLIVEIRA QUEIROZ**

Doutora em Medicina e Saúde, mestranda em Alim., Nutrição e Saúde pela Univ. Federal da Bahia (UFBA). valterlinda@ufba.br

**ANDREI TEIXEIRA ALMEIDA**

Mestrando em Alim., Nutrição e Saúde pela Univ. Federal da Bahia (UFBA), espec. em Farmac. Clínica pela Fac. da Região Serrana (Farese) andreitalmeida85@gmail.com

**SANDRA MARIA CHAVES DOS SANTOS**

Doutora em Adm. Pública e mestranda em Saúde Pública pela Univ. Federal da Bahia (UFBA). sandra.mchaves@gmail.com

**MARIA DA PURIFICAÇÃO NAZARÉ ARAÚJO**

Doutora em Saúde Coletiva, mestranda em Alim., Nutrição e Saúde pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). puri@ufba.br

**POLIANA CARDOSO MARTINS**

Doutora em Saúde Pública pela Univ. Federal de Minas Gerais (UFMG), mestranda em Ciências da Nutrição pela Univ. Federal de Viçosa (UFV). policmartins@gmail.com

**CARLA DE MAGALHÃES CUNHA**

Doutora e mestranda em Alimentos, Nutrição e Saúde pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). cdcunha@ufba.br

**PRISCILA RIBAS DE FARIAS COSTA**

Doutora em Saúde Coletiva pela Universidade Federal da Bahia, mestranda em Alim., Nutrição e Saúde pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). prfarias@ufba.br

**MÔNICA LEILA PORTELA DE SANTANA**

Doutora em Medicina e Saúde pela Univ. Federal da Bahia (UFBA), mestre em Ciências Aplicadas à Pediatria pela Univ. Federal de São Paulo (Unifesp). monicalp@ufba.br

doi.org/10.56839/bd.v32i2.9

## INTRODUÇÃO

No Brasil, a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é definida como a

[...] realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis. (BRASIL, 2006).

Esse conceito revela que para além da dieta, a SAN envolve outras necessidades básicas como educação, emprego, renda, e moradia, e práticas sustentáveis de produção que, de forma integrada promovem e ampliam as condições de acesso aos alimentos (BEZERRA et al., 2020).

Nos últimos anos, a população brasileira tem vivenciado um retrocesso nas condições de vida, com aumento de desemprego, maior concentração de renda, aumento da extrema pobreza e menor poder de compra (RIBEIRO-SILVA *et al.*, 2020; SANTOS *et al.*, 2021). Em parte, esse retrocesso está associado às medidas de ajuste fiscal e desmantelamento de políticas assistenciais que fragilizaram os sistemas de

**Nos últimos anos, a condição de segurança alimentar mostrou-se ameaçada, e o número de domicílios brasileiros em condição de Insegurança Alimentar (IA) tem aumentado, especialmente diante do cenário da pandemia da covid-19**

saúde e as políticas públicas de segurança alimentar e nutricional (PAULA; ZIMMERMANN, 2021; RIBEIRO-SILVA *et al.*, 2020).

Este cenário de desmontes instalado no Brasil, associado aos impactos da pandemia, se configura como ambiente propulsor para aumento da insegurança alimentar e nutricional. Nos últimos anos, a condição de segurança alimentar mostrou-se ameaçada, e o número de domicílios brasileiros em condição de Insegurança Alimentar (IA) tem aumentado, especialmente diante do cenário da pandemia da covid-19. Resultados de estudos nacionais dão conta de explicar essa tendência (BRASIL, 2014; REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2021, 2022).

Deve-se considerar que a condição de IA não tem sido homogênea na população, com maior vulnerabilidade para grupos étnico-raciais e de gênero (ALPINO *et al.*, 2020). No entanto, outro grupo que também sofreu os impactos da ausência de políticas de apoio à assistência estudantil, associado a suspensão das aulas presenciais foram os estudantes universitários tanto de instituições públicas quanto das privadas. Nas instituições públicas, uma das principais dificuldades de garantia da segurança alimentar foi a restrição de acesso aos restaurantes universitários (RU) (BRASIL, 2020; MARTINS, 2021; VAN LANCKER; PAROLIN, 2020).

Além disso, os discentes sofreram também o impacto da redução de renda, já que muitos não trabalham e a família possivelmente foi exposta ao desemprego ou redução de salário, intensificando as vulnerabilidades sociais já existentes. É reconhecido que a restrição da renda impacta em escolhas alimentares de menor custo e qualidade nutricional, favorecendo o aumento no consumo de doces, frituras e industrializados, impactando na saúde da população (ARAÚJO, T. *et al.*, 2021; CARVALHO; SILVEIRA, 2021; MARTINS, 2021; PAULA; ZIMMERMANN, 2021; REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2021).

Diante disso, o presente estudo tem por objetivo avaliar a prevalência e fatores associados à insegurança alimentar (IA), em universitários do estado da Bahia, durante a pandemia da covid-19.

## MÉTODO

### Desenho, local e amostra do estudo

Trata-se de um estudo transversal, realizado a partir de dados do baseline de uma coorte intitulada “Influência da pandemia da covid-19 sobre a

saúde mental e comportamento alimentar de discentes e docentes de instituições de ensino superior: um estudo de coorte”, também denominada Coorte Comportamento Alimentar e Saúde (CoCASA).

Os dados foram coletados no período de julho a agosto de 2020. Participaram da pesquisa discentes de todo o Brasil. No baseline, a amostra total do estudo foi de 3.178 estudantes de todos os estados brasileiros, quantitativo superior ao número amostral de 2.996 necessário para representatividade da amostra. Para este estudo, foi realizado um recorte que incluiu todos os estudantes do estado da Bahia de graduação de Instituições de Ensino Superior (IES) públicas e particulares. A amostra assim constituída tem poder  $(1-\beta)$  de 99% de identificar prevalência de IA na população estudada, considerando a prevalência de 64,8% de IA (ANGOTTI; ZANGIROLANI, 2019), nível de significância de 5% e testes bicaudais, indicando que esse tamanho de amostra é suficiente para a realização de estimativas não viciadas dos parâmetros da população em estudo (ROSNER, 2010). Informações detalhadas sobre os aspectos metodológicos desta investigação estão disponíveis no estudo de Santana e outros (2021).

O projeto CoCASA foi realizado de forma a atingir todo o Brasil, a partir do envio de formulário no formato *on-line*. Adotou-se a técnica de bola de neve para atingir o maior número de estudantes, sendo a participação dos discentes voluntária e condicionada a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). O estudo foi aprovado pelo Comitê de Ética e Pesquisa (CCAE: 33931520.8.0000.5023), com parecer número 4.125.928.

### **Crítérios de Elegibilidade**

Foram incluídos no presente estudo: (i) indivíduos > de 18 anos, (ii) de ambos os sexos, (iii) matriculados em curso de graduação presencial em IES públicas ou particulares do estado da Bahia, (iv) com adesão às medidas de isolamento, (v) com atividades acadêmicas presenciais suspensas.

Como critérios de não inclusão foram adotados: (i) o estado de gestação, (ii) lactação, (iii) indivíduos com idade < de 18 anos, (iv) aqueles que estavam estudando presencialmente, (v) discentes do ensino fundamental, médio, pós-graduação e de cursos de graduação EAD.

### **Coleta de dados**

Todos os dados foram coletados por meio do ambiente virtual Survey Monkey, serviço privado de questionário *on-line* utilizado para

**Foram incluídos no presente estudo: (i) indivíduos > de 18 anos, (ii) de ambos os sexos, (iii) matriculados em curso de graduação presencial em IES públicas ou particulares do estado da Bahia, (iv) com adesão às medidas de isolamento, (v) com atividades acadêmicas presenciais suspensas**

**Utilizou-se a EBIA versão reduzida composta por oito questões que vão desde a preocupação com a falta de alimentos bem como experiências de carência alimentar no dia**

pesquisas. O recrutamento da pesquisa foi realizado a partir da localização dos endereços eletrônicos (e-mail) de cada IES e dos perfis em redes sociais de diretórios acadêmicos, colegiados dos cursos, departamentos e coordenações acadêmicas, sendo enviado o link do questionário a ser respondido juntamente com o convite. No convite constava a apresentação da pesquisa e solicitação de compartilhamento com todos os discentes dos cursos de graduação, possíveis participantes, de modo que esses estudantes também poderiam encaminhar o convite para outros colegas através de suas mídias sociais e aplicativos de mensagens (Whatsapp, etc.) para auxiliar na divulgação. Para a construção do questionário *on-line*, procedeu-se a sistematização dos objetivos da pesquisa em blocos de questões. As perguntas de interesse para este estudo incluíram dados demográficos, socioeconômicos e sobre a segurança alimentar, correspondente a primeira etapa de perguntas da coorte (baseline).

## **Instrumento e definição de variáveis**

### **Variável dependente (desfecho)**

#### **Segurança Alimentar e níveis de Insegurança Alimentar**

A variável segurança alimentar (SA) e níveis de insegurança alimentar (IA) foram obtidas por meio da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA). Utilizou-se a EBIA versão reduzida composta por oito questões que vão desde a preocupação com a falta de alimentos bem como experiências de carência alimentar no dia (BRASIL, 2014; INTERLENGHI *et al.*, 2018). Foram considerados com insegurança alimentar os discentes do ensino universitário que responderam “sim”, a pelo menos uma das oito perguntas da EBIA. A mensuração da insegurança alimentar a partir da escala permitiu classificar os níveis de insegurança alimentar em: IA leve (1-3 pontos), incerteza sobre o acesso ao alimento no futuro; a IA moderada (4-5 pontos), que se caracteriza pela redução da quantidade e qualidade dos alimentos consumidos; e a IA grave (6-8 pontos), que diz respeito a falta do alimento e, como consequência a fome. Aqueles com pontuação zero, estão em domicílios em segurança alimentar (ARAÚJO, M. *et al.*, 2021; REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2021). Para as análises de associações, todos os níveis de IA foram agrupados em uma única categoria.

## Quadro 1

### Itens da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (versão reduzida)

- 1) Nos últimos três meses, os moradores deste domicílio tiveram a preocupação de que os alimentos acabassem antes de poderem comprar ou receber mais comida?
- 2) Nos últimos três meses, os alimentos acabaram antes que os moradores deste domicílio tivessem dinheiro para comprar mais comida?
- 3) Nos últimos três meses, os moradores deste domicílio ficaram sem dinheiro para ter uma alimentação saudável e variada?
- 4) Nos últimos três meses, os moradores deste domicílio comeram apenas alguns poucos tipos de alimentos que ainda tinham, porque o dinheiro acabou?
- 5) Nos últimos três meses, algum morador de 18 anos ou mais de idade deixou de fazer alguma refeição porque não havia dinheiro para comprar comida?
- 6) Nos últimos três meses, algum morador de 18 anos ou mais de idade, alguma vez comeu menos do que devia porque não havia dinheiro para comprar comida?
- 7) Nos últimos três meses, algum morador de 18 anos ou mais de idade, alguma vez sentiu fome, mas não comeu, porque não havia dinheiro para comprar comida?
- 8) Nos últimos três meses, algum morador de 18 anos ou mais de idade, alguma vez, fez apenas uma refeição ao dia ou ficou um dia inteiro sem comer porque não havia dinheiro para comprar comida?

Fonte: Interleghi e outros (2018).

## Variáveis independentes (exposição)

### Informações sociodemográficas e econômicas

Para as informações socioeconômicas e demográficas foram questionados o sexo biológico (feminino e masculino) e raça/etnia autodeclaradas (branca, preta, parda ou indígena). Para as análises de associação as categorias foram agrupadas em branco e preto/pardo/indígena. A data do nascimento foi informada pelo participante do estudo, sendo sua idade calculada em anos, com base na subtração entre a data da entrevista e a data de nascimento.

As informações sobre o estado civil (vive com companheiro – ou casada; não vive com companheiro – ou solteiro/divorciado/viúvo), se o estudante tem filhos, o número de moradores no domicílio (categorizado como até 4 moradores e  $\geq 5$ ) e a instituição de ensino superior (IES) que estuda (privada e pública) também foram questionadas.

Os participantes foram questionados também sobre a renda mensal familiar (< 1 salário- mínimo - SM; 1 a 3 salários-mínimos - SM; > 3 salários-mínimos - SM) e mudança da renda familiar durante a pandemia (houve redução; houve aumento ou manteve-se), e o grau de instrução do chefe da família – pessoa que contribui com a maior parte da renda do domicílio (graduação completo/pós-graduação; ensino médio completo/graduação incompleto; analfabeto/fundamental I e II/ensino médio incompleto).

## Análise de dados

Os dados foram analisados por meio do software Statistical Package for the Social Sciences (SPSS) versão 21. Foi realizada a análise descritiva das

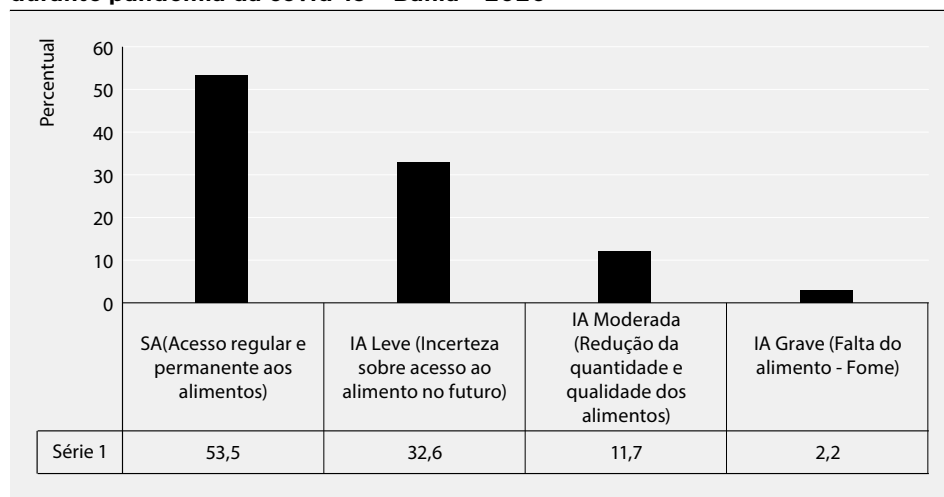
**Ao analisar individualmente as questões da EBIA observa-se que 36,8% das famílias relataram preocupação de que os alimentos acabassem antes de novas compras e 5,8% relataram que moradores com 18 anos ou mais de idade sentiram fome**

variáveis categóricas a partir das frequências para caracterizar a amostra. Para a análise de associação foi realizada a regressão de Poisson, explorando os fatores associados. Foi primeiramente realizada a análise bivariada, com o objetivo de selecionar as variáveis elegíveis ao modelo múltiplo, selecionando aquelas com valor de  $p < 0,20$ . Também foi considerado o modelo teórico para a adição e remoção das variáveis. As razões de prevalência (RP), com seus correspondentes intervalos de confiança de 95% (ICs) e valor de  $p$  foram estimados. Por fim, foi definido um modelo final considerando o valor de  $p < 0,05$ .

## RESULTADOS

Foram investigados 772 universitários dos quais 46,5% viviam em domicílios que apresentavam algum nível de insegurança alimentar, sendo 32,6% em situação de IA leve e 13,9% em IA moderada ou grave (Figura 1).

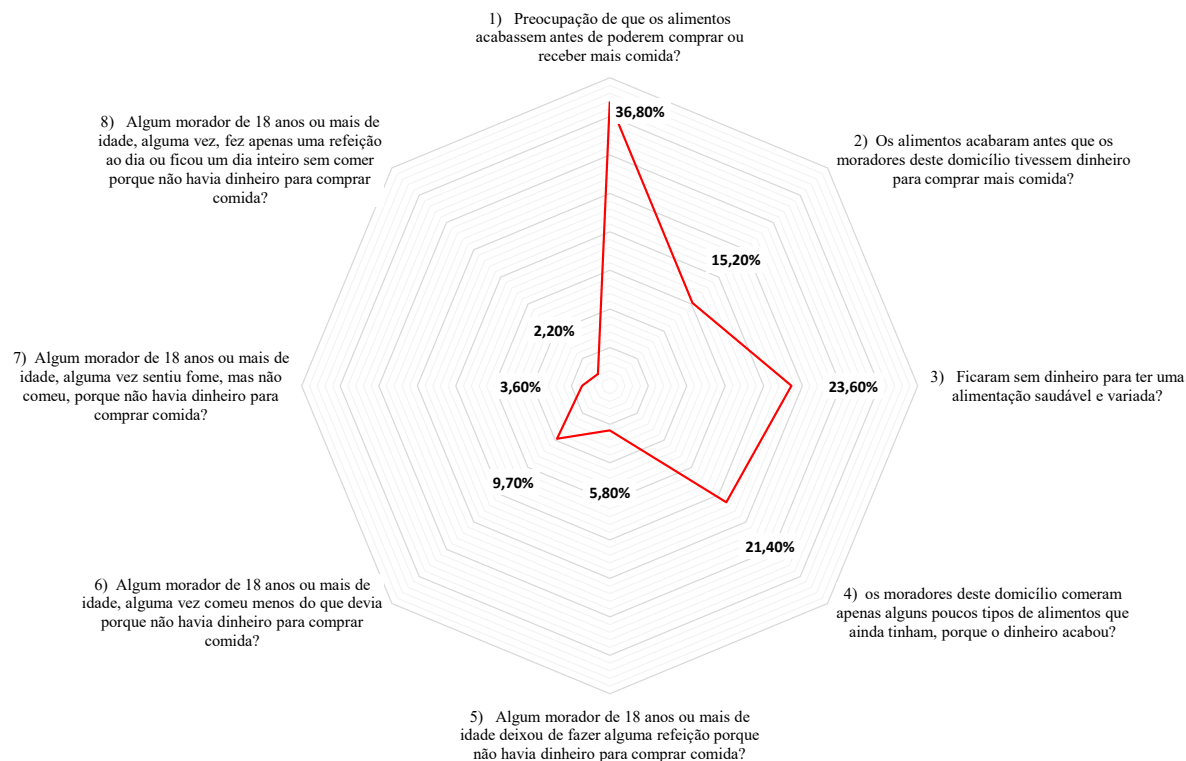
**Figura 1**  
**Prevalência de segurança e níveis de insegurança alimentar de universitários durante pandemia da covid-19 - Bahia - 2020**



Fonte: Elaboração própria

Ao analisar individualmente as questões da EBIA observa-se que 36,8% das famílias relataram preocupação de que os alimentos acabassem antes de novas compras e 5,8% relataram que moradores com 18 anos ou mais de idade sentiram fome, mas não comeram porque não havia dinheiro para comprar comida ou fez apenas uma refeição ao dia ou ficou um dia inteiro sem comer porque não havia dinheiro para comprar comida (Figura 2).

**Figura 2**  
**Percentual de respostas afirmativas às perguntas da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar CoCAsa - Bahia - 2020**



Fonte: Elaboração própria

Os resultados apresentados na Tabela 1 mostram que a maioria dos universitários são do sexo feminino (81,1%), com idade entre 20 a 30 anos (66%), predominando a raça/etnia preto/pardo/amarelo/indígena (72%), sem companheiro (solteiro, divorciado, viúvo) (80,7%) e sem filhos (86,3%).

Pouco mais da metade dos discentes estudavam em instituição de ensino pública (52,3%). Em 22,2% dos lares, o chefe da família era analfabeto ou estudou até o ensino médio incompleto e em relação à renda familiar 15,0% das famílias auferiram rendimento mensal inferior a um salário-mínimo (<1 SM). Para a maioria dos entrevistados a redução de renda no domicílio foi uma realidade vivenciada durante a pandemia (57,3%). Verificou-se ainda que a maior parte dos estudantes residiam com até 4 pessoas no domicílio (83,7%). A Tabela 1 apresenta também a descrição das variáveis investigadas de acordo com a situação de segurança ou insegurança alimentar



**Tabela 1**  
**Distribuição da situação de segurança e níveis de insegurança alimentar e variáveis socioeconômicas e demográficos dos universitários do estado da Bahia durante a pandemia da covid-19 – Projeto COCAsa – Brasil – 2020**

Variáveis	Total	SA	IA leve	IA moderada/ grave
	n (%)	n (%)	n (%)	n (%)
<b>Relacionadas aos universitários</b>				
<b>Sexo</b>				
Masculino	146 (18,9)	83 (56,8)	43 (29,5)	20 (13,7)
Feminino	626 (81,1)	330 (52,7)	209 (33,4)	87 (13,9)
<b>Idade</b>				
<20	81 (10,5)	45 (55,6)	29 (35,8)	7 (8,6)
20 a 30	509 (66,0)	253 (49,7)	181 (35,6)	75 (14,7)
≥30	181 (23,5)	114 (63,0)	42 (23,2)	25 (13,8)
<b>Raça/etnia</b>				
Branco	213 (28,0)	149 (64,2)	62 (26,7)	21 (9,1)
Preto/pardo/indígena	549 (72,0)	257 (48,5)	188 (35,5)	85 (16,0)
<b>Estado civil</b>				
Casado	149 (19,3)	79 (53,0)	45 (30,2)	25 (16,8)
Não casado (solteiro, divorciado, viúvo)	622 (80,7)	334 (53,7)	206 (33,1)	82 (13,2)
<b>Filhos</b>				
Não	666 (86,3)	356 (53,5)	220 (33,0)	90 (13,5)
Sim	106 (13,7)	57 (53,8)	32 (30,2)	17 (16,0)
<b>IES que estuda</b>				
Privada	368 (47,7)	187 (50,8)	125 (34,0)	56 (15,2)
Pública	404 (52,3)	226 (55,9)	127 (31,4)	51 (12,6)
<b>Relacionada ao chefe da família</b>				
<b>Escolaridade chefe da família</b>				
Graduação completo e pós-graduação	326 (42,2)	200 (61,3)	104 (31,9)	22 (6,7)
Ensino médio completo/graduação incompleto	275 (35,6)	141 (51,3)	84 (30,5)	50 (18,2)
Analfabeto/Fundamental I e II/Ensino médio incompleto	171 (22,2)	72 (42,1)	64 (37,4)	35 (20,5)
<b>Relacionadas ao domicílio</b>				
<b>Renda Familiar Mensal</b>				
≥ 3 SM	312 (8,8)	216 (69,2)	85 (27,2)	11 (3,5)
1 a 3 SM	298 (38,6)	136 (45,6)	114 (38,3)	48 (16,1)
< 1 SM	116 (15,0)	31 (26,7)	42 (36,2)	43 (37,1)
<b>Mudança de renda</b>				
Manteve ou aumentou	330 (42,7)	226 (68,5)	76 (23,0)	28 (8,5)
Reduziu	442 (57,3)	187 (42,3)	176 (39,8)	79 (17,9)
<b>Número de moradores no domicílio</b>				
Até 4	646 (83,7)	351 (54,3)	213 (33,0)	82 (12,7)
5 ou mais	126 (16,3)	62 (49,2)	39 (31,0)	25 (19,8)

Fonte: Elaboração própria

Notas: n= número amostral; SA= Segurança Alimentar; IA= Insegurança Alimentar; SM = Salário mínimo (referente ao ano 2020 – R\$ 1.045,00).

Os resultados da análise bivariada indicaram que idade, raça, natureza da instituição de ensino superior, escolaridade do chefe da família, renda e mudança de renda se mostraram associadas com a IA nos domicílios, considerando o *p* valor <0,20, sendo elegíveis para a inclusão do modelo final (Tabela 2).

**Tabela 2**  
**Razão de prevalência (RP) bruta para insegurança alimentar segundo características sociodemográficas e econômicas dos universitários do estado da Bahia durante a pandemia da covid-19 ao baseline - Projeto COCASA - Brasil - 2020**

Variáveis	Insegurança alimentar		
	RP	p	(95% IC)
<b>Relacionadas aos universitários</b>			
<b>Sexo</b>			
Masculino	Ref.		
Feminino			
<b>Idade</b>	0,379	0,913	0,74 - 1,12
> 30	Ref		
20 a 30	1,36	0,004	1,10 - 1,67
< 20	1,2	0,246	0,88 - 1,64
<b>Raça/cor da pele</b>			
Branco	Ref		
Preto, pardo e indígena	1,53	<0,001	1,25 - 1,88
<b>Estado civil</b>			
Casado	1,01	0,881	0,84 - 1,23
Não Casado (solteiro, viúvo, divorciado)			
<b>Possui filho (s)</b>			
Não	Ref		
Sim	0,99	0,951	0,80 - 1,24
<b>Natureza da IES</b>			
Pública	Ref		
Privada	1,12	0,154	0,96 - 1,30
<b>Relacionada ao chefe da família</b>			
<b>Escolaridade do chefe da família</b>			
Superior completo/pós-graduação	Ref		
Médio completo e superior incompleto	1,26	0,013	1,05 - 1,50
/Analfabeto/Fundamental/médio incompleto	1,5	0	1,24 - 1,81
<b>Relacionadas ao domicílio</b>			
<b>Renda Familiar Mensal</b>			
> 3 SM	Ref		
1 a 3 SM	1,77	<0,001	1,45 - 2,15
< 1 SM	2,38	<0,001	1,95 - 2,91
<b>Mudança de renda durante a pandemia</b>			
Manteve-se igual/aumentou	Ref		
Reduziu	1,83	<0,001	1,53 - 2,19
<b>Número de moradores do domicílio</b>			
Até 4	Ref		
5 e mais	1,11	0,276	0,92 - 1,35

Fonte: Elaboração própria.

Notas: RP (IC 95%): razões de prevalência ajustadas por sexo e idade (intervalo de confiança em nível de 95%); SM = Salário mínimo (referente ao ano 2020 - R\$ 1.045,00).

As estimativas das razões de prevalências (RP) comparando as variáveis sociodemográficas que se mostraram associadas com a situação de segurança/insegurança alimentar revelaram que a raça/cor da pele preta/parda/indígena, a renda mensal familiar inferior a 1 (um) salário-mínimo, e a redução da renda durante a pandemia foram capazes de aumentar

a ocorrência da insegurança alimentar no núcleo familiar. A raça/cor da pele mostrou-se como um importante preditor da IA na medida em que a razão de prevalência de ocorrência da IA no domicílio de pessoas com raça/cor da pele preta, parda ou indígena foi 1,39 vezes ( $p=0,001$ ) mais elevada do que nos domicílios de estudantes autodeclarados brancos. A probabilidade da ocorrência de IA foi 2,10 vezes ( $p<0,001$ ) mais elevada naqueles domicílios cuja renda familiar mensal era inferior 1 SM, quando comparada àqueles cujas famílias auferiam renda igual ou superior à 3 SM. Observou-se ainda que nos domicílios onde houve redução da renda durante a pandemia, a ocorrência da IA foi 1,72 vezes ( $p<0,001$ ) maior do que naqueles cuja renda manteve-se igual ou houve aumento (Tabela 3).

**Tabela 3**  
**Razão de prevalência (RP) ajustada para insegurança alimentar segundo características sociodemográficas e econômicas dos universitários do estado da Bahia durante a pandemia da covid-19 ao baseline - Projeto COCASA - Brasil - 2020**

Variáveis	Insegurança alimentar		
	RP	p	(95% IC)
<b>Raça/cor da pele</b>			
Branco	Ref		
Preto, pardo e indígena	1,39	0,001	1,15 - 1,70
<b>Renda Familiar Mensal</b>			
> 3 SM	Ref.		
1 a 3 SM	1,54	< 0,001	1,26 - 1,87
< 1 SM	2,1	< 0,001	1,72 - 2,56
<b>Mudança de renda durante a pandemia</b>			
Manteve-se igual/aumentou	Ref.		
Reduziu	1,72	< 0,001	1,45 - 2,05

Fonte: Elaboração própria.

Notas: RP (IC 95%): Razão de prevalência ajustada por sexo e idade (intervalo de confiança em nível de 95%), SM = Salário- mínimo (referente ao ano 2020 - R\$ 1.045,00).

## DISCUSSÃO

Os resultados deste estudo revelaram que aproximadamente metade dos universitários que compõe a amostra viviam em domicílios expostos a algum nível de insegurança alimentar durante a pandemia da covid-19. Os dados da Rede PENSSAN, no II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no contexto da pandemia da covid-19, no Brasil, demonstraram o agravamento da situação de IA em diversos segmentos populacionais, principalmente entre os mais vulneráveis, acometendo mais da metade dos lares brasileiros que vivenciam algum grau de IA (58,7%). Esta situação deve-se em grande parte ao desemprego e perda do poder aquisitivo, que impede a garantia de necessidades básicas, incluindo a compra de alimentos (REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2022). Em realidade, a pandemia agravou uma situação que a população brasileira já vinha experienciando, uma vez que dados anteriores apresentados pela Pesquisa de Orçamento Familiar

(POF 2017/18) mostraram que 36,7% dos domicílios brasileiros encontravam-se em IA, revelando aumento em mais de 20% nesta prevalência no curto período de 4 anos (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020). A pandemia retrata um contexto já existente no Brasil, com desigualdades sociais que se agravaram e repercutem na segurança alimentar e nutricional dos domicílios (RIBEIRO-SILVA *et al.*, 2020).

Sabe-se que parcela significativa dos estudantes universitários possui estilo de vida singular por estar se afastando do núcleo familiar e iniciando a autonomia nas suas tomadas de decisões (VIZZOTTO; JESUS; MARTINS, 2017). Deste modo, a pandemia refletiu diretamente no comportamento dessa população principalmente em virtude da suspensão de aulas presenciais e do distanciamento social, como medida de controle na disseminação do SARS-COV2, o que pode ter prejudicado o acesso a alimentação em quantidade e qualidade, especialmente entre aqueles que utilizavam os restaurantes universitários (SILVEIRA, 2021).

Resultados de diversos estudos realizados com universitários sinalizam que a prevalência de IA é elevada. Estudo com universitários de uma residência estudantil da Universidade de São Paulo mostraram que 84,5% foram classificados com IA (ARAÚJO, T. *et al.*, 2021) e entre estudantes dos estados da Bahia e do Ceará a prevalência da IA foi de 84,3% durante o período pandêmico (MARTINS, 2021). Os resultados de Luiz (2021) mostram que 65% dos universitários da Universidade Federal da Integração Latino Americana conviviam com algum nível com a IA. O estudo desenvolvido por Angotti e Zangirolani (2019), realizado antes da pandemia, identificou 64,8% dos discentes da Universidade Federal de São Paulo nesta mesma situação, o que revela um agravamento da IA entre os estudantes.

Outros fatores podem contribuir para a ocorrência de IA nos domicílios, a exemplo da cor da pele/raça sendo os pretos, pardos ou indígenas os mais expostos às formas mais graves de IA. Os resultados deste estudo se assemelham ao de outras publicações, revelando a privação de alimentos ligada à desigualdade racial, evidenciando a vulnerabilidade alimentar entre grupos sociais minoritários (ANGOTTI; ZANGIROLANI, 2019; ARAÚJO, T. *et al.*, 2021; MAINARDES; RAIHER, 2018; MARTINS, 2021; OLIVEIRA *et al.*, 2017). Dados recentes da Rede PENSSAN (REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2022) mostram que a SA na população brasileira é maior entre pessoas brancas (50%) quando comparada aos pretos/pardos (35%). De fato, o trabalho de Santos e outros (2020) alerta para a realidade vivenciada por grupos populacionais historicamente negligenciados, a exemplo da população negra, na qual observa-se maior suscetibilidade ao adoecimento e morte pela covid-19 por apresentar os piores indicadores de moradia, saneamento básico, acesso à educação, taxa de ocupação/desocupação, entre outros indicadores.

**A pandemia retrata um contexto já existente no Brasil, com desigualdades sociais que se agravaram e repercutem na segurança alimentar e nutricional dos domicílios**

## **O Brasil perdeu espaço na luta contra a fome, em parte pela desarticulação de políticas públicas ligadas à promoção de segurança alimentar**

Com relação à escolaridade do chefe da família, os resultados desta investigação não identificaram a associação entre a baixa escolaridade do chefe da família e a ocorrência da IA nos domicílios dos universitários no modelo final. No entanto, esta associação pôde ser observada na análise não ajustada, perdendo sua significância na presença de outros determinantes. Mondini e outros (2011) identificaram associação inversamente proporcional entre IA e escolaridade do chefe da família. Estes achados evidenciam que a baixa escolaridade entre a população mais vulnerabilizada restringe a empregabilidade, o que ocasiona maior prevalência de IA em domicílios cujos chefes são analfabetos ou com poucos anos de estudo (ANSCHAU; MATSUO; SEGALL-CORRÊA, 2012; MONDINI *et al.*, 2011).

Ainda nessa perspectiva, esta investigação apontou para uma piora no quadro da IA entre os universitários com renda familiar mais baixa, bem como entre os que sofreram redução desta durante a pandemia. Este cenário tem sido identificado em diversos outros estudos, nos quais a renda insuficiente foi apontada como importante fator para determinação da IA. A maioria dos estudantes já são expostos a condições sociais e econômicas adversas, e a pandemia intensificou essa situação, refletindo inclusive no consumo de menos de três refeições por dia (ARAUJO, T. *et al.*, 2021; LUIZ, 2021; MARTINS, 2021).

A redução da renda impacta negativamente na prevalência da IA observada neste estudo e pode ser uma das consequências do distanciamento social, medida necessária durante o período pandêmico, mas que afetou a economia, aumentando o desemprego e trabalho informal, e como consequência o empobrecimento das famílias (RIBEIRO-SILVA *et al.*, 2020).

Dois fatores não investigados podem ter contribuído com aumento da IA entre os universitários. O primeiro deles foi o aumento no preço dos alimentos em geral. O segundo foi o fechamento dos RUs que davam suporte à alimentação saudável, afetando a garantia de pelo menos uma refeição completa, nas unidades universitárias onde este equipamento de SAN estava presente (BARROSO; MONTEIRO, 2020; VAN LANCKER; PAROLIN, 2020). Ambos os fatores comprometem o acesso a alimentos nutricionalmente adequados e favorecem o aumento no consumo de alimentos mais baratos e de baixo valor nutricional, a exemplo dos ultraprocessados (OLIVEIRA; ABRANCHES; LANA, 2020; PAULA; ZIMMERMAN, 2021; RIBEIRO-SILVA *et al.*, 2020).

Outrossim, há uma ligação direta da situação de vulnerabilidade social com a IA, mostrando que para além da dieta temos que considerar aspectos importantes no que tange às políticas públicas de garantia do direito humano à alimentação saudável (KEPPLE; SEGALL-CORRÊA, 2011). O Brasil perdeu espaço na luta contra a fome, em parte pela desarticulação de políticas públicas ligadas à promoção de segurança alimentar, a exemplo

da extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em 2019, bem como outras políticas de proteção social, criando condições propícias para IA, agravadas pela pandemia (SANTOS, M. *et al.*, 2021). Está claro também que as desigualdades sociais, promovem iniquidades em saúde que repercutem negativamente no estado de segurança alimentar dos universitários (SANTOS, M. *et al.*, 2021).

Diante desse contexto desafiador, se faz necessária a implementação de políticas que garantam a SA em instituições de ensino superior, na tentativa de minimizar esse efeito nos discentes mais vulneráveis.

Com relação às limitações do estudo, tem-se a natureza do estudo transversal que impede uma determinação de causalidade. Acrescenta-se o fato da amostra deste estudo ser majoritariamente de estudantes do sexo feminino. Ainda que se reconheça que há um maior percentual de mulheres matriculadas no ensino universitário, chegando a superar os 70% em alguns cursos (INSTITUTO SEMESP, 2020), o percentual de estudantes do sexo feminino nesta investigação foi elevado. Neste sentido, para minimizar o efeito deste desbalanceamento, o modelo final foi ajustado para a variável sexo.

## CONCLUSÃO

O presente estudo revelou elevada prevalência de insegurança alimentar entre os estudantes participantes desta investigação. A insegurança alimentar esteve presente em maiores proporções nos domicílios dos estudantes pretos, pardos, indígenas, naqueles com menor renda familiar e/ou que tiveram seus rendimentos reduzidos durante a pandemia.

No conjunto, os resultados obtidos expressam no grupo estudado iniquidades que são observadas para a população em geral e que incidem diretamente sobre o direito humano à alimentação. Para os estudantes universitários deste estudo, assim como para todos os brasileiros, urge a necessidade de políticas públicas que possam mitigar essas desigualdades e promover a segurança alimentar e nutricional para todos.

## REFERÊNCIAS

ALPINO, Tais de Moura Ariza *et al.* Covid-19 e (in)segurança alimentar e nutricional: ações do Governo Federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 8, set. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/JfJpwMh9ZDrrsM9QG38VnBm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 22 mar. 2022.

**Se faz necessária a implementação de políticas que garantam a SA [Segurança Alimentar] em instituições de ensino superior, na tentativa de minimizar esse efeito nos discentes mais vulneráveis**

ANGOTTI, Alanis Amorim; ZANGIROLANI, Lia Thiemi O. Insegurança alimentar e nutricional entre estudantes universitários. *In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL*, 4., 2019, Goiânia. *Anais [...]*. Campinas: Galoá, 2019. Disponível em: <https://proceedings.science/enpssan-2019/papers/inseguranca-alimentar-e-nutricional-entre-estudantes-universitarios-2>. Acesso em: 9 jun. 2022.

ANSCHAU, Francielle R.; MATSUO, Tiemi; SEGALL-CORRÊA, Ana Maria. Insegurança alimentar entre beneficiários de programas de transferência de renda. *Revista de Nutrição*, Campinas, v. 25, n. 2, p. 177-189, mar./abr. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rn/a/kWrgBwzqgJ7VMGGjNykmfbq/?form=at=pdf&lang=pt>. Acesso em: 22 mar. 2022.

ARAÚJO, Melissa Luciana de *et al.* Dimensões da escala brasileira de insegurança alimentar na atenção primária à saúde. *DEMETRA: alimentação, nutrição & saúde*, Rio de Janeiro, v. 16, p. 1-14, 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/demetra/article/view/56822/38613>. Acesso em: 10 mar. 2022.

ARAUJO, Tânia Aparecida de *et al.* (In)segurança alimentar e nutricional de residentes em moradia estudantil durante a pandemia do covid-19. *Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas, v. 28, p. 1- 9, 2021. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8661200>. Acesso em: 22 mar. 2022.

BARROSO, Ludymila S.; MONTEIRO, Angela L. Comida na universidade: os efeitos da covid-19. *Revista de Alimentação e Cultura das Américas*, Brasília, v. 2, n. 2, p. 165-182, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.35953/racav2i2.55>. Acesso em: 29 mar. 2022

BEZERRA, Mariana Silva *et al.* Food and nutritional insecurity in Brazil and its correlation with vulnerability markers. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 10, p. 3833-3846, out. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-812320202510.35882018>. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 set. 2006. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm). Acesso em: 20 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo Coronavírus 2019-nCoV*: Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública (COE-nCoV). Brasília: Ministério da Saúde, 2020. Disponível em: <http://www.cofen.gov.br/wp-content/uploads/2020/03/plano-contingencia-coronavirus-COVID19.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. *Escala Brasileira de Insegurança Alimentar – EBIA: análise psicométrica de uma dimensão da Segurança Alimentar e Nutricional*. Brasília: MDS, 2014. (Estudo técnico, 1). Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/estante/escala-brasileira-de-inseguranca-alimentar-ebia-analise-psicometrica-de-uma-dimensao-da-seguranca-alimentar-e-nutricional/>. Acesso em: 16 mar. 2022.

CARVALHO, Carla Jesus de; SILVEIRA, Maria de Fátima de Araújo. (Sobre) vivências, saúde mental e enfrentamento à pandemia de universitários em vulnerabilidade socioeconômica. *Research, Society and Development*, [s. l.], v. 10, n. 14, p. 1-20, 2021. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/21955/19593>. Acesso em: 3 maio 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018: análise da segurança alimentar no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101749.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2022

INSTITUTO SEMESP. *Mapa do ensino superior no Brasil*. 10. ed. São Paulo: Instituto Semesp, 2020. 192 p. Disponível em: <https://www.semesp.org.br/wp-content/uploads/2020/04/Mapa-do-Ensino-Superior-2020-Instituto-Semesp.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2022.

INTERLENGHI, Gabriela S. *et al.* Suitability of the eight-item version of the Brazilian Household Food Insecurity Measurement Scale to identify risk groups: evidence from a Nationwide representative sample. *Public Health Nutrition*, [s. l.], v. 22, n. 5, p. 776–784, 2018. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/C4AAA0B21523B63FA9E2A580C1297019/S1368980018003592a.pdf/suitability-of-the-eight-item-version-of-the-brazilian-household-food-insecurity-measurement-scale-to-identify-risk-groups-evidence-from-a-nationwide-representative-sample.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2022

KEPPLE, Anne Walleser; SEGALL-CORRÊA, Ana Maria. Conceituando e medindo segurança alimentar e nutricional. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 187-199, jan. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/5RKJPVxWB Rqn3R5ZZC49BDz/?lang=pt>. Acesso em: 15 mar. 2022.

LUIZ, Evelyn Natividade. *Indicadores de (in) segurança alimentar e nutricional: estudo de caso dos estudantes do Curso de Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar, da Universidade Federal da Integração Latino Americana (DRUSA/UNILA)*. 2021. 72 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar) - Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política, Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2021. Disponível em: <https://dspace.unila.edu.br/>



bitstream/handle/123456789/6189/Indicadores%20de%20%28In%29%20Seguran%C3%A7a%20Alimentar%20e%20Nutricional%3A%20Estudo%20de%20Caso%20dos%20Estudantes%20do%20Curso%20de%20Desenvolvimento%20Rural%20e%20Seguran%C3%A7a%20Alimentar%2C%20da%20Universidade%20Federal%20da%20Integra%C3%A7%C3%A3o%20Latino%20Americana%20%28DRUSA/Unila%29?sequence=1 &isAllowed=y. Acesso em: 15 maio 2022.

MAINARDES, Franciele; RAIHER, Augusta Pelinsk. (In)segurança alimentar no Brasil: prevalência e fatores associados. *Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas*, Vitória da Conquista, v. 15, n. 25, p. 74-99, jan./jun. 2018. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/ccsa/article/view/3978/3276>. Acesso em: 16 jun. 2022.

MARTINS, Natália Caldas. *Avaliação da situação de (in)segurança alimentar e nutricional de estudantes universitários em tempos de pandemia (covid-19)*. 2021. 75 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) - Centro de Ciências da Saúde, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2021. Disponível em: <https://uol.unifor.br/oul/ObraBdtdSiteTrazer.do?method=trazer&ns=true&obraCodigo=115666#>. Acesso em: 25 abr. 2022.

MONDINI, Lenise *et al.* Insegurança alimentar e fatores sociodemográficos associados nas áreas urbana e rural do Brasil. *Informações Econômicas*, São Paulo, v. 41, n. 2, p. 52-60, fev. 2011. Disponível em: <http://www.iea.sp.gov.br/ftpiea/publicacoes/ie/2011/tec5-0211.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2022.

OLIVEIRA, Danilo Santos *et al.* Prevalência e fatores associados à insegurança alimentar. *Revista Baiana de Saúde Pública*, Salvador, v. 41, n. 3, p. 561-579, jul./set. 2017. Disponível em: <https://rbsp.sesab.ba.gov.br/index.php/rbsp/article/view/2380/2276>. Acesso em: 7 jun. 2022.

OLIVEIRA, Tatiana Coura; ABRANCHES, Monise Viana; LANA, Raquel Martins. (In) Segurança alimentar no contexto da pandemia por SARS-CoV-2. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 4, p. 1-6, abr. 2020. Disponível em: <http://cadernos.ensp.fiocruz.br/static//arquivo/1678-4464-csp-36-04-e00055220.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2022.

PAULA, Nilson Maciel de; ZIMMERMANN, Silvia A. A insegurança alimentar no contexto da pandemia da covid-19 no brasil. *Revista NECAT*, Florianópolis, ano 10, n. 19, p. 55-66, jan./jun. 2021. Disponível em: <https://ojs.sites.ufsc.br/index.php/revistanecat/article/view/4849/3608>. Acesso em: 25 mar. 2022.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. *Inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da Covid-19 no Brasil*. São Paulo: Rede Penssan, 2021. Disponível em: [http://olheparaafome.com.br/VIGISAN\\_Inseguranca\\_alimentar.pdf](http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf). Acesso em: 20 abr. 2022.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. *II Inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil*. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert: Rede PENSSAN, 2022. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2022

RIBEIRO-SILVA, Rita de Cássia *et al.* Implicações da pandemia Covid-19 para a segurança alimentar e nutricional no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 9, p. 3421-3430, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/mFBrPHcbPdQCPdsJYN4ncLy/?lang=pt#>. Acesso em: 7 jun. 2022.

ROSNER, Bernard. *Fundamentals of biostatistics*. 7. ed. Boston: Cengage Learning, 2010.

SANTANA, Mônica Leila Portela de *et al.* Aspectos metodológicos e desafios da Coorte On-line Comportamento Alimentar e Saúde Mental (CoCASA) de docentes e discentes universitários durante a pandemia da COVID-19. *Research, Society and Development*, [s. l.], v. 10, n. 17, p. 1-17, 2021. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/357298631\\_Aspectos\\_metodologicos\\_e\\_desafios\\_da\\_Coorte\\_On-line\\_Comportamento\\_Alimentar\\_e\\_Saude\\_Mental\\_COCASA\\_de\\_docentes\\_e\\_discentes\\_universitarios\\_durante\\_a\\_pandemia\\_da\\_COVID-19](https://www.researchgate.net/publication/357298631_Aspectos_metodologicos_e_desafios_da_Coorte_On-line_Comportamento_Alimentar_e_Saude_Mental_COCASA_de_docentes_e_discentes_universitarios_durante_a_pandemia_da_COVID-19). Acesso em: 30 mar. 2022.

SANTOS, Leonardo Pozza dos *et al.* Tendências e desigualdades na insegurança alimentar durante a pandemia de Covid-19: resultados de quatro inquéritos epidemiológicos seriados. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 1-14, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/3KpBkHR6zTKGCywSN4nWj7G/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 29 mar. 2022.

SANTOS, Márcia Pereira A. S. *et al.* População negra e Covid-19: reflexões sobre racismo e saúde. *Estudos avançados*, São Paulo, v. 34, n. 99, p. 225-244, maio/ago. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/LnkzjXxJSJFbY9LFH3WMQHv/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 31 jul. 2022.

SILVEIRA, Juliana Pinto da. *Estilo de vida em universitários do sul do Brasil e a influência da pandemia da COVID-19*. 2021. 71 f. Trabalho de Conclusão do Curso (Bacharelado em Educação Física) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/228471>. Acesso em: 2 maio 2022.

VAN LANCKER, Wim; PAROLIN, Zachary. COVID-19, school closures, and child poverty: a social crisis in the making. *The Lancet*, [s. l.], v. 5, n. 5, p. 243-244, May 2020. Disponível em: [https://www.thelancet.com/journals/lanpub/article/PIIS2468-2667\(20\)30084-0/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lanpub/article/PIIS2468-2667(20)30084-0/fulltext). Acesso em: 31 mar. 2022.

VIZZOTTO, Marília Martins; JESUS, Saul Neves de; MARTINS, Alda Calé. Saudades de casa: indicativos de depressão, ansiedade, qualidade de vida e adaptação de estudantes universitários. *Revista Psicologia e Saúde*, Campo Grande, v. 9, n. 1, p. 59-73, jan./abr. 2017. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/rpsaude/v9n1/v9n1a04.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2022.

SEÇÃO 2  
**SAÚDE**



## Resumo

O presente trabalho se propõe a compreender como a proteção social, sobretudo em tempos de pandemia, deve ser repensada para a execução dos programas de garantias fundamentais a serem concretizados pelo Estado. Sendo este o protagonista na promoção de políticas públicas que assistem os setores sociais mais vulneráveis da população, a atuação estatal deve se dar de forma coordenada entre os entes federativos, a fim de efetivar os direitos e as garantias elencadas na Constituição Federal de 1988. Para o cumprimento da proposta, foi utilizado o método hipotético-dedutivo, analisando-se o federalismo no Brasil e o contexto da pandemia do novo coronavírus, mediante pesquisa bibliográfica e revisão documental. Os resultados apontam que o advento da covid-19 teve o condão de evidenciar e intensificar as falhas estruturais de um Estado cada vez mais distante do ideal de um Estado de Bem-Estar Social. Além disso, ressaltou a omissão do governo federal no amparo de pessoas em situação de insegurança social, em face da dinâmica político-administrativa de distribuição das competências atualmente vigente no país. Logo, as conclusões alcançadas apontam para a importância de se fortalecer uma gestão pública compartilhada e cooperativa no combate à pobreza e as mazelas sociais que atingem o país, especialmente em momentos em que as desigualdades sociais tendem a se intensificar.

**Palavras-chave:** federalismo cooperativo de ausência; proteção social; pandemia do novo coronavírus.

## Abstract

*The present work aims to understand how social protection, especially in times of pandemic, must be compensated for the execution of fundamental guarantee programs to be implemented by the State. So, this being the protagonist of the promotion of policies in which socially responsible persons must coordinate the rights of the population, the public service agency must promote the rights among public servants and as guarantees listing the rights of the Federal Constitution of 1988. The hypothetical-deductive method was used, analyzing federalism in Brazil and the context of the new coronavirus pandemic, with a bibliographic and documentary review. The results indicate that the advent of Covid-19 had the intensifying assembly of construction of a State still rooted by liberal individualism, thus highlighting the omission of the Federal Government to support people in situations of insecurity, given the political-administrative distribution of competences currently in force in the country. Then, the conclusions reached point to the importance of strengthening shared and cooperative public management in the fight against poverty and the social ills that affect the country, especially at times when social inequalities tend to intensify.*

**Keywords:** federalism; social protection; coronavirus pandemic.

# Federalismo cooperativo de ausência: atuação do governo federal no enfrentamento ao covid-19

**REGINA CLAUDIA LAISNER**

Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e mestra em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professora Assistente do Departamento de Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (Unesp).  
regina.laisner@unesp.br

**NATHAN GOMES PEREIRA DO NASCIMENTO**

Mestrando em Direito na Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (Unesp), especialista em Direito Empresarial pela Faculdade Legale (Faleg). Procurador do Município de Ribeirão Preto-SP.  
nathan.nascimento@unesp.br

**TATIANE PEREIRA TSUTSUME DE MEDEIROS**

Mestranda em Direito na Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (Unesp), especialista em Direito de Família e das Sucessões pela Universidade Anhanguera de São Paulo (Unian).  
tatiane.tsutsume@unesp.br

[doi.org/10.56839/bd.v32i2.1](https://doi.org/10.56839/bd.v32i2.1)

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, denominada por muitos de "Constituição Cidadã", prevê, no *caput* do seu artigo 194, que a "seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social". No que tange à assistência social, por exemplo, os artigos 203 e 204 complementam ao informar que esta será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social e, ainda, será organizada com base na descentralização política-administrativa, cabendo a coordenação à esfera federal (BRASIL, 1988). Ademais, prevê o artigo 23, em seu inciso II, que é competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios "cuidar da saúde e assistência pública". Neste sentido, vislumbra-se o estabelecimento de um sistema de distribuição de competências, no qual compete à União a gestão e a integração dos programas de proteção social das esferas federal, estadual, municipal e distrital em um modelo claro de federalismo cooperativo.

São amplamente conhecidos e apontados pela literatura pertinente (ABRUCIO; FRANZESE,

**No contexto de pandemia do coronavírus vimos este cenário ganhar contornos ainda mais graves em relação aos direitos da cidadania de parcela cada vez mais ampla dos brasileiros, ainda mais vulneráveis em relação ao desemprego, à pobreza e à fome**

2007; ARRETCHE, 1999; SAPORETTI, 2016; SOUZA, 2005) os desafios acerca da implantação, na prática, deste modelo previsto de federalismo que impõe à sociedade brasileira, em boa medida, dificuldades na operacionalização dos direitos efetivos de seguridade social.

No contexto de pandemia do coronavírus vimos este cenário ganhar contornos ainda mais graves em relação aos direitos da cidadania de parcela cada vez mais ampla dos brasileiros, ainda mais vulneráveis em relação ao desemprego, à pobreza e à fome. Apesar de algumas medidas, com destaque para o auxílio emergencial, que demonstrou muitas fragilidades e incongruências<sup>1</sup>, o contexto atual foi claramente marcado pela ausência de gestão coordenada das políticas públicas de proteção social, em nível nacional e muito menos foram vislumbrados efetivos movimentos da União para fomentar ações dos governos estaduais e locais a assumirem a competência social do manuseio da crise.

Neste cenário, é possível trazeremos a tese, neste artigo, de um federalismo cooperativo de ausência, marcadamente definido pelo formato de atuação do governo federal, no que corresponde à proteção social no enfrentamento da pandemia do novo coronavírus. De modo a sustentar esta tese, impõe-se um debate proposto no âmbito deste trabalho, acerca das responsabilidades e capacidades dos entes federativos no que consiste à proteção social, com destaque para o papel da União neste processo – debate extremamente valioso para a compreensão das bases de sustentação da seguridade social em termos da relação entre federalismo e políticas públicas.

Com o objetivo de cumprir este propósito o artigo se organiza em cinco seções. Na primeira seção, esmiuçou-se o Estado Federal e o federalismo brasileiro, buscando compreender a estrutura de três níveis encampada pela Constituição Federal de 1988. Na segunda seção, foi abordada a repartição de competências no sistema jurídico brasileiro, especialmente em relação às formas de coordenação entre União, estados e municípios na execução de políticas públicas de proteção social. Em um terceiro momento, apresentou-se a construção da seguridade social no Brasil, de modo

1 O benefício foi operacionalizado pelo Ministério da Cidadania, nos termos da competência estabelecida no artigo 4º, I, do Decreto n. 10.316 (BRASIL, 2020), e teve como agente pagador a Caixa Econômica Federal (CEF), nos termos do artigo 2º, III, da Portaria n. 394, de 29 de maio de 2020. Ocorre que a adoção de tal medida representou descompasso na articulação política, pois embora a Assistência Social esteja inserida na Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, que pertence ao Ministério da Cidadania, sua estrutura foi desconsiderada. Com o agravamento da situação pandêmica, acreditou-se que isso seria reconsiderado e que o governo federal realizaria a gestão de recursos públicos dentro das políticas de assistência social, com competência e expertise para isso, além de estrutura operacional de centros de referência e assistentes sociais. Porém, além da estrutura pré-existente e comprovadamente competente da Assistência Social não participar da organização do auxílio emergencial, este auxílio ficou fora da lógica de seguridade social, sem natureza jurídica definida. O resultado foram as longas filas em agências bancárias e um desafio para a regularização dos cadastros, que acabaram sendo reportados para os núcleos da assistência social, que sequer tinham contato com o sistema operado, em um verdadeiro descompasso.

a contextualizar o cenário hodierno de desmonte dos direitos sociais. Na quarta seção, onde apresenta-se claramente a principal tese do trabalho, por sua vez, demonstrou-se o enfraquecimento da proteção social na pandemia, diante da inoperância de articulação do governo federal no enfrentamento do novo coronavírus. Por fim, na quinta seção, demonstrou-se os impactos causados pelo federalismo cooperativo de ausência, baseada na descoordenação dos entes públicos e na configuração de uma total ausência de articulação das políticas públicas de proteção social no enfrentamento da crise sanitária.

## DO ESTADO FEDERAL E DO FEDERALISMO BRASILEIRO

O Estado Federal é uma forma de organização política, surgida em 1787 com a Constituição Americana, em que se vislumbra a descentralização de competências, por meio da instituição de entes federativos com diferentes níveis de autonomia, em contraponto ao Estado Unitário, no qual o poder político é centralizado unicamente na esfera federal.

Nas palavras de Velloso (1993, p. 292), o Estado Federal é uma “forma de descentralização do poder, de descentralização geográfica do poder do Estado. Constitui técnica de governo, mas presta obséquio, também, à liberdade, pois toda vez que o poder centraliza-se num órgão ou numa pessoa, tende a tornar-se arbitrário”.

Desde o seu surgimento, o Estado Federal vem sofrendo transformações e evoluções, tendo o federalismo dual cedido espaço ao federalismo cooperativo. Aquele primeiro, era caracterizado pela existência de dois governos autônomos e independentes, quais sejam, o da União e o dos estados. No federalismo cooperativo, por sua vez, nota-se a aparição de uma atuação coordenada e colaborativa entre a União e os estados, visando ao atendimento das demandas econômicas e sociais da população.

Em defesa do segundo modelo, Abrucio e Franzese (2007, p. 13) afirmam que “a federação é uma forma de organização político-territorial baseada no compartilhamento tanto da legitimidade como das decisões coletivas entre mais de um nível de governo”. Consideram que:

A essência da definição de federalismo aparece na própria constituição da palavra, derivada do latim *foedus*, que significa pacto (ELAZAR, 1987). Trata-se de um acordo capaz de estabelecer um compartilhamento da soberania territorial, fazendo com que coexistam, dentro de uma mesma nação, diferentes entes autônomos e cujas relações são mais contratuais do que hierárquicas. O objetivo é compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo. (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 14).

**No federalismo cooperativo, por sua vez, nota-se a aparição de uma atuação coordenada e colaborativa entre a União e os estados, visando ao atendimento das demandas econômicas e sociais da população**



**O federalismo está direta e intrinsecamente relacionado a dois aspectos essenciais à produção de políticas públicas: a descentralização vertical e a pluralidade democrática**

Para que se possa aprofundar no estudo do federalismo e suas correlações, é indispensável identificar seus fatores característicos. Nesta senda, Temer (1984) elucida que são três os fatores indicativos do federalismo. Primeiramente, o federalismo é caracterizado pela previsão fixada na Constituição acerca da descentralização política. Em segundo lugar, há direta participação das vontades parciais na vontade geral. Por fim, os Estados-membros são dotados de poder constituinte decorrente, isto é, se auto organizam por meio de suas próprias constituições.

Saldanha (2009, p. 332-333) vai além e apresenta oito características que possibilitam identificar um Estado Federal, ao dizer que:

1. Os membros da federação são entes autônomos para determinados fins estipulados na constituição.
2. A autoridade da federação tanto se verifica em negócios internos como em negócios externos.
3. Seus cidadãos são possuidores de uma mesma nacionalidade decorrente do Estado federal.
4. Os estados estão unidos por um pacto federativo de direito constitucional e não com um simples tratado como na confederação.
5. As decisões da União (poder central) são obrigatórias para todos os Estados membros.
6. O poder central divide-se em Legislativo, Executivo e Judiciário.
7. Os Estados membros não guardam o poder de secessão como na Confederação.
8. Sua unidade é perpétua.

Deve-se perceber, ainda, que o federalismo está direta e intrinsecamente relacionado a dois aspectos essenciais à produção de políticas públicas: a descentralização vertical e a pluralidade democrática. Saldanha novamente é referência para explicar a relação dos institutos expondo que:

Este fato pode ser verificado na divisão vertical de poderes. A descentralização política e a tendência pluralista tornam este modelo mais democrático. A soberania pertence ao todo. A diversidade resulta em um pluralismo jurídico que admite legislações diferenciáveis às partes específicas de cada região, desde que permitida na Constituição. (SALDANHA, 2009, p. 333).

Neste sentido, a distribuição de competências entre a União e os demais entes federativos constitui, nas palavras de Silva (1989, p. 89), “o fulcro do Estado Federal, e dá origem a uma estrutura estatal complexa, que apresenta, a um tempo, aspectos unitário e federativo”. O aspecto unitário se dá tendo em vista que há apenas um único território e uma única população, ambos relacionados diretamente ao poder da União. Por outro lado, “é federativo (associativo), enquanto cabe aos estados-membros participar na formação da vontade dos órgãos federais”.

A Constituição Federal de 1988 consagrou o modelo de federalismo cooperativo no Brasil. Nela, o federalismo se destaca como fator de impacto

na atuação dos gestores públicos. E, neste caso, há particularidades que diferenciam o modelo brasileiro do modelo federal habitualmente praticado. Isto porque, no Brasil, “o federalismo concebe como elementos componentes a União e os estados-membros. A recepção do município como elemento integrante e peculiar da federação brasileira forma um exótico sistema federativo tridimensional” (SALDANHA, 2009, p. 334).

Assim, após a redemocratização e a descentralização de políticas públicas albergada pela Constituição Cidadã, pode-se dizer que o “formato centralizado do federalismo brasileiro deu lugar a um novo modelo institucional de federalismo cooperativo na medida em que a Carta Magna de 1988 estabeleceu uma série de competências comuns e concorrentes para os três entes” (SAPORETTI, 2016, p. 44). Com isso, a participação das gestões estaduais e municipais na produção de políticas públicas foi demasiadamente alargada, de modo a incorporar a atuação nas áreas da educação, saúde, saneamento básico e, especificamente em relação ao presente estudo, assistência social.

Contudo, como destaca Souza (2005), este modelo de federalismo cooperativo “gera debates acalorados sobre qual nível é responsável por qual política ou serviço público” (SOUZA, 2005, p. 112). Debates estes que, segundo a autora, resultam em acusações entre governantes acerca das responsabilidades, ao invés de se estabelecer por uma divisão de trabalho compartilhada na contracorrente das previsões constitucionais,

Conforme continua:

O objetivo do federalismo cooperativo está longe de ser alcançado por duas razões principais. A primeira está nas diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes. A segunda está na ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo. (SOUZA, 2005, p. 112).

Nos últimos trinta anos esta realidade somente se asseverou, caracterizada por uma complexidade cada vez maior das relações intergovernamentais, ao lado de uma crescente demanda por serviços públicos e políticas sociais. Isto porque, “com graus variados de autonomia, mas com maior raio de ação do que no passado, há gestores municipais, estaduais e federais em Educação, Saúde, Assistência Social e noutras políticas públicas relevantes” (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 13).

Desta forma, esmiuçar o federalismo e a estrutura de três níveis encampada pelo legislador brasileiro, tal como fazemos a seguir, permite compreender a previsão da repartição das competências em relação às formas de

**Esmiuçar o federalismo e a estrutura de três níveis encampada pelo legislador brasileiro, tal como fazemos a seguir, permite compreender a previsão da repartição das competências em relação às formas de coordenação entre União, estados e municípios**

**À União Federal compete a coordenação e elaboração das normas gerais, em nível nacional, enquanto aos estados e municípios compete a coordenação e a execução dos seus respectivos programas, nas esferas estadual e municipal**

coordenação entre União, estados e municípios, em especial, no âmbito das políticas públicas de proteção social.

## **A DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL**

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 204, tratou da distribuição de competências relativas às ações governamentais na área da proteção social ao instituir um sistema descentralizado e hierarquizado. Neste tocante, limitou-se a afirmar que à União Federal compete a coordenação e elaboração das normas gerais, em nível nacional, enquanto aos estados e municípios compete a coordenação e a execução dos seus respectivos programas, nas esferas estadual e municipal.

Ocorre que em Estados estruturados em um modelo federativo, as relações intergovernamentais se tornam complexas, na medida em que são instituídos atores políticos que almejam, cada vez mais, maior autonomia e repartição fiscal, em simultaneidade à crescente demanda do ponto de vista da cidadania. Especificamente, em relação à assistência social, tal desafio se sobreleva, tendo em vista que a Constituição Federal foi silente ao não detalhar individualmente o papel da União, dos estados e dos municípios na produção conjunta de políticas assistenciais (SAPORETTI, 2016).

Diante disso, uma reflexão acerca das responsabilidades de cada um dos entes federativos, sobremaneira a da própria União, e as possibilidades de encaminhamento de medidas, em termos de políticas públicas específicas, deve levar em consideração o modelo sobre o qual restou estruturado o sistema de proteção social e, ainda, do arranjo federativo brasileiro como um todo.

Consoante ao que leciona Arretche (1999), em Estados federativos, os estados e os municípios possuem três modos de assumir a gestão de políticas públicas: a) por sua própria iniciativa; b) por adesão a algum programa proposto por outro nível mais abrangente de governo; ou c) por expressa imposição constitucional.

Quanto a esta última possibilidade, já restou demonstrada a inexistência de distribuição detalhada pela Constituição Federal no que tange às competências na área de assistência social, mantendo nosso exemplo. Isto porque, sendo silente a Carta Magna, a regulamentação das normas de cooperação na produção e execução de políticas públicas assistenciais é entregue ao legislador infraconstitucional, por meio da elaboração de instrumentos normativos como a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993), a Política Nacional de Assistência Social

(PNAS/2004) e as duas edições da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS/2005 e NOB/SUAS/2012) (BRASIL, 1993, 2009; CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2005, 2013)<sup>2</sup>.

Conforme destaca Saporetti (2016, p. 41), é por meio deste arcabouço normativo que “foram definidas as bases de cofinanciamento e gestão descentralizada e participativa para a política de assistência social”, de modo a efetivar, por meio do Sistema Único de Assistência Social, “a gestão compartilhada entre os entes federativos e possibilitar uma orientação una da política sob a visão de que a assistência social é um direito a ser garantido a todos”.

Assim, torna-se evidente que a responsabilidade dos estados e municípios advém ou de iniciativa própria ou por adesão a estratégias propostas pelo nível de governo mais abrangente. Inexistindo uma imposição constitucional a obrigar os estados e os municípios a assumirem a execução de políticas públicas, mas tendo aquele diploma normativo instituído um sistema hierarquizado e descentralizado como estrutura do sistema de proteção social, “tornam-se essenciais estratégias de indução capazes de obter a adesão dos governos locais” (ARRETCHE, 1999, p. 115).

Em outras palavras, “incentivos ofertados pelo governo que deseja transferir funções é elemento determinante para que, os governos locais, analisando o custo/benefício resolvam assumir novas responsabilidades” (SAPORETTI, 2016, p. 45). Esta é a postura prevista e desejada, na perspectiva do federalismo cooperativo, para o caso brasileiro. No entanto, como será demonstrado, o que tem se verificado na atuação prática do governo federal vai de encontro às necessidades de gestão coordenada das políticas públicas de proteção social, em nível nacional, especialmente durante a pandemia do novo coronavírus.

## **O CONTEXTO DA (IN)SEGURIDADE NO BRASIL E O PLANO ATUAL**

No contexto da Seguridade Social no Brasil, resultado de um longo processo de luta pela redemocratização do país, a Constituição Federal de 1988 representou uma ruptura histórica que proclamou o estabelecimento de um Estado democrático reconhecedor de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Embora a Constituição promulgada tenha sido, ao final, menos avançada e progressista do que as expectativas postas ao longo do processo, ela foi reflexo de um conjunto de forças

**A responsabilidade dos estados e municípios advém ou de iniciativa própria ou por adesão a estratégias propostas pelo nível de governo mais abrangente**

2 A Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social é o instrumento normativo que regulamenta a gestão pública da política de assistência social no Brasil.

## **A definição da Seguridade Social como fio condutor da proteção social brasileira foi uma das mais relevantes inovações do texto constitucional de 1988**

heterogêneas que atribuiu novo patamar à cidadania no país. Assim sendo, com a Constituição de 1988 foram colocadas novas bases para o amplo reconhecimento de direitos sociais, de vocação universal.

Tal como afirmam Delgado, Jaccoud e Nogueira (2009), a definição da Seguridade Social como fio condutor da proteção social brasileira foi uma das mais relevantes inovações do texto constitucional de 1988. Inovações que permitiram o acesso a uma segurança protetora de redução ou prevenção de situações de risco e de vulnerabilidade social, baseadas no tripé instituído pelo art. 194: “A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à Saúde, à Previdência Social e à Assistência Social” (BRASIL, 1988).

Deste modo, os direitos definidos na Seguridade Social ampliaram a cobertura do sistema previdenciário, facilitando seu acesso aos trabalhadores rurais, reconheceram a Assistência Social como política não contributiva, e consolidaram seu acesso universal com a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), assim como no caso da saúde, pelo Sistema Único de Saúde (SUS). “Assim sendo, a Seguridade brasileira emerge como um sistema de cobertura de diferentes contingências sociais que podem alcançar a população em seu ciclo de vida, sua trajetória laboral e em situações de renda insuficiente” (YASBEK, 2010, p. 16).

Desde então, a regulamentação e a implantação das conquistas estabelecidas têm sido resultado de uma luta árdua. Não foram poucos os pontos que foram modificados ou cancelados, até mesmo antes de serem regulamentados, mediante a força de grupos e posições conservadores, que trazem à tona a interposição de diferentes projetos políticos que implicam, por sua vez, em distintas interpretações do texto constitucional e dos temas da proteção social, assim como da própria democracia e da cidadania a ela vinculada.

Recém-promulgada, a Constituição Federal de 1988 já se inseria em uma crise não apenas do Regime Militar, mas do próprio Estado enquanto agente social. No momento de sua promulgação, o modelo econômico que colocava o Estado como agente indutor e principal ator social do desenvolvimento se mostrava desgastado, diante da proposta neoliberal que ganhava força nos países da região da América Latina tendo, à época, o Chile como modelo principal. Modelo vinculado à defesa de redução drástica das funções estatais e afastamento do papel regulamentador do Estado, como uma “nova noção de cidadania”, crescentemente comparada com a integração individual no mercado.

Deste modo, tão logo quanto promulgada, é posto em xeque o caráter de cidadania da Carta Magna, em favorecimento do modelo neoliberal, que

tem ganho cada vez mais força no país, desde 2016 com a destituição de Dilma Rousseff e governos instalados subsequentemente.

No plano atual, o papel do Estado como provedor de políticas públicas, sobretudo as de caráter de proteção social, é ameaçado, considerado como no máximo provedor de políticas focalizadas a grupos extremamente vulneráveis na sociedade, e desviado de sua função prevista na Constituição Cidadã, de caráter amplo e universal na construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Constrói-se e difunde-se, no seu lugar, uma visão de mundo cada mais individualizante e autopromotora das condições básicas de cidadania.

À luz deste contexto e plano atual compõe-se o cenário sobre o qual vêm sendo desestruturadas as políticas públicas no Brasil: um cenário de desmonte dos direitos sociais da já insegura seguridade social, acirrado pela situação de pandemia e quase ausência do governo federal na sua administração, analisado a seguir.

## **A (DES)PROTEÇÃO SOCIAL NA PANDEMIA: RETRATOS DE UM FEDERALISMO COOPERATIVO AUSENTE**

Oliveira e Wanis (2020) entendem que a pandemia da covid-19 criou um “espiral descendente de subdesenvolvimento”, cujos efeitos negativos atingiram majoritariamente a parcela mais pobre da população, “em razão do parco acesso aos serviços públicos e privados essenciais à fruição dos direitos fundamentais”. Dentre tais efeitos, listam a sobrecarga do sistema de saúde, redução na produção de bens e prestação de serviços, redução no consumo, desemprego, etc. (OLIVEIRA; WANIS, 2020, p. 3).

A presença de um Estado ativo e comprometido se mostra essencial, focado em regular as relações sociais e promover o desenvolvimento com equidade. Assim, países menos desenvolvidos ou antidemocráticos tendem a sentir com maior intensidade os efeitos da pandemia, como ocorreu no caso brasileiro, especialmente pela ausência de uma ação governamental comunicativa e participação da população na gestão pública.

A situação se agrava no Brasil ante a ausência de recursos e desigualdade social. Desta maneira, a situação pandêmica aclarou as vulnerabilidades do povo brasileiro, não apenas nos aspectos da saúde, mas demais aspectos sociais, como a capacidade de obter renda para seu sustento, a situação de grupos vulneráveis como idosos e crianças, a revelar um cenário pré, durante e pós-pandemia.

Porém, a gravidade do momento se coloca sobremaneira no que corresponde aos dilemas sobre as competências dos entes federativos. Assim, a

**A pandemia da covid-19 criou um “espiral descendente de subdesenvolvimento”, cujos efeitos negativos atingiram majoritariamente a parcela mais pobre da população**

## O governo federal tem o papel de viabilizar patamares básicos de produção de serviços sociais

análise sobre o modelo de federalismo adotado no Brasil, especialmente pela comparação da situação brasileira pré e durante a pandemia, traz à tona reflexão sobre o contexto da proteção social nesse mesmo período e como o federalismo afetou o combate à covid-19. Porquanto, a pandemia se apresentou como um desafio, mas, ao mesmo tempo, abriu as cortinas para uma realidade que se impõe: restabelecer as instituições públicas no pós-pandemia, “primando pela participação administrativa, cooperação, coordenação, consensualidade, transparência e eficiência de suas ações” (OLIVEIRA; WANIS, 2020, p. 6-7).

Vimos que o federalismo cooperativo do texto constitucional de 1988 amplia a atuação dos governos locais, especialmente na implementação de políticas públicas pelos estados e municípios.

Quanto às políticas sociais, há competência concorrente e “qualquer ente federativo estava constitucionalmente autorizado a implementar programas nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento”, ao mesmo tempo que nenhum estava constitucionalmente obrigado. Como exemplo, as políticas de saúde e desenvolvimento urbano são centralizadas e as de educação fundamental são descentralizadas (ARRETCHE, 2004, p. 22).

Assim, o governo federal tem o papel de viabilizar patamares básicos de produção de serviços sociais, ou seja, “a coordenação federal dos programas sociais se justifica tanto por razões relacionadas à coordenação das decisões dos governos locais quanto para corrigir desigualdades de capacidade de gasto entre Estados e municípios” (ARRETCHE, 2004, p. 19-20).

Entretanto, a despeito da autonomia concedida, na prática, é possível identificar uma baixa capacidade administrativa e gerencial, diante da coexistência entre autoridades centrais e subnacionais, interdependentes, mas modestamente coordenadas (GRIN; ABRUCIO, 2018, p. 87), que ficou ainda mais clara na pandemia, quando se intensificou a exigência de maior coordenação do governo federal.

Ao contrário, no combate à pandemia da covid-19, “imperou a lógica de reduzir a coordenação federal”. E naquilo que poderia referir-se a uma possível articulação, estabeleceu-se divergências entre o presidente e seus ministros, governadores e prefeitos. Estes últimos, reclamavam que não recebiam as verbas do SUS para o enfrentamento, a demonstrar a desarticulação federativa (ABRUCIO *et al*, 2020, p. 670). Os governadores tiveram então que agir por conta própria e tomar a iniciativa nas questões do isolamento social (com base na competência compartilhada em saúde), o que aumentou o confronto com o governo federal. Tal confronto foi intensificado pela configuração do Comitê de Crise da Covid-19, que

ignorou a participação das esferas estaduais e municipais, em uma visão de federalismo dualista. “A redução conjuntural do papel da União aumentou a descoordenação intergovernamental e a desigualdade entre estados e municípios”, além de dificultar as decisões nacionais sobre isolamento social e disponibilidade de recursos, que geraram competição horizontal e vertical (ABRUCIO *et al.*, 2020, p. 672).

Assim, a pandemia trouxe um novo contexto, a exigir a participação do Estado e um novo modelo de governança pública, com equilíbrio das autoridades públicas e valorização da ciência e tecnologia, que funcionasse harmônica e eficientemente em rede, interna e externamente, capaz de efetivar os direitos fundamentais e incluir grupos vulneráveis através de políticas públicas (OLIVEIRA; WANIS, 2020, p. 8). A realidade observada, no entanto, vai na direção oposta, respaldada na ausência da coordenação federal, desarticulação entre os entes federados, desequilíbrio dos poderes e negacionismo do conhecimento científico e tecnológico dificultando qualquer iniciativa de maior proteção social.

### **FEDERALISMO COOPERATIVO DE AUSÊNCIA: A ATUAÇÃO DOS GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS COMO POSSIBILIDADE**

Em movimento contrário ao que demanda a realidade da cidadania no Brasil de boa parte da população desassistida de seus direitos mais fundamentais, o governo federal reduziu em mais de 90%, em 2021, o repasse para estados e municípios para o enfrentamento da crise sanitária (ACCIOLY, 2021). Estados e municípios foram severamente afetados com as restrições da atividade econômica como medidas de enfrentamento à pandemia do novo coronavírus. Isto porque, sendo sua arrecadação tributária baseada precipuamente nos impostos sobre o consumo de mercadorias e sobre a prestação de serviços, respectivamente ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), em relação aos estados, e ISS (Imposto Sobre Serviços), em relação aos municípios, sofreram significativa queda de arrecadação de receitas tributárias em 2020 (PITOMBO, 2021).

Não obstante a isso, ainda que inexistindo mandamento constitucional de assunção de políticas públicas de seguridade social, por ausência de imposição expressa, e, ainda, não havendo o fomento da esfera governamental mais abrangente para a adesão a estratégias de enfrentamento dos graves problemas sociais mais urgentes no contexto da pandemia do novo coronavírus, os governos estaduais e municipais se viram impelidos a adotar, por iniciativa própria, políticas públicas de complementação ao

**A pandemia trouxe um novo contexto, a exigir a participação do Estado e um novo modelo de governança pública, com equilíbrio das autoridades públicas e valorização da ciência e tecnologia, que funcionasse harmônica e eficientemente em rede**



**Cada estado adotou critérios próprios para atender a desempregados, pessoas em situação de pobreza e vulnerabilidade social, artistas, profissionais da cultura, entre outros**

auxílio emergencial concedido pelo governo federal, considerado insuficiente para atender as demandas da população mais afetada pela crise sanitária.<sup>3</sup>

Neste diapasão, ainda que em um cenário de grave crise fiscal, outros entes federativos implementaram seus próprios auxílios regionais ou locais, de modo a complementar ou substituir aquele concedido pela União. E, observa-se que, em que pese a previsão de um sistema hierarquizado e descentralizado de assistência social na Constituição Federal, a implementação de auxílios emergenciais regionais e locais pelos estados e municípios, respectivamente, decorreu unicamente de iniciativa própria, à luz de seus próprios interesses, e não por influência de fatores externos, como imposição constitucional ou fomento pela esfera federal.

Isto porque, não há uma imposição constitucional de repartição das competências e das responsabilidades na produção de políticas públicas de assistência social, sendo a elaboração de normas quanto à atuação coordenada entregue pela Carta Magna ao legislador infraconstitucional. Assim, a assunção das funções de gestão de políticas públicas assistenciais pelos estados e municípios somente pode se dar por iniciativa própria, resultante de seus próprios interesses, ou por adesão ao programa proposto pelo governo federal, que, especificamente em relação ao auxílio emergencial, como medida de combate ao desemprego, à pobreza e à fome, agravados pela pandemia no novo coronavírus, não existiu.

Segundo levantamento realizado até abril de 2021, no mínimo 18 estados, 16 capitais e o Distrito Federal teriam instituído seus próprios auxílios emergenciais (MENDES, 2021). Cada estado adotou critérios próprios para atender a desempregados, pessoas em situação de pobreza e vulnerabilidade social, artistas, profissionais da cultura, entre outros. Além disso, em alguns casos, como em Boa Vista/RR, as políticas públicas locais incluem isenção de taxas municipais e desconto no IPTU.

O governo do estado de São Paulo, por sua vez, instituiu o programa “Bolsa do Povo”, por meio da Lei n. 17.372, de 26 de maio de 2021 (SÃO PAULO, 2021). A medida visa o combate à pandemia e enfrentamento das situações de pobreza e vulnerabilidade e reúne diversos programas e ações sociais, com ou sem transferência de renda, nos eixos de assistência social, trabalho, qualificação profissional, educação, saúde, habitação e esporte.

3 Inicialmente, o Governo Bolsonaro propôs a fixação da quantia assistencial em R\$ 200,00. No entanto, após tramitação no Congresso Nacional, aprovou-se, para o ano de 2020, o valor de R\$ 600,00 a R\$ 1.200,00, a depender da composição e da renda familiar, mesmo assim insuficiente em alguns casos. Ademais, pela forma como foi distribuído, nem sempre atendeu a todos os que realmente dele necessitavam. Em 2021, por sua vez, o valor do benefício foi reduzido, por opção política, ao patamar de R\$ 150,00 a R\$ 375,00.

A capital São Paulo já havia instituído em dezembro de 2020, no nível local, auxílio emergencial com transferência de renda, para famílias cadastradas no Bolsa Família, trabalhadores ambulantes e pessoas com deficiência. Também no nível municipal, a cidade do Rio de Janeiro instituiu o Auxílio Carioca, distribuído em quatro etapas: Cartão Família Carioca, Cartão Alimentação, Apoio Emergencial e Comércio Ambulante.

No mesmo sentido, no estado do Rio Grande do Sul, a Lei n. 15.604, de 12 de abril de 2021 instituiu o auxílio emergencial de apoio à atividade econômica e de proteção social, por meio de medidas de enfrentamento à pandemia para mulheres chefes de família, microempreendedores individuais, trabalhadores desempregados e empresas Simples Nacional (RIO GRANDE DO SUL, 2021).

O estado do Rio de Janeiro, em 2 de março de 2021, criou o programa “Supera RJ” (Lei n. 9.191/2021), para atuar no combate à crise econômica causada pelas medidas de contenção da pandemia, com ações e iniciativas para postos de trabalho formais, abertura de linha de crédito, programa de renda mínima estadual, estímulo ao mercado consumidor e combate à pobreza (RIO DE JANEIRO, 2021).

Certamente, a adoção de tais medidas foram extremamente valiosas do ponto de vista dos milhões de brasileiros vulnerabilizados por uma histórica insegurança social, agravada pela crise do coronavírus, e que tinham urgência em suas necessidades mais prementes. No entanto, é preciso apontar que elas oneram os governos estaduais e municipais, que, conforme abordado, já sofreram com a redução de suas arrecadações, e o efeito cascata da crise econômica e social que se instalou no país, colocando em risco a organização das competências constitucionais e a estrutura dos entes federados. Mais ainda, colocando em risco qualquer possibilidade de federalismo cooperativo e as possibilidades dos patamares de democracia e de cidadania a ele vinculados.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Carta Cidadã de 1988 representou um avanço histórico no que tange à proteção dos direitos sociais, ao estabelecer um Estado democrático que alçou a cidadania no país a um novo patamar. Neste cenário, a Seguridade Social se apresentou como uma das principais inovações oriundas da Constituinte, compreendendo um conjunto de atividades nas áreas de saúde, previdência e assistência social. Em que pese as conquistas inseridas no texto constitucional, a regulamentação e implantação das políticas de proteção social têm enfrentado resistência de grupos de força e posições conservadoras. Isto porque, o modelo que aposta na defesa do Estado como principal ator social do desenvolvimento sofreu desgastes, especialmente ante ao avanço do projeto político neoliberal, que busca o

**A adoção de tais medidas [auxílios emergencias dos próprios estados] foram extremamente valiosas do ponto de vista dos milhões de brasileiros vulnerabilizados por uma histórica insegurança social, agravada pela crise do coronavírus, e que tinham urgência em suas necessidades mais prementes**

**No contexto da pandemia do novo coronavírus, não se verificou a existência de uma gestão adequada das políticas socialmente protetivas, em nível nacional, naquilo que se configurou o que chamamos de federalismo cooperativo ausente**

desmante do Estado de Proteção Social, com drástica redução de suas funções e afastamento do seu papel regulamentador.

À luz desta “nova noção de cidadania”, em que é difundida uma visão de autopromoção da cidadania, notadamente de caráter individualizante, emerge o cenário de crise econômica e social causada pela pandemia do novo coronavírus, que põe em xeque esta proposta ressaltando os antigos dilemas da sociedade brasileira, agravados pelo aumento da desigualdade, da fome e da miséria. Este cenário renova o projeto em defesa de um Estado provedor de políticas públicas, articulado nos seus vários níveis federativos, para a sua composição em termos de efetiva proteção social.

Neste sentido, tornou-se indispensável o debate em relação às competências e responsabilidades previstas na Constituição Federal (BRASIL, 1988) quanto à esta tarefa. Isto porque, além de outros fatores, a formulação de políticas públicas é diretamente influenciada pela estrutura institucional adotada por um país.

No caso brasileiro, o federalismo se destaca como fator de impacto na atuação dos gestores públicos, especialmente após a redemocratização e a descentralização de políticas públicas albergada pela Constituição Federal de 1988. Neste aspecto, a Carta Cidadã, no tocante à seguridade social, instituiu um sistema hierarquizado e descentralizado, limitando-se a outorgar à União a competência para a coordenação e elaboração das normas gerais, em nível nacional, enquanto aos estados e municípios atribuiu competência para coordenar e a executar seus respectivos programas, nas esferas estadual e municipal. No entanto, em um cenário de relações intergovernamentais complexas, no modelo federativo de caráter tridimensional e cooperativo, em que são instituídas pessoas políticas que buscam maior autonomia e repartição fiscal, em simultaneidade à crescente demanda do ponto de vista da cidadania, o desafio se sobleva em relação às políticas públicas de proteção social, visto que, inexistindo imposição pelo texto constitucional, a assunção de gestão, pelos estados e municípios, de tais políticas públicas se dá pela adesão a estratégias propostas pelo nível de governo mais abrangente ou por iniciativa própria.

No contexto da pandemia do novo coronavírus, não se verificou a existência de uma gestão adequada das políticas socialmente protetivas, em nível nacional, naquilo que se configurou o que chamamos de federalismo cooperativo ausente, de modo que restou aos estados e aos municípios, quando possível, e de interesse próprio, instituir auxílios regionais e locais, mesmo diante do contexto de agravamento da crise fiscal pela queda de arrecadação tributária.

Se por um lado tais medidas oriundas de iniciativa própria dos estados e municípios possuem o fito de fortalecer novos caminhos do federalismo,

ao ratificar a autonomia de tais pessoas políticas na consecução dos objetivos de proteção social encampados na Constituição Federal, não se pode olvidar que, por outro lado, enfraquecem as previsões do mesmo diploma normativo quanto à atuação coordenada e fomentada pela União Federal na implantação de ações e iniciativas estatais, de modo a colocar em risco a democracia e o sistema do federalismo cooperativo com o desmonte da estrutura de proposição e financiamento de políticas públicas.

Os impactos destes processos ainda permanecem como agenda de pesquisa. Nosso intuito aqui foi chamar a atenção para a relevância do debate e colaborar com alguns elementos iniciais.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. *In*: ARAÚJO, M. F. I.; BEIRA, L. (org.). *Tópicos de economia paulista para gestores públicos*. São Paulo: Edições FUNDAP, 2007. v. 1, p. 13-31.
- 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.
- ACCIOLY, D. *União corta 90,5% de repasses para estados e municípios durante pandemia*. Brasília, DF, 2 jun. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/06/02/uniao-corta-90-5-de-repasses-para-estados-e-municipios-durante-pandemia#:~:text=A%20Uni%C3%A3o%20reduziu%20em%2090,R%24%2036%2C9%20milh%C3%B5es>. Acesso em: 25 set. 2021.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/yrd5VzhMD8wyrZDDS6WvP/?lang=pt>. Acesso em: 19 set. 2021.
- ARRETCHE, M. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 6 maio 2021.
- BRASIL. Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020. Regulamenta a Lei nº 13.982 de 2 de abril de 2020, que estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde

pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 abr. 2020.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 dez. 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm). Acesso em: 6 maio 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Política Nacional de Assistência Social PNAS/2004: Norma Operacional Básica NOB/SUAS*. reimp. Brasília, DF: MDS, maio 2009. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf). Acesso em: 6 maio 2021.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (Brasil). Resolução CNAS nº 33, de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 jan. 2013. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS\\_2012.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf). Acesso em: 6 maio 2021.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (Brasil). Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005. Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 jul. 2005. Disponível em: <https://www.diariodasleis.com.br/busca/exibelinck.php?numlink=1-140-34-2005-07-15-130>. Acesso em: 6 maio 2021.

DELGADO, G.; JACCOUD, L.; NOGUEIRA, R. P. Seguridade social: redefinindo o alcance da cidadania. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, Brasília, v. 1, n. 17, p. 17-40, 2009. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/bps\\_completo\\_1.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/bps_completo_1.pdf). Acesso em: 10 jun. 2021.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 69, p. 85-122, dez. 2018. Edição especial: Repensando o Estado Brasileiro. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3584>. Acesso em: 13 set. 2021.

MENDES, L. 18 Estados, 16 capitais e DF têm auxílio emergencial próprio. *Poder 360*, [s. l.], 19 abr. 2021. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/coronavirus/estados-e-capitais-adotam-auxilios-emergenciais-proprios-em-2021/>. Acesso em: 25 set. 2021.

OLIVEIRA, G. J. de; WANIS, R. O. M. “Estado pandemia” e “estado pós-pandemia”: ensaio sobre influências do desenvolvimentismo e da nova governança pública para a emergência de modelos de Estado e de gestão pública mais eficientes

e inclusivos. In: CUNHA FILHO, A. J. C. da et al. (org.). *Direito em tempos de crise: COVID-19*. São Paulo: Quartier Latin, 2021. v. 3, p. 33-42. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/6455335/mod\\_resource/content/1/EstadoPandemia.JustinoeManzheiro.maio20.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/6455335/mod_resource/content/1/EstadoPandemia.JustinoeManzheiro.maio20.pdf). Acesso em: 27 set. 2021.

PITOMBO, J. P. Estados têm perda de R\$34 bilhões em arrecadação no 2020 da pandemia. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 3 fev. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/02/estados-tem-perda-de-r-34-bilhoes-em-arrecadacao-no-2020-da-pandemia.shtml>. Acesso em: 25 set. 2021.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei nº 9.191, de 02 de março de 2021. Institui o Programa Supera RJ de enfrentamento e combate à crise econômica causada pelas medidas de contenção da pandemia do novo coronavírus e dá outras providências. *Diário Oficial [do] Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, RJ, 2 mar. 2021. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/afb5fb051d8452ef032586930061e6d9?OpenDocument&Highlight=0,9191>. Acesso em: 6 maio 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 15.604, de 12 de abril de 2021. Institui o auxílio emergencial de apoio à atividade econômica e de proteção social, bem como estabelece medidas excepcionais de enfrentamento às consequências econômicas e sociais decorrentes da pandemia de COVID-19. *Diário Oficial Estado*, Porto Alegre, 12 abr. 2021. Disponível em: <https://ww3.al.rs.gov.br/filerepository/replegiscomp/Lei%20n%C2%BA%2015.604.pdf>. Acesso em: 6 maio 2021.

SALDANHA, A. C. Estado federal e descentralização: uma visão crítica do federalismo brasileiro. *Revista Sequência*, Florianópolis, n. 59, p. 327-360, dez. 2009.

SÃO PAULO (Estado). Lei nº 17.372, de 26 de maio de 2021. Cria o Programa Bolsa do Povo e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, São Paulo, SP, 27 maio 2021. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2021/lei-17372-26.05.2021.html#:~:text=Cria%20o%20Programa%20Bolsa%20do%20Povo%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs>. Acesso em: 27 maio 2021.

SAPORETTI, D. M. de C. *A atuação e desempenho do governo de Minas Gerais na consolidação e promoção da política de assistência social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS*. 2016. 150 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2016.

SILVA, J. A. da. *Curso de direito constitucional positivo*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e as instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

TEMER, M. *Elementos de direito constitucional*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984.

VELLOSO, C. M. da S. Estado federal e estados federados na constituição brasileira de 1988: do equilíbrio federativo. *Boletim de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, p. 290-310, 1993.





## **Resumo**

O objetivo do estudo é descrever o perfil de morbimortalidade da covid-19 relacionado ao trabalho no estado da Bahia. Utilizou-se como fonte de dados secundários as notificações de Acidente de Trabalho, registradas no Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan), de 2020 até junho de 2021, cujo campo 64 (diagnóstico da lesão) foi preenchido com a Classificação Internacional de Doença (CID) B34.2 (infecção por coronavírus). Os achados encontrados nesse estudo mostram que os casos de covid-19 relacionados ao trabalho foram prevalentes em mulheres, pardos/negros, na faixa etária de 30 a 49 anos, com escolaridade de nível superior, prevalência em trabalhadores de saúde, com vínculos de trabalho formais, com evolução para cura, tendo a região de saúde de Salvador a maior proporção de notificações na Bahia. Os resultados encontrados sugerem que há uma desigualdade de acesso dos trabalhadores com vínculos vulneráveis e informais ao diagnóstico de covid-19 relacionado ao trabalho e, por conseguinte, ao registro nos Sistemas de Informação.

**Palavras-chave:** covid-19; epidemiologia; pandemia; saúde do trabalhador; categorias de trabalhadores.

## **Abstract**

*The study aims to describe the morbidity and mortality profile of work-related Covid-19 in the state of Bahia. Occupational Accident notifications, registered in the Notifiable Diseases Information System (SINAN), from 2020 to June 2021, were used as a source of secondary data, whose field 64 (injury diagnosis) was filled in with the International Classification of Disease (ICD) B34.2 (coronavirus infection). Findings of this study show that work-related cases of Covid-19 were prevalent in women, mixed race/black, aged between 30 and 49 years, with higher education, prevalence in health workers, with formal employment contracts, with evolution to cure, with the health region of Salvador having the highest proportion of notifications in Bahia. The results found suggest that there is inequality of access by workers with vulnerable and informal ties to the diagnosis of work-related and, therefore, to registration in the Information Systems.*

**Keywords:** epidemiology; pandemics; occupational health; occupational groups.

# Perfil de morbimortalidade da covid-19 relacionado ao trabalho no estado da Bahia, 2020-2021

## **ADRIANA RABELO SILVA**

Especialista em Análise de Situação de Saúde pela Universidade Federal de Goiás (UFG), especialista em Epidemiologia em Saúde do Trabalhador pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Atua na Diretoria de Vigilância e Atenção à Saúde do Trabalhador do Centro de Referência Estadual em Saúde do Trabalhador (Divast/Cesat), da Secretaria da Saúde do Estado da Bahia. [adrisira@yahoo.com.br](mailto:adrisira@yahoo.com.br)

## **POLYANA MANDACARU**

Doutora e mestra em Medicina Tropical pela Universidade Federal de Goiás (UFG), Especialista em Enfermagem do Trabalho pela Universidade do Grande Rio (Unigranrio). Atua na Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-Goiás), na Prefeitura Municipal de Goiânia e no Centro de Pesquisa Leide das Neves do Governo do Estado de Goiás. [pmpmandacaru@bol.com.br](mailto:pmpmandacaru@bol.com.br)

[doi.org/10.56839/bd.v32i2.2](https://doi.org/10.56839/bd.v32i2.2)

## **INTRODUÇÃO**

A pandemia da covid-19 no país em 2020 aumentou a exposição ocupacional ao SARS-CoV-2 entre os trabalhadores que atuam nas diversas atividades econômicas (JACKSON FILHO *et al.*, 2020). Os primeiros casos de transmissão do novo coronavírus afetaram grupos de trabalhadores expostos ao contato com o público o que ressaltou aspectos da vulnerabilidade social que algumas atividades econômicas reproduzem (SANTOS *et al.*, 2020a). Na Bahia, o primeiro caso de transmissão local notificado foi em uma trabalhadora doméstica no dia 7 de março de 2020, que teve contato com o primeiro caso importado de covid-19 no estado, ocorrido no dia 25 de fevereiro de 2020.

O componente trabalho assume, portanto, um papel fundamental no controle da pandemia, sendo necessário o estabelecimento de protocolos, planos de contingência e normativas por gestores públicos e empregadores, para impedir ou mitigar a transmissibilidade do vírus nos diversos ambientes de trabalho (HELIOTERIO *et al.*, 2020; INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2020; JACKSON FILHO *et al.*, 2020; SANTOS *et al.*, 2020a; SANTOS *et al.*, 2020b).

**Apesar da  
pandemia ser de  
contaminação  
comunitária,  
as condições de  
trabalho podem  
contribuir e  
até mesmo  
potencializar o  
adoecimento**

Apesar da pandemia ser de contaminação comunitária, as condições de trabalho podem contribuir e até mesmo potencializar o adoecimento, fazendo com que cada vez mais o judiciário e demais instituições governamentais reconheçam a contaminação por covid-19 como acidente de trabalho diante do estabelecimento donexo causal (BRASIL, 2020a; COVID-19..., 2021;).

Reconhecendo que o trabalho pode contribuir para a contaminação pela covid-19 e devido à necessidade de investigar, registrar e monitorar os casos de trabalhadores contaminados, a Secretaria Estadual de Saúde da Bahia (Sesab/Divast), por meio de orientação técnica determinou que todos os casos confirmados de covid-19 relacionados ao trabalho fossem registrados no Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan), como acidente de trabalho, com fixação da Classificação Internacional de Doença (CID) B34.2 no campo 64 (NOBRE; CASTRO, 2020). Posteriormente, a Coordenação Geral de Saúde do Trabalhador do Ministério da Saúde lançou também uma orientação de vigilância epidemiológica da covid-19 relacionada ao trabalho (BRASIL, 2020b).

Diante o exposto, o objetivo do estudo será descrever o perfil de morbimortalidade da covid-19 relacionado ao trabalho no estado da Bahia, 2020-2021.

## **MÉTODOS**

Tratou-se de um estudo descritivo dos casos de covid-19 relacionados ao trabalho notificados, no estado da Bahia, ocorridos na população economicamente ativa ocupada (PEAO) acima de 10 anos de idade, entre os meses de março de 2020 e até junho de 2021, extraídos do tabulador de dados da saúde (tabnet) no dia 16 de junho de 2021.

Este estudo foi resultado do trabalho de conclusão de curso (TCC) de especialização de análise da situação de saúde (ASIS) do Instituto de Patologia Tropical e Saúde Pública – IPTSP financiado pelo Fundo Nacional de Saúde.

Utilizou-se como fonte de dados secundários as notificações de Acidente de Trabalho, registradas no Sistema de Informação de Agravos de Notificação, de março de 2020 até junho de 2021, cujo campo 64 (diagnóstico da lesão) fosse preenchido com a CID B34.2 (infecção por coronavírus), conforme as orientações técnicas para a investigação e notificação de casos de covid-19 relacionados ao trabalho (BRASIL, 2020b; NOBRE; CASTRO, 2020).

O uso da ficha de notificação de acidente de trabalho no Sinan ocorreu por ser uma ficha já utilizada para agravos relacionados ao trabalho de

notificação compulsória e por possuir um campo (64) em que é possível registrar o código da doença (NOBRE; CASTRO, 2020), a fim de que se possa monitorar esse agravado.

Os dados foram obtidos por meio do tabnet da Diretoria de Vigilância e Atenção à Saúde do Trabalhador (Divast)/ Sesab. Disponível em: <http://www3.saude.ba.gov.br/cgi/deftohtm.exe?../cesat/TabNet/COVID19/Covid19.def> (BAHIA, 2021).

Para a descrição dos casos de covid-19 relacionados ao trabalho no estudo, foram consideradas oito variáveis: sexo, raça, faixa etária, escolaridade, região de saúde, situação no mercado de trabalho, ocupação e evolução do caso. A análise de dados foi realizada por meio da observação da participação de cada estrato das variáveis de interesse (frequência absoluta -N e relativa- %). Os dados foram tabulados no tabnet saúde do trabalhador e exportados para o Excel, versão 2020 sendo os mesmos organizados em tabelas.

Para inclusão dos casos na análise foram selecionados no tabnet os acidentes de trabalho, marcados com o CID 34.2 (infecção por coronavírus) no campo 64, relativos à covid-19 ocupacional na população em idade ativa.

## RESULTADOS

De acordo com os dados obtidos no Sinan, no período de março de 2020 e até o mês de junho de 2021, foram registrados 7.240 casos de covid-19 relacionados ao trabalho no estado da Bahia, sendo que 72% das notificações foram realizadas no ano de 2020. No mesmo período foram confirmados 1.124.994 de casos de covid-19 no estado (BOLETIM EPIDEMIOLÓGICO COVID-19, 2021), sendo que os casos relacionados ao trabalho investigados e confirmados pelas equipes de saúde representaram 0,64% desse total.

No tocante ao perfil sociodemográfico dos trabalhadores acometidos por covid-19 relacionado ao trabalho no período, observou-se uma distribuição desigual dos casos entre os sexos, em média, 66% ocorreram em mulheres e 34% em homens. Em relação a raça/cor, 50% dos casos eram pardos, 12% preto, 12% branco e 21% dos casos tinham esse campo ignorado (Tabela 1). Em relação a idade, a faixa etária predominante foi de 30 a 39 anos (média de 38%), seguida de 40 a 49 (29%), 20 a 29 (17%) e 50 a 59 (11%).

Quanto a escolaridade, 26% ocorreram em trabalhadores com nível superior completo, 21% com ensino médio completo, 3% com ensino fundamental

**No período de março de 2020 e até o mês de junho de 2021, foram registrados 7.240 casos de covid-19 relacionados ao trabalho no estado da Bahia, sendo que 72% das notificações foram realizadas no ano de 2020**

**Com relação a evolução do caso, observou-se que 81% dos casos tiveram cura, 6% apresentaram incapacidade temporária, 0,21% dos casos foram a óbito pela covid-19**

incompleto, 1,3% com ensino fundamental completo. O percentual de ignorado desse campo foi de 43% (Tabela 1).

Com relação a evolução do caso, observou-se que 81% dos casos tiveram cura, 6% apresentaram incapacidade temporária, 0,21% dos casos foram a óbito pela covid-19 (sendo 86,7% em homens) e 11,4% dos casos tiveram preenchimento do campo ignorado/branco (Tabela 1).

Quanto as regiões de saúde notificantes destacaram-se: Salvador (36%), Itabuna (11%), Santo Antônio de Jesus (5%), Teixeira de Freitas (4,8%), Itaberaba (4,6%), Feira de Santana (4,4%) e Jacobina (4%). Não se observou notificação na região de Itapetinga (Tabela 2).

No aspecto referente à situação no mercado de trabalho, 43% dos casos eram empregados registrados, seguido de 18,6% servidores públicos estatutários, 6,5% trabalhadores temporários e 4,5% cooperativado (Tabela 3).

Nos grandes grupos ocupacionais (nível 1 que agrupa nove grandes famílias ocupacionais) destacaram-se os técnicos de nível médio (31,67%), profissionais da ciência e das artes (27,53%) e trabalhadores de serviços, vendedores de comércio (18,3%). Entre as ocupações (nível 6 formam as ocupações detalhadas e constituem as grandes famílias ocupacionais) mais notificadas, predominaram os técnicos e auxiliares de enfermagem (26%), seguidos de enfermeiro (13,5%), médico (5%), agente comunitário de saúde (4,8%), assistente administrativo (3%), faxineiro (2,5%), fisioterapeuta (2%), recepcionista (2%), agente de saúde pública (1,2%), vendedor de comércio varejista (1,1%), motorista de carro de passeio (1,3%) e motorista de furgão ou similar (1,1%).

Verificou-se o registro de categorias que não são consideradas ocupações, como estudante, dona de casa, aposentado e desempregado crônico, em alguns casos as equipes de saúde têm dificuldade de diferenciar a ocupação habitual da situação no mercado de trabalho, o que pode contribuir para o preenchimento inadequado desse campo.

**Tabela 1**  
**Distribuição dos casos de covid-19 relacionados ao trabalho por descritores sociodemográficos e evolução do caso - Bahia - Mar. 2020-Jun. 2021**

	N	%
<b>Sexo</b>		
Masculino	2452	33,9
Feminino	4787	66,1
Ignorado	1	0,0
Total	7240	100,00
<b>Raça</b>		
Branca	853	11,8
Preta	882	12,2
Amarela	336	4,6
Parda	3612	49,9
Indígena	26	0,4
Ignorado/Branco	1531	21,1
Total	7240	100,0
<b>Escolaridade</b>		
Analfabeto	9	0,1
Ensino fundamental incompleto	220	3,0
Ensino fundamental completo	93	1,3
Ensino médio incompleto	122	1,7
Ensino médio completo	1531	21,1
Educação superior incompleta	190	2,6
Educação superior completa	1890	26,1
Não se aplica	68	0,9
Ignorado/Branco	3117	43,1
Total	7240	100,0
<b>Faixa etária</b>		
< 20 anos	120	1,7
20 a 29 anos	1263	17,4
30 a 39 anos	2766	38,2
40 a 49 anos	2095	28,9
50 a 59 anos	836	11,5
60 a 69 anos	145	2,0
70 a 79 anos	14	0,2
80 anos e mais	1	0,0
Total	7240	100
<b>Evolução do caso</b>		
Ignorado/Branco	827	11,4
Cura	5871	81,1
Incapacidade temporária	458	6,3
Incapacidade parcial permanente	8	0,1
Incapacidade total permanente	2	0,0
Óbito pelo acidente	15	0,2
Óbito por outras causas	9	0,1
Outra	50	0,7
Total	7240	100

Fonte: Bahia (2021).

**Tabela 2**  
**Distribuição dos casos de covid-19 relacionados ao trabalho por regiões de saúde notificantes - Bahia - Mar. 2020-Jun. 2021**

Região de Saúde Notificante	N	%
Alagoinhas	273	3,77
Barreiras	267	3,69
Brumado	14	0,19
Camaçari	224	3,09
Cruz das Almas	18	0,25
Feira de Santana	321	4,43
Guanambi	24	0,33
Ibotirama	6	0,08
Ilhéus	109	1,51
Irecê	129	1,78
Itaberaba	336	4,64
Itabuna	821	11,34
Jacobina	295	4,07
Jequié	173	2,39
Juazeiro	14	0,19
Paulo Afonso	175	2,42
Porto Seguro	21	0,29
Ribeira do Pombal	78	1,08
Salvador	2608	36,02
Santa Maria da Vitória	8	0,11
Santo Antônio de Jesus	373	5,15
Seabra	95	1,31
Senhor do Bonfim	43	0,59
Serrinha	155	2,14
Teixeira de Freitas	348	4,81
Valença	182	2,51
Vitória da Conquista	130	1,80
Total	7240	100

Fonte: Bahia (2021).

**Tabela 3**  
**Distribuição dos casos de covid-19 relacionados ao trabalho por situação no mercado de trabalho - Bahia - Mar. 2020-Jun. 2021**

Situação Mercado Trabalho	N	%
Empregado registrado	3104	42,87
Empregado não registrado	313	4,32
Autônomo	284	3,92
Servidor Público Estatutário	1348	18,62
Servidor Público Celetista	320	4,42
Aposentado	8	0,11
Desempregado	10	0,14
Trabalhador temporário	474	6,55
Cooperativado	326	4,50
Trab. avulso	22	0,30
Empregador	29	0,40
Outros	364	5,03
Ignorado/Branco	638	8,81
Total	7240	100

Fonte: Bahia (2021).

**Tabela 4**  
**Distribuição dos casos de covid-19 relacionados ao trabalho segundo ocupação (nível 1 e 6) - Bahia - Mar. 2020-Jun. 2021**

Ocupação	N	%
0-Forças Armadas, Policiais e Bombeiros Militares	32	0,44
1-Membros superiores do poder público, dirigentes	116	1,60
2-Profissionais das ciências e das artes	1993	27,53
Enfermeiro	976	13,50
Médico	359	4,96
Fisioterapeuta	146	2,00
3-Técnicos de nível médio	2293	31,67
Técnico e Auxiliar de Enfermagem	1887	26,06
Agente de Saúde Pública	85	1,17
4-Trabalhadores de serviços administrativos	719	9,93
Auxiliar Administrativo	216	2,98
Recepcionista em geral	149	2,06
5-Trabalhadores dos serviços, vendedores do comércio	1325	18,30
Agente Comunitário de Saúde	351	4,85
Faxineiro	180	2,50
Vendedor de Comércio Varejista	83	1,15
6-Trabalhadores agropecuários, florestais, da caça	68	0,94
7-Trabalhadores produção de bens e serviços(I)	419	5,79
Motorista de Carro de Passeio	97	1,34
Motorista de furgão ou veículo similar	79	1,09
8-Trabalhadores produção de bens e serviços(II)	136	1,88
Trabalhador Fabricação Margarina	71	0,98
9-Trabalhadores de manutenção e reparação	28	0,39
Ocupações Especiais (estudante)	28	0,39
Ocupações Especiais (dona de casa)	7	0,10
Ocupações Especiais (aposentado/pensionista)	1	0,01
Desempregado Crônico	5	0,07
Não informada	70	0,97
Total	7240	100

Fonte: Bahia (2021).

## DISCUSSÃO

Os resultados do estudo epidemiológico em questão têm limitações referentes à própria natureza do estudo e à análise dos dados utilizada (os valores absolutos e percentuais).

Os casos de covid-19 relacionados ao trabalho no Sinan no estado da Bahia representam os casos que as equipes de saúde conseguiram investigar, estabelecer nexos de causalidade e notificaram no sistema, portanto constituem uma parcela dos trabalhadores contaminados durante suas atividades ocupacionais. Além da subnotificação, outra dificuldade observada é que os sistemas de registros oficiais de covid-19 (e-SUS Notifica/e-SUS VE) do Ministério da Saúde, não possuem campos que permitam relacionar ou não o caso ao trabalho, e o campo ocupação inicialmente era restrito aos profissionais de saúde e posteriormente aos profissionais



## **A vulnerabilidade dos trabalhadores negros/pardos ao SARS-CoV-2 acompanha os padrões de desigualdades estruturais da sociedade, fruto do “capitalismo racial”**

da segurança (ALMEIDA, 2021), o que comprometem as buscas dos casos de covid-19 nesse sistema para investigação pelas equipes.

O presente estudo relatou maior frequência de casos no sexo feminino. Resultado semelhante foi encontrado em um estudo realizado em 2020 em cinco estados brasileiros (Minas Gerais, Bahia, Rio Grande do Sul, Goiás e Pará), observou que 54,51% dos casos de síndromes gripais notificados foram do sexo feminino (ASSUNÇÃO, 2021). Tal situação pode ser justificada devido à prevalente inserção da mulher no mercado de trabalho, principalmente em atividades de “cuidado”, como: saúde, educação, serviço social e trabalho doméstico, e como ocorre à divisão sexual do trabalho é central para entender as desigualdades de gênero no trabalho, principalmente no contexto pandêmico (BITENCOURT; ANDRADE, 2021; SANTOS, 2021).

O resultado encontrado refere maior prevalência dos casos entre pardos e negros. Um estudo realizado em Salvador relatou resultado semelhante com 76,8% dos casos de covid-19 entre trabalhadores pardos/negros (MENDES *et al.*, 2021). A vulnerabilidade dos trabalhadores negros/pardos ao SARS-CoV-2 acompanha os padrões de desigualdades estruturais da sociedade, fruto do “capitalismo racial”, que expõe esses trabalhadores a vínculos trabalhistas frágeis, em sua maior parte informal e atuantes em setores afetados pela pandemia (ARANTES, 2020; MCCLURE *et al.*, 2020).

A faixa etária de 30 a 49 anos foi mais frequente. O estado da Bahia apresentou resultado similar com as faixas etárias mais acometidas entre 30 a 49 anos, conforme Boletim Epidemiológico COVID-19 (2021) número 463 com 43,4% de casos registados para tal faixa etária. No estado de São Paulo (SÃO PAULO, 2021), o resultado também se confirma com 42,5% de casos registados para pessoas ente 30 a 49 anos. Segundo o Boletim Observatório Covid-19 (2021) da Fiocruz, a pandemia ganhou no Brasil uma nova perspectiva, principalmente nos primeiros meses de 2021, sendo rejuvenescida ao atingir adultos jovens, provavelmente pelo efeito da vacinação entre idosos, exposição dos adultos jovens nas atividades trabalhistas e o retorno das atividades presenciais de forma desorganizada.

Ao se analisar a escolaridade, nota-se a prevalência dos casos com trabalhadores de nível superior, seguido do nível médio. No Espírito Santo encontrou-se resultado diferente com 44% dos casos com escolaridade de nível médio, seguido do nível superior com 25% (FERREIRA *et al.*, 2020). Segundo dados da PNAD 2020, pessoas com maior nível de escolaridade foram as que mais realizaram teste de covid-19 (25%) enquanto as que estão no grupo sem instrução/até ensino fundamental representaram apenas 6,6%; dados demonstraram também que pessoas com maior rendimento per capita tiveram mais acesso aos testes de covid-19 (PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS, 2020). Os dados observados no estudo não conseguem dar visibilidade ao risco gerado pela

escolaridade e classe social na exposição ao coronavírus, visto que os indivíduos de menor escolaridade e classe social são os que normalmente usam transportes públicos, atuam em condições inadequadas de trabalho e tem menos acesso aos serviços de saúde (FERREIRA *et al.*, 2020).

A maior prevalência dos casos ocorreu entre trabalhadores com vínculos formais. Na Bahia estudo anterior (2020) observou resultado semelhante com 62% dos casos entre trabalhadores com vínculos formais (ALMEIDA *et al.*, 2021). Tal situação se contrapõe com a alta prevalência de trabalhos de informais na região nordeste do Brasil (45%) (PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS, 2020). Entretanto, tal situação sugere que a maioria desses trabalhadores contaminados pode estar inserida na área da saúde, ter acesso à testagem e as notificações nos sistemas de informação em saúde.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) elaborou um relatório, onde refere que os trabalhadores do setor informal possuem maior probabilidade de terem covid-19, por estarem mais expostos ao vírus, sem proteção social e sugere medidas de prevenção como mapeamento das atividades de risco, capacitação e educação sobre práticas de trabalho seguras e saudáveis, concessão de equipamentos de proteção individual (EPIs) adequados, acesso aos serviços de saúde e fornecimento de meios de subsistência alternativos (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2020).

Estar em um vínculo formal em condições precarizadas de trabalho e em setores considerados essenciais pode levar também a uma maior exposição ao vírus. De acordo com dados do Dieese, nos primeiros trimestres de 2020 e 2021 cresceram os desligamentos dos empregos celetistas por morte em 71,6%, sendo que as atividades econômicas que apresentaram maior número de desligamentos por morte foram: educação; transporte, armazenagem e correio; atividades administrativas e serviços complementares; e saúde humana e serviços sociais (BOLETIM EMPREGO EM PAUTA, 2021).

Foi observado nesta pesquisa maior prevalência de notificações na região de saúde de Salvador. Estudo realizado na Bahia no ano de 2020 referiu resultado semelhante com a região de saúde de Salvador responsável por 34% das notificações de covid-19 relacionado ao trabalho no estado (ALMEIDA *et al.*, 2021). As regiões de saúde na Bahia com maior número de notificações possuem cobertura de Centro de Referência em Saúde do Trabalhador (Cerest regional) e equipes de vigilância em saúde atuantes, capacitadas para investigarem e notificaram casos de covid-19 relacionadas ao trabalho.

Em relação a evolução dos casos, verifica-se que a maioria progrediu para cura (81%), sendo que os óbitos representaram 0,2% dos casos e as incapacidades (temporárias e permanentes), 6,4%. Dados do boletim

**Estar em um  
vínculo formal  
em condições  
precarizadas  
de trabalho  
e em setores  
considerados  
essenciais pode  
levar também  
a uma maior  
exposição ao  
vírus**

## Há de se acompanhar os impactos do pós-covid na condição física e mental dos trabalhadores, principalmente dos que tiveram algum tipo de limitação ou forma grave da doença

epidemiológico de Santa Catarina relatou resultado semelhante de cura de 85,6% a 81% para os níveis de escolaridade superior e médio, entretanto referiu percentual de cura de 52,8% para pessoas sem escolaridade ou analfabeta (BOLETIM EPIDEMIOLÓGICO SEMANAL COVID-19, 2020). Os óbitos relacionados ao trabalho foram uma pequena proporção e ocorreram mais nos homens, segundo estudos a menor mortalidade em mulheres em diferentes populações é um padrão que pode ser observado em pandemias (CAMPOS; LEITÃO, 2021).

Apesar da baixa frequência de incapacidades entre trabalhadores no estudo, há de se acompanhar os impactos do pós-covid na condição física e mental dos trabalhadores, principalmente dos que tiveram algum tipo de limitação ou forma grave da doença (GODEAU *et al.*, 2021).

Os resultados encontrados apontam maior frequência de casos no grupo ocupacional técnicos de nível médio e entre ocupações da área da saúde. Pesquisa realizada no Brasil utilizando dados do SIVEP-Gripe encontrou dados semelhantes com 24% de casos em trabalhadores de saúde, sendo que 33% em auxiliares e técnicos de enfermagem, 19,4% em enfermeiros e 16,2% em médicos; entre os demais grandes grupos ocupacionais, destacaram-se com mais registros: trabalhadoras (es) dos serviços e comércio (21,5%), e trabalhadoras(es) da indústria (19,6%) (SANTOS *et al.*, 2020b).

A pandemia tem evidenciado a vulnerabilidade dos trabalhadores da saúde, expostos na linha de frente do combate ao coronavírus, em condições de trabalho precarizadas (com escassez de EPI, subdimensionamento das equipes, vínculos trabalhistas frágeis), entretanto essa contaminação ocorre de forma desigual entre as diversas categorias profissionais da saúde, tendo os técnicos e auxiliares de enfermagem e enfermeiros como os mais expostos (MINAYO; FREIRE, 2020; VEDOVATO *et al.*, 2021).

Uma das limitações do estudo foi o uso de dados secundários que podem apresentar viés de preenchimento afetando a qualidade dos dados produzidos a partir dos mesmos, porém tal situação foi minimizada realizando uma limpeza criteriosa do banco.

## CONCLUSÃO

O perfil de morbimortalidade dos casos de covid-19 relacionados ao trabalho no estado da Bahia mantém-se em acordo com a maioria dos estudos analisados, acometendo predominantemente mulheres, pardos/negros, faixa etária de 30 a 49 anos, escolaridade de nível superior e médio, em sua maioria profissionais de saúde, com vínculos de trabalho formal, evolução

para cura e tendo a região de saúde de Salvador como maior notificadora no período.

Os resultados encontrados neste artigo sugerem que há uma desigualdade de acesso dos trabalhadores com vínculos vulneráveis e informais ao diagnóstico de covid-19 relacionado ao trabalho e, por conseguinte, ao registro nos Sistemas de Informação.

A provável baixa cobertura das notificações dos casos de covid-19 relacionado ao trabalho no Sinan ocorreu principalmente nas regiões de saúde sem cobertura de Cerest regional. Verifica-se, pois, que isso pode comprometer as informações geradas, o planejamento das políticas públicas, acentuando a invisibilidade do risco em atividades laborais “marginalizadas”, como o serviço doméstico e trabalhadores do comércio informal.

Diante dos resultados encontrados, este estudo sugere que as autoridades sanitárias do estado da Bahia priorizem a testagem em trabalhadores informais, possibilitando assim um acesso equânime ao teste entre as diversas classes de trabalhadores o que pode refletir a magnitude real da situação dos casos de covid-19 relacionado ao trabalho no estado da Bahia para os próximos anos.

Contudo, a decisão da Sesab/Divast de elaborar orientação técnica e inserir a covid-19 na lista de doenças relacionadas ao trabalho no estado da Bahia é relevante para fornecer informações sobre o adoecimento dos trabalhadores durante a pandemia. Permite também acompanhar os impactos do pós-covid na condição física e mental dos trabalhadores.

A produção e a divulgação das informações disponibilizadas nos sistemas de informação de saúde são fundamentais para a gestão dos serviços. Com essas informações, pode-se estabelecer o diagnóstico da situação de saúde dos trabalhadores, que é fundamental para o planejamento e avaliação das Políticas Públicas em Saúde do Trabalhador, bem como o dimensionamento dos custos sociais gerados pelo adoecimento.

Os dados encontrados corroboram para a necessidade de investimento em educação permanente em saúde do trabalhador das equipes de saúde municipais, com ênfase nas regiões de saúde sem cobertura de Cerest. Assim como, a implementação de políticas de acesso dos trabalhadores à rede SUS (com ênfase aos de vínculos informais), e a ampliação de ações de vigilância de ambientes e processos de trabalho em atividades produtivas consideradas vulneráveis, para monitorar os riscos existentes e medidas de controle a serem utilizadas.

**Inserir a covid-19 na lista de doenças relacionadas ao trabalho no estado da Bahia é relevante para fornecer informações sobre o adoecimento dos trabalhadores durante a pandemia**

A pandemia da covid-19 deu visibilidade aos riscos existentes nos ambientes de trabalho, pautou a essencialidade do trabalho e acentuou as desigualdades sociais presentes no mundo trabalhista. Mostrou que medidas de proteção coletivas, aliadas ao uso de equipamentos de proteção individual e um local de trabalho adequado são fundamentais para mitigar a exposição e adoecimento dos trabalhadores.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, S. M. *et al.* Perfil epidemiológico dos casos de Covid-19 relacionados ao trabalho no estado da Bahia. *Revista Baiana de Saúde Pública*, Salvador, v. 45, p. 93-108, jan./mar. 2021. Edição especial. Disponível em: <https://rbps.sesab.ba.gov.br/index.php/rbsp/article/view/3248/2777>. Acesso em: 26 maio 2021.

ARANTES, J. T. *Estudo avalia a vulnerabilidade de trabalhadores na crise causada pela pandemia de COVID-19*. São Paulo, 30 abr. 2020. Disponível em: <https://agencia.fapesp.br/estudo-avalia-a-vulnerabilidade-de-trabalhadores-na-crise-causada-pela-pandemia-de-covid-19/33065/>. Acesso em: 3 set. 2021.

ASSUNÇÃO, A. Á. *et al.* Incidence of reported flu-like syndrome cases in brazilian health care workers in 2020 (March to June). *International Journal of Environmental Research and Public Health*, [s. l.], v. 18, n. 11, p. 1-11, 2021. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC8198595/pdf/ijerph-18-05952.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2021.

BAHIA. Secretaria da Saúde. Superintendência de Vigilância e Proteção da Saúde. Diretoria de Vigilância e Atenção à Saúde do Trabalhador. *Informações em saúde do trabalhador*. Disponível em: <http://www3.saude.ba.gov.br/cgi/deftohtm.exe?../cesat/TabNet/COVID19/Covid19.def>. Acesso em: 16 jun. 2021.

BITENCOURT, S. M.; ANDRADE, C. B. Female healthcare workers and the Covid-19 pandemic in Brazil: a sociological analysis of healthcare work. *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 3, p. 1013-1022, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/cmKVBgHrZpRCgVFjwgtmqJG/?format=pdf&lang=en>. Acesso em: 14 jul. 2021.

BOLETIM EMPREGO EM PAUTA: crescem os desligamentos por morte no emprego celetista. São Paulo: DIEESE, n. 18, maio 2021. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/boletimempregoempauta/2021/boletimEmpregoEmPauta18.html>. Acesso em: 26 maio 2021.

BOLETIM EPIDEMIOLÓGICO COVID-19. Salvador: Sesab, n. 463, 30 jun. 2021. Disponível em: [http://www.saude.ba.gov.br/wp-content/uploads/2021/06/BOLETIM\\_ELETRONICO\\_BAHIAN\\_463\\_\\_\\_30062021.pdf](http://www.saude.ba.gov.br/wp-content/uploads/2021/06/BOLETIM_ELETRONICO_BAHIAN_463___30062021.pdf). Acesso em: 15 jul. 2021.

BOLETIM EPIDEMIOLÓGICO SEMANAL COVID-19 (SARS-COV-2). Florianópolis: SES, n. 29, 1 dez. 2020. Disponível em: <https://dive.sc.gov.br/index.php/covid-19-coronavirus>. Acesso em: 6 set. 2021.

BOLETIM OBSERVATÓRIO COVID-19. Rio de Janeiro: Fiocruz, 15-28 ago. 2021. Semanas epidemiológicas 33-34. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/documento/boletim-do-observatorio-covid-19-na-semana-33-34>. Acesso em: 6 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Previdência e Trabalho. COVID-19: nexos com o trabalho à luz da legislação Previdenciária: Medida Provisória n. 927, de 2020. Brasília: ME, 2020a. (Nota técnica SEI n. 56376/2020/ME). Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-tecnicas/2020/sei\\_me-12415081-nota-tecnica-covid-ocupacional.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-tecnicas/2020/sei_me-12415081-nota-tecnica-covid-ocupacional.pdf). Acesso em: 17 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Coordenação-Geral de Saúde do Trabalhador. *Orientações de vigilância epidemiológica da COVID-19 relacionada ao trabalho*. Brasília: MS, ago. 2020b. Disponível em: <https://docs.bvsalud.org/biblioref/2020/08/1116664/covid-orienta-es-trabalho.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2021.

CAMPOS, A. C. V.; LEITÃO, L. P. C. Letalidade da COVID-19 entre profissionais de saúde no Pará, Brasil. *Journal Health NPEPS*, Tangará da Serra, v. 6, n. 1, p. 22-34, jan./jun. 2021. Disponível em: <https://periodicos.unemat.br/index.php/jhnpeps/article/view/5190/4029>. Acesso em: 6 jun. 2021.

COVID-19: juiz reconhece morte pela doença como acidente de trabalho. *Migalhas*, São Paulo, 19 abr. 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/343919/covid-19-juiz-reconhece-morte-pela-doenca-como-acidente-de-trabalho>. Acesso em: 17 jul. 2021.

FERREIRA, A. D. S. *et al.* Perfil sociodemográfico dos pacientes confirmados para Covid-19 residentes no Espírito Santo, Brasil. *Revista Ato Z*, Curitiba, v. 9, n. 2, p. 216-223, jul./dez. 2020. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/atoz/article/view/76179>. Acesso em: 6 set. 2021.

GODEAU, D. *et al.* Return-to-work, disabilities and occupational health in the age of COVID-19. *Scandinavian Journal of Work, Environment & Health*, [s. l.], v. 47, n. 5, p. 408-409, 2021. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/351674030\\_Return-to-work\\_disabilities\\_and\\_occupational\\_health\\_in\\_the\\_age\\_of\\_COVID-19/fulltext/613ec059e4419c5e6ec9c7a5/Return-to-work-disabilities-and-occupational-health-in-the-age-of-COVID-19.pdf](https://www.researchgate.net/publication/351674030_Return-to-work_disabilities_and_occupational_health_in_the_age_of_COVID-19/fulltext/613ec059e4419c5e6ec9c7a5/Return-to-work-disabilities-and-occupational-health-in-the-age-of-COVID-19.pdf). Acesso em: 14 jul. 2021.

HELIOTERIO, M. C. *et al.* Covid-19: Por que a proteção de trabalhadores e trabalhadoras da saúde é prioritária no combate à pandemia?. *Revista Trabalho, Educação e Saúde*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 1-13, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/tes/a/YCVxkfvBRNsZvpFddBwJhkd/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 jul. 2021.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. *COVID-19 crisis and the informal economy: immediate responses and policy challenges*. Geneva: ILO, 2020. (ILO Brief). Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---travail/documents/briefingnote/wcms\\_743623.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/briefingnote/wcms_743623.pdf). Acesso em: 4 jun. 2021.

JACKSON FILHO, J. M. *et al.* A saúde do trabalhador e o enfrentamento da COVID-19. *Revista Brasileira de Saúde Ocupacional*, São Paulo, v. 45, p. 1-3, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbso/a/Km3dDZSWmGgpgYbjgc57RCn/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 jul. 2021.

MCCLURE, E. S. *et al.* Racial capitalism within public health - how occupational settings drive COVID-19 disparities. *American Journal of Epidemiology*, [s. l.], v. 189, n. 11, p. 1244-1253, Nov. 2020. Disponível em: <https://academic.oup.com/aje/article/189/11/1244/5866668>. Acesso em: 15 jul. 2021.

MENDES, T. T. M. *et al.* Investigação epidemiológica de Covid-19 relacionada ao trabalho em trabalhadores de Saúde: experiência do Cerest Salvador. *Revista Baiana Saúde Pública*, Salvador, v. 45, p. 254-266, 2021. Número especial. Disponível em: <https://rbsp.sesab.ba.gov.br/index.php/rbsp/article/view/3249/2787>. Acesso em: 15 jul. 2021.

MINAYO, M. C. S.; FREIRE, N. P. Pandemia exacerba desigualdades na Saúde. *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 9, p. 3555-3556, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/yFSBrKr7Tvz9Rg4vhCWx6rQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 jul. 2021.

NOBRE, L. C. C.; CASTRO, J. S. M. (org.). *Orientações técnicas para a investigação e notificação de casos de Covid-19 relacionados ao trabalho*. Salvador: Sesab, 2020. Disponível em: [http://www.saude.ba.gov.br/wp-content/uploads/2020/09/OrientacoesTecnicasCasosCovid-19\\_atualizado.pdf](http://www.saude.ba.gov.br/wp-content/uploads/2020/09/OrientacoesTecnicasCasosCovid-19_atualizado.pdf). Acesso em: 16 maio 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *É necessário garantir a proteção dos trabalhadores agora e após o fim do confinamento*. Genebra, 28 abr. 2020. Disponível em: [https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS\\_743059/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_743059/lang--pt/index.htm). Acesso em: 6 set. 2021.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS: PNAD COVID19. Rio de Janeiro: IBGE, out. 2020. 40 p. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101772.pdf>. Acesso em: 6 set. 2021.

SANTOS, B. M. P. A face feminina na linha de frente contra a pandemia de COVID-19. *Revista Nursing*, São Paulo, v. 24, n. 275, p. 5480-5483, 2021. Disponível em: <https://revistas.mpmcomunicacao.com.br/index.php/revistanursing/article/download/1470/1672/4475>. Acesso em: 14 jul. 2021.

SANTOS, K. O. B. *et al.* *Saúde do trabalhador na pandemia da Covid-19: riscos e vulnerabilidades*. Salvador: Cidacs: UFBA, maio 2020a. Disponível em: <https://redecovida.org/main-site-covida/wp-content/uploads/2020/05/Relatorio-Saude-do-Trabalhador.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2021.

SANTOS, K. O. B. *et al.* Trabalho, saúde e vulnerabilidade na pandemia de COVID-19. *Caderno de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 12, p. 1-14, 2020b. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/W7bdfWDGNnt6jHCcCChF6Tg/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 16 jul. 2021.

SÃO PAULO. Secretaria de Estado da Saúde. *Novo Coronavírus (Covid-19): situação epidemiológica*. São Paulo: SES, 9 set. 2021. Disponível em: [https://saude.sp.gov.br/resources/cve-centro-de-vigilancia-epidemiologica/areas-de-vigilancia/doencas-de-transmissao-respiratoria/coronavirus/2021/setembro/coronavirus090921\\_situacao\\_epidemiologica.pdf](https://saude.sp.gov.br/resources/cve-centro-de-vigilancia-epidemiologica/areas-de-vigilancia/doencas-de-transmissao-respiratoria/coronavirus/2021/setembro/coronavirus090921_situacao_epidemiologica.pdf). Acesso em: 6 set. 2021.

VEDOVATO, T. G. *et al.* Trabalhadores(as) da saúde e a COVID-19: condições de trabalho à deriva?. *Revista Brasileira de Saúde Ocupacional*, São Paulo, v. 46, p. 1-15, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbso/a/CHvhLDtkH8WPmSygjHZgzNw/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 jul. 2021.



## Resumo

A análise do sistema de saúde brasileiro revela problemas que afetam a prestação de serviços, como a concentração de recursos de média e alta complexidade em grandes centros urbanos e, sobretudo, a dependência do SUS ao setor privado. Com o objetivo de analisar a adequação da oferta de serviços de saúde na atenção especializada e hospitalar em relação às necessidades da população estimada dos municípios que integram a Região Metropolitana de Salvador, Bahia, foi realizado estudo de agregados espacial e temporal da oferta de estabelecimentos de saúde e a cobertura potencial dos leitos, entre os anos de 2012 e 2017. Foram utilizados dados secundários disponíveis no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). A avaliação da oferta foi realizada com base nos parâmetros nacionais para o setor público e aproximação com necessidades. Observou-se a insuficiência da rede para atender as necessidades de serviços de saúde da população, expondo como uma das principais dificuldades os problemas relacionados à infraestrutura, sobretudo do SUS. Salvador concentra quase toda a oferta de serviços de saúde da região (82,7%), contudo apenas 9,3% dos estabelecimentos de saúde do município atendem ao SUS. Embora a oferta de leitos hospitalares alcance o padrão preconizado, os leitos SUS representam menos de 50% do total. Os achados deste estudo podem contribuir especialmente no âmbito da organização da rede de serviços, visando auxiliar no planejamento em saúde.

**Palavra-chave:** serviços de saúde; atenção especializada; atenção hospitalar; planejamento em saúde.

## Abstract

*The analysis of the Brazilian health system reveals problems in the provision of services, such as the concentration of resources of medium and high complexity in large urban centers and, above all, the dependence of SUS on the private sector. With the objective of analyzing the adequacy of the offer in specialized and hospital care in relation to the needs of the estimated population the municipalities that integrate the Metropolitan Region of Salvador, Bahia, was carried out a study of spatial and temporal aggregates of health facilities and the potential coverage of beds, between the years of 2012 and 2017. Secondary data were used in the National Register of Health Establishments, Brazilian Institute of Geography and Statistics and National Agency of Supplementary Health. The evaluation of the offer was undertaken based on national parameters for the public sector and proximity with needs. There was a concentration of health centers that offer specialized and hospital care services in the city of Salvador (82.7%), of which 9.3% did not attend the SUS. Even though hospital beds offer the recommended standard, SUS beds account for less than 50% of the total. The findings of this study may contribute especially to the organization of the service network in RMS, aiming to assist in health planning.*

**Keywords:** health services; specialized attention, hospital attention, health planning.

# Desigualdade da oferta na atenção especializada e hospitalar na Região Metropolitana de Salvador

ANNE SOARES SILVEIRA

Mestra em Saúde Coletiva pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Consultora Técnica do Ministério da Saúde pela Organização Pan-americana da Saúde (OPAS/OMS). [anne.silveira@saude.gov.br](mailto:anne.silveira@saude.gov.br)

[doi.org/10.56839/bd.v32i2.7](https://doi.org/10.56839/bd.v32i2.7)

## INTRODUÇÃO

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu a proposta de criação do Sistema Único de Saúde (SUS), comprometido com a universalidade do acesso, a integralidade da atenção e a qualidade dos serviços. Trinta e quatro anos após a promulgação da Constituição, problemas ainda interferem na operacionalização de tais princípios, e na efetivação do SUS. Este ainda se apresenta de modo segmentado, atendendo de forma desigual a diferentes segmentos socioeconômicos da população (SESTELO; SOUZA; BAHIA, 2013).

O crescimento da população idosa, associada ao aumento da expectativa de vida e a mudanças no estilo de vida tem gerado alterações no padrão de morbidade e mortalidade, levando a um aumento significativo no número de doenças crônicas não transmissíveis, gerando mudanças nos padrões de utilização dos serviços de saúde e conseqüentemente ampliação dos gastos, pois é necessária a incorporação tecnológica para tratamentos dessas doenças (MENDES *et al.*, 2012).

No decorrer dos anos, houve modificação do modelo assistencial, a descentralização na

**Estudos  
revelam  
variações  
importantes  
entre e intrar-  
regiões do  
país, em que a  
desigualdade  
de distribuição  
dos serviços e  
a não comple-  
mentariedade  
dos segmentos  
público e  
privado afetam  
a oferta**

prestação de diversos serviços e o surgimento de novas modalidades assistenciais, como o hospital-dia, a cirurgia ambulatorial, a assistência domiciliar, entre outros, com vistas a superar lacunas assistenciais e promover maior integração das ações e serviços nas redes de atenção à saúde (RAS). Em que pese tal ampliação, estudos revelam variações importantes entre e intrarregiões do país, em que a desigualdade de distribuição dos serviços e a não complementariedade dos segmentos público e privado afetam a oferta, que por sua vez comprometem o acesso aos serviços de saúde gerando iniquidades e baixa resolutividade do sistema de saúde (SANTOS, 2011; MACHADO; MARTINS; LEITE, 2015; VIANA *et al.*, 2015).

A despeito do significativo aumento na oferta e cobertura de alguns serviços, cabe ressaltar a importância de estudos que discutam e incorporem a apreciação do déficit na oferta em relação a parâmetros oficiais estabelecidos. Nessa perspectiva, foram encontrados poucos estudos, um deles, realizado no município de Salvador - Bahia (BA), mediante o uso de padrões e aproximação com necessidades, revelou baixas coberturas potencial e real de consultas médicas e ações de odontologia, entre 2000 e 2007, em todos os Distritos Sanitários. Os achados revelaram deficiência de oferta de recursos humanos, problemas na gestão da carga horária dos profissionais, além de distribuição territorial desigual na oferta e utilização de serviços, apontando insuficiências na atenção básica de saúde (CARDOSO; VIEIRA-DA-SILVA, 2012).

O fato de a configuração da oferta ser em muitos casos condicionada por razões de mercado e menos pelas necessidades de atenção, aponta a necessidade de produzir estimativas válidas e incorporar o monitoramento das coberturas assistenciais, a fim de cooperar com organização das redes de atenção voltadas para garantia da integralidade da atenção à saúde.

Conforme disposto na Resolução n. 37 (BRASIL, 2018), a RAS deve ser definida a partir das regiões de saúde. Dessa forma, a RMS concentra os serviços da atenção especializada e hospitalar em polos regionais para atender a populações de diversos bairros, distritos ou municípios e é referência para todo o Estado. Nesse cenário, o presente estudo tem como objetivo analisar a adequação da oferta de serviços de saúde na atenção especializada e hospitalar em relação às necessidades da população estimada nos municípios da Região Metropolitana de Salvador, Bahia. A investigação busca contemplar lacunas do conhecimento em planejamento e gestão em saúde.

## **METODOLOGIA**

Foi realizado estudo de agregados temporal e espacial da oferta disponível de estabelecimentos de saúde e da cobertura potencial dos leitos

na atenção especializada e hospitalar, tendo como unidade de análise os municípios que integram a Região Metropolitana de Salvador, Bahia, entre os anos de 2012 e 2017.

## **CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR**

A RMS, na Bahia, com 4.015.205 habitantes segundo a estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística para o ano de 2017, representa a segunda maior aglomeração urbana do Nordeste brasileiro e mais de um quarto de toda a população baiana (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2017). Compreende atualmente 13 municípios: Dias D'Ávila, Camaçari, Candeias, Itaparica, Lauro de Freitas, Madre de Deus, Mata de São João, Pojuca, São Francisco do Conde, São Sebastião do Passé, Simões Filho, Vera Cruz e o município-sede, Salvador.

## **FONTES DE DADOS E DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS**

Foi elaborado diagnóstico da capacidade instalada e estimativa de cobertura potencial de leitos segundo município e região no âmbito da atenção especializada e hospitalar. Para identificar os estabelecimentos de saúde, a distribuição e o perfil assistencial, foram elencados os quantitativos de estabelecimentos para os 13 municípios da RMS e identificadas as seguintes variáveis: tipo de gestão (municipal ou estadual), a natureza jurídica (público ou privados contratados e conveniados ao SUS), tipo de atendimento prestado (internação, ambulatorial, SADT, urgência), tipo de estabelecimento (policlínica, clínica ou centro de especialidade, consultório isolado, unidade de SADT, unidade móvel de nível pré-hospitalar urgência e emergência, hospital geral, hospital especializado, hospital dia) e quantitativo de leitos existentes. Tais informações têm como fonte o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES)<sup>1</sup>.

O porte hospitalar foi calculado considerando o conjunto de leitos das especialidades: clínico; cirúrgico; outras especialidades (crônicos, psiquiatria, reabilitação, pneumologia sanitária); complementar (unidade isolamento, unidade de terapia intensiva adulto, unidade de cuidados intermediários neonatal convencional); pediátrico; obstétrico e hospital dia. Foram

**Foi elaborado diagnóstico da capacidade instalada e estimativa de cobertura potencial de leitos segundo município e região no âmbito da atenção especializada e hospitalar**

1 Na versão antiga do CNES. ([www.cnes2.datasus.gov.br/](http://www.cnes2.datasus.gov.br/)) em Relatórios, buscou-se por Tipos de Estabelecimentos. Para a consulta selecionou-se estado (Bahia), município (cada município da RMS), competência (07/2017), e tipo de estabelecimento. No site atual do CNES (<http://cnes.saude.gov.br/>), em Consulta Estabelecimento digitou-se o número do cadastro de cada estabelecimento, um a um, e foi coletado se atende SUS ou não. Em Ficha Estabelecimento identificou-se as demais informações – tipo de gestão, natureza jurídica, tipo de atendimento prestado, quantitativo de leitos.

**Foram estimadas as coberturas potenciais de leitos hospitalares [...] visando informar sobre a disponibilidade dos mesmos, ou seja, o quanto a capacidade de oferta tem condições de atender a população alvo das ações**

utilizadas quatro categorias para classificação do porte hospitalar<sup>2</sup>, conforme o número de leitos: “1 a 49 leitos”, “50 a 149 leitos”, “150 a 499 leitos” e “500 leitos ou mais”.

## CRITÉRIOS, INDICADORES E PADRÕES

No Brasil, documentos e portarias ministeriais definem padrões de cobertura e podem ser utilizados como referências para a programação e a avaliação dos serviços. Nesse estudo foram analisados os parâmetros nacionais existentes para o setor público, estabelecidos pela Portaria n. 1.631, que revoga a Portaria n. 1.101, de 12 de junho de 2002, e aprova critérios e parâmetros para o planejamento e programação de ações e serviços de saúde no âmbito do SUS (BRASIL, 2002a, 2015). Incluem tanto os parâmetros de cobertura, destinados a estimar as necessidades de atendimento a determinada população, quanto os parâmetros de produtividade, destinados a estimar a capacidade de produção de equipamentos, serviços e recursos humanos, materiais ou físicos. Os parâmetros de cobertura são subdivididos em ambulatoriais e hospitalares e adotam critérios de base populacional. Os parâmetros, em conjunto, devem ser considerados instrumentos de um planejamento com especificidades próprias e pautadas por critérios técnicos, podendo ser utilizados para alocação de recursos.

Foram estimadas as coberturas potenciais de leitos hospitalares (Unidade de Terapia Intensiva, Geral) visando informar sobre a disponibilidade dos mesmos, ou seja, o quanto a capacidade de oferta tem condições de atender a população alvo das ações. Para a análise dos leitos, foi adotado o padrão que é em torno de 2,5 a 3 leitos totais por cada 1.000 habitantes/ano. No caso dos leitos de UTI calcula-se, em média, a necessidade de 4% a 10% do total de leitos hospitalares (média para municípios grandes, regiões, etc.).

Para estimar a necessidade de leitos hospitalares, por clínica, para cada 1.000 habitantes/ano foram utilizados os seguintes parâmetros: Cirúrgica – 0,44; Clínica Médica – 0,78; Cuidados Prolongados (Crônicos) – 0,16; Obstétrica – 0,28; Pediátrica – 0,41; Psiquiátrica – 0,45; Reabilitação – 0,14; Tisiologia – 0,01; Psi Hospital Dia – 0,08.

Nesse sentido, foram calculados a partir da observação de leitos disponíveis segundo especialidades para a RMS, o percentual de cada área especializada e comparado aos parâmetros recomendados.

2 De acordo com a Portaria n. 2.224, de 05 de dezembro de 2002 que instituiu o Sistema de Classificação Hospitalar do Sistema Único de Saúde, os hospitais são classificados como de pequeno porte (com menos de 50 leitos), médio porte (de 50 a 149 leitos), grande porte (de 150 a 499 leitos) e porte especial (acima de 500 leitos) (BRASIL, 2002b). Essa portaria foi revogada em 2004 pela Portaria n. 350, de 10 de março de 2004, mas esses parâmetros de classificação têm sido utilizados em muitos estudos, pois não há outra classificação em relação ao porte hospitalar (BRASIL, 2004a).

## PLANO DE ANÁLISE

Foi feita análise da distribuição espacial da oferta de estabelecimentos de saúde na RMS, voltados para atenção especializada e hospitalar, incluindo tanto os que oferecem assistência pelo SUS, como aqueles que não estão vinculados ao SUS, estratificando por município, tipo de serviço, natureza jurídica, e esfera de gestão. Assim como, o cálculo da cobertura potencial da oferta de leitos instalados nos estabelecimentos de saúde, no período de 2012 a 2017.

Após o cálculo dos indicadores e a produção de informações, a análise empreendida utilizou mapas, tabelas e gráficos no âmbito dos municípios que integram a RMS. Para o processamento e análise dos dados foi utilizado o programa Microsoft Excel® versão 2007, considerando números absolutos, percentuais e taxas.

## RESULTADOS

### Estabelecimentos de saúde

A RMS dispõe de 3.380 estabelecimentos de saúde que prestam serviços de atenção ambulatorial especializada e hospitalar, incluindo tanto os que oferecem assistência pelo SUS, como aqueles que não estão vinculados ao SUS (planos e particular). A distribuição espacial da rede física se concentra nos municípios de maior porte, e dessa forma Salvador reúne 82,7% dos estabelecimentos de saúde, seguidos por Lauro de Freitas com 7,1% e Camaçari com 4,2%. Os demais municípios que integram a região perfazem os 6% restantes (Tabela 1).

A despeito da concentração dos serviços de saúde em Salvador, convém destacar que 90,7% das unidades de saúde existentes no município não atendem ao SUS, evidenciando uma ampla desigualdade na disponibilidade de oferta entre usuários do SUS e beneficiários de planos e seguros privados de saúde. Ou seja, apenas 9,3% da oferta de serviços está disponível para atender a população usuária do sistema público (Tabela 1).

No que tange à atenção ambulatorial especializada, há 3.240 unidades de saúde que oferecem serviços nessa modalidade assistencial, incluindo os SUS e não SUS. As clínicas/centros de especialidades representam um percentual expressivo (43,9%) do conjunto de estabelecimentos. Também se destacam os consultórios isolados com 32,9%, as unidades de serviços de apoio diagnose e terapia (SADT) que correspondem a 9,8% do total, e as policlínicas com 7,6%. Em menor quantitativo (2,5%), mas presente em todos os municípios, exceto Itaparica, observam-se as unidades móveis de nível pré-hospitalar de urgência e emergência (SAMU-192) (Tabela 1).

**A RMS dispõe de 3.380 estabelecimentos de saúde que prestam serviços de atenção ambulatorial especializada e hospitalar, incluindo tanto os que oferecem assistência pelo SUS, como aqueles que não estão vinculados ao SUS (planos e particular)**

### **Observa-se predominância do setor privado na oferta de serviços de saúde tanto da atenção ambulatorial especializada quanto hospitalar**

A concentração entre os tipos de atendimento prestados (público ou privado) é notória em determinadas categorias de estabelecimentos de saúde, a exemplo das clínicas/centros de especialidades e policlínicas que são predominantemente privadas (89,6%), assim como os consultórios isolados (99,4%) e as unidades de SADT (89,9%) (Tabela 1).

No mapa da rede hospitalar o número de hospital dia (40%) é maior do que o de hospital geral (33,6%) e especializado (26,4%), com significativa concentração no município de Salvador. Em que pese a predominância de hospital dia na rede, essa relação difere quando se analisa a oferta disponível ao SUS, que é basicamente composta por hospital geral (54,8%) e hospital especializado (5,9%) (Tabela 1).

Observa-se predominância do setor privado na oferta de serviços de saúde tanto da atenção ambulatorial especializada quanto hospitalar, não estando disponíveis ao SUS 89,3% das unidades que prestam serviços especializados e 54,3% dos hospitais (Tabela 1).

No que se refere ao sistema público de saúde na RMS existem 411 estabelecimentos, quer seja totalmente público, quer seja complementar. Neste universo, 84,4% dos estabelecimentos de saúde são de atenção ambulatorial especializada e 15,6% são de atenção hospitalar. Somente no município de Itaparica não há oferta de serviços de atenção especializada para a população usuária do SUS. No caso da atenção hospitalar, Salvador é o único município que dispõe de hospital especializado, geral e hospital dia. Os demais variam entre 1 ou 2 hospitais gerais, exceto Vera Cruz que não possui nenhum hospital (Tabela 1).

Na capital estão reunidos 63% dos estabelecimentos de saúde vinculados ao SUS. Somados as unidades situadas em Camaçari, Lauro de Freitas e Candeias representam cerca de 85,6% dos serviços da rede pública da região metropolitana. Quanto à natureza jurídica dos estabelecimentos de saúde que atendem ao SUS, 54,5% são de administração pública<sup>3</sup>, 37% correspondem à rede complementar privada<sup>4</sup> contratada e conveniada ao SUS e 8,5% são entidades classificadas como filantrópicas<sup>5</sup> (Tabela 2).

3 Os estabelecimentos de saúde da administração pública são aqueles que tem como esfera jurídica "administração pública federal", "estadual ou Distrito Federal", "municipal" e "administração pública - outros".

4 Os estabelecimentos de saúde empresariais são aqueles que tem como esfera jurídica "empresa pública ou sociedade de economia mista" e "demais entidades empresariais".

5 Os estabelecimentos de saúde sem fins lucrativos são os cadastrados com a esfera jurídica "entidades sem fins lucrativos".

**Tabela 1**  
**Distribuição dos estabelecimentos de saúde, SUS e não SUS, por município e tipo de serviço - Região Metropolitana de Salvador (BA) - 2017**

Município/Serviços	Centro de Atenção hemoterápica		Central de notificação, captação e distribuição de órgãos estadal		Cooperativa ou empresa de cessão de trabalhadores da saúde		Clínica/centro de especialidade		Consultório isolado		Policlínica		Pronto Atendimento		Pronto Socorro Especializado		Pronto Socorro Geral		Serviço de atenção domiciliar		Unidade de atenção à saúde indígena		Unidade de serviços de apoio diagnose e terapia		Unidade mista		Unid. Móvel de nível pré hosp. Urg. e emergência		Unidade móvel terrestre		Hospital especializado		Hospital geral		Hospital dia		Total		SUS		Não SUS	
	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%						
Camaçari	-	-	-	-	69	36	6	7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	14	2	5	-	1	3	-	143	4,2	49	34,3	94	65,7							
Candeias	-	-	-	-	12	27	10	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	-	5	-	-	2	1	62	1,8	16	25,8	46	74,2							
Dias D'Ávila	-	-	-	-	11	8	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	-	-	1	-	23	0,7	6	26,1	17	73,9							
Itaparica	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	2	0,1	1	50,0	1	50,0							
Lauro de Freitas	-	-	2	65	126	13	4	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	16	-	3	-	4	3	3	241	7,1	28	11,6	213	88,4							
Madre de Deus	-	-	-	7	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	1	-	13	0,4	8	61,5	5	38,5						
Mata de São João	-	-	-	3	-	3	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	1	1	11	0,3	7	63,6	4	36,4							
Pojuca	-	-	-	4	8	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	2	-	18	0,5	5	27,8	13	72,2							
Salvador	5	2	22	1237	834	201	17	8	1	12	1	277	1	53	11	32	30	51	2795	82,7	259	9,3	2536	90,7																		
São Francisco do Conde	1	-	-	4	3	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	1	-	12	0,4	9	75,0	3	25,0							
São Sebastião do Passé	-	-	-	2	9	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	2	-	-	1	-	21	0,6	9	42,9	12	57,1							
Simões Filho	-	-	-	6	10	4	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-	3	-	-	1	-	29	0,9	9	31,0	20	69,0							
Vera Cruz	-	-	-	2	2	2	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-	-	-	-	10	0,3	5	50,0	5	50,0							
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>24</b>	<b>1423</b>	<b>1066</b>	<b>246</b>	<b>34</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>12</b>	<b>1</b>	<b>317</b>	<b>4</b>	<b>82</b>	<b>11</b>	<b>37</b>	<b>47</b>	<b>56</b>	<b>3380</b>	<b>100</b>	<b>411</b>	<b>12,2</b>	<b>2969</b>	<b>87,8</b>																		

Fonte: Brasil (2017).



**Tabela 2**  
**Natureza jurídica dos estabelecimentos de saúde que atendem SUS - Região Metropolitana de Salvador (BA) - 2017**

Municípios	Administração pública	Entidades empresariais	Entidades sem fins lucrativos	Total
Camaçari	20	28	1	49
Candeias	11	5	-	16
Dias D'Ávila	4	2	-	6
Itaparica	1	-	-	1
Lauro de Freitas	15	13	-	28
Madre de Deus	8	-	-	8
Mata de São João	7	-	-	7
Pojuca	4	-	1	5
Salvador	129	97	33	259
São Francisco do Conde	9	-	-	9
São Sebastião do Passé	5	4	-	9
Simões Filho	6	3	-	9
Vera Cruz	5	-	-	5
<b>Total</b>	<b>224</b>	<b>152</b>	<b>35</b>	<b>411</b>

Fonte: Brasil (2017).

Contudo, a natureza jurídica dos estabelecimentos não é suficiente para indicar distinções de clientela SUS ou não SUS, uma vez que a diversificação das fontes de financiamento adotadas, especialmente por hospitais, independentemente da natureza jurídica, contribui para que as fronteiras entre o público e o privado no sistema de saúde se tornem cada vez menos demarcadas, com uma rede majoritariamente mista e partilhada, ainda que em detrimento do interesse público.

Em relação a qual esfera de governo (estadual, municipal ou dupla) o estabelecimento tem contrato/convênio, e que é responsável pelo cadastro, programação, autorização e pagamento dos serviços prestados ao SUS, identifica-se que a maioria dos estabelecimentos de saúde (80,8%) se encontra sob a gestão municipal, 14,8% possuem gestão estadual e 4,4% têm gestão dupla (Tabela 3).

No entanto, analisando especificamente a concentração do parque hospitalar público da RMS, no que se refere aos 64 hospitais que atendem ao SUS, sem considerar os demais tipos de estabelecimentos (1 Central de notificação, captação e distribuição de órgãos estadual, 2 Clínica/centro de especialidade, 1 Unidade Mista, 5 pronto atendimento) que somam 145 leitos, prevalece a gestão estadual em 50% da rede, seguidos por 31,25% sob a gestão municipal e 18,75% com gestão dupla (Gráfico 1).

Os 32 estabelecimentos hospitalares sob gestão da rede estadual são caracterizados por 17 hospitais gerais e 15 hospitais especializados. Quanto ao porte, 3 são pequenos (até 49 leitos), 17 são médios (de 50 a 149 leitos), 10 são grandes (150 a 499 leitos) e 2 especiais (acima de 500 leitos),

**Tabela 3**  
**Tipo de gestão dos estabelecimentos de saúde que atendem SUS - Região Metropolitana de Salvador (BA) - 2017**

Municípios	Estadual	Municipal	Dupla	Total
Camaçari	1	48	-	49
Candeias	-	16	-	16
Dias D'Ávila	-	6	-	6
Itaparica	1	-	-	1
Lauro de Freitas	2	26	-	28
Madre de Deus	-	8	-	8
Mata de São João	-	7	-	7
Pojuca	1	4	-	5
Salvador	55	186	18	259
São Francisco do Conde	-	9	-	9
São Sebastião do Passé	-	9	-	9
Simões Filho	1	8	-	9
Vera Cruz	-	5	-	5
Total	61	332	18	411

Fonte: Brasil (2017).

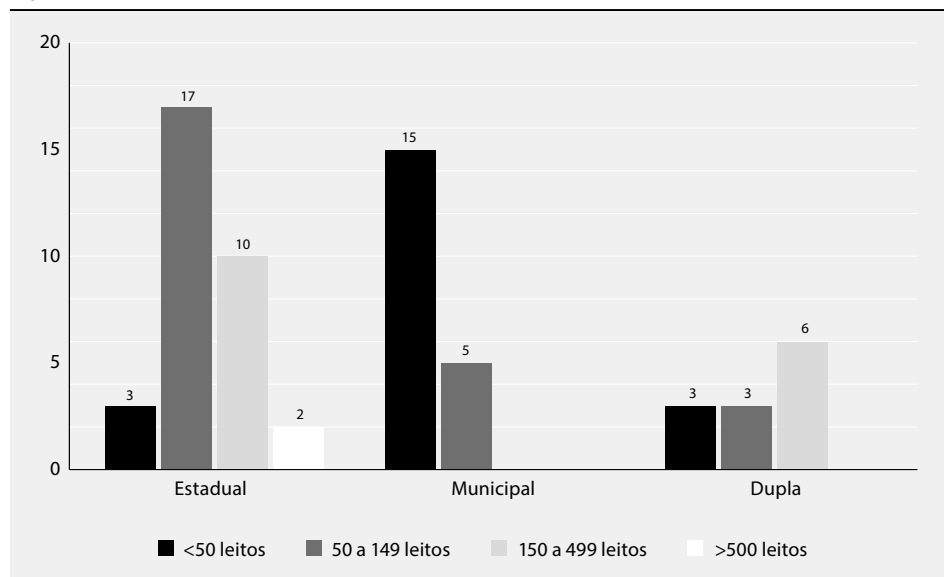
totalizando 5.853 leitos. Destes, 90,48% estão disponíveis ao SUS. Em relação ao regime jurídico, a maioria dos hospitais (24) é de administração pública direta, mas há também 5 entidades empresariais e 3 entidades sem fins lucrativos (Gráfico 1).

A rede hospitalar sob gestão municipal é predominantemente de pequeno porte com 20 estabelecimentos, 11 considerados hospitais gerais, 6 hospitais dia e 3 hospitais especializados. Nesse conjunto existem 5 estabelecimentos que possuem entre 50 a 100 leitos, sendo 4 hospitais gerais localizados nos municípios de Candeias, Simões Filho, Pojuca e São Sebastião do Passé, e 1 hospital especializado em Salvador, totalizando 752 leitos, com 82,31% atendendo ao SUS. Quanto à natureza jurídica, 10 são de administração pública direta, 5 entidades empresariais e 5 filantrópicas.

Ainda existem 12 unidades sob gestão dupla, sendo 6 hospitais especializados, 5 hospitais gerais e 1 hospital dia. Quase todos estão concentrados no município de Salvador, com exceção de um hospital geral de médio porte (com 55 leitos) em Pojuca. Destes hospitais, os de médio e grande porte são vinculados a entidades sem fins lucrativos, enquanto os pequenos são entidades empresariais. Este tipo de gestão é o que apresenta maior discrepância entre o percentual de leitos SUS (46,54%) em relação ao total existente (2.110 leitos).

Nesse sentido, grande parte do parque hospitalar público na RMS é constituído por estabelecimentos com menos que 150 leitos, como pode ser observado no gráfico a seguir, compondo uma rede eminentemente de hospitais de pequeno (32,81%) e médio (39,06%) porte (Gráfico 1).

**Gráfico 1**  
**Distribuição de estabelecimentos hospitalares que atendem ao SUS, segundo esfera de gestão e porte de leitos - Região Metropolitana de Salvador (BA) - 2017**



Fonte: Brasil (2017).

## Leitos

Dos 10.820 leitos existentes na RMS, 6.960 (64,3%) estão disponíveis ao SUS e estes se dividem em ordem decrescente, nas seguintes especialidades: 2.044 (29,4%) Clínico; 1.688 (24,3%) Cirúrgico; 872 (12,5%) Outras especialidades - Crônicos, Psiquiatria, Reabilitação, Pneumologia Sanitária; 822 (11,8%) Unidade Isolamento, UTI adulto, Unidade de Cuidados Intermediários Neonatal Convencional; 658 (9,5%) Pediátrico; 639 (9,2%) Obstétrico e 237 (3,4%) Hospital dia. Salvador concentra 87,2% da oferta de leitos públicos e é o único município que dispõe de todas as especialidades (Tabela 4).

No tocante à participação dos leitos SUS em relação ao total por especialidade, observa-se que o menor percentual (24,9%) se refere aos leitos hospital dia, destinado ao atendimento do paciente adulto ou pediátrico na unidade, por um período até 12 horas, para a realização de tratamento clínico, cirúrgico, diagnóstico ou terapêutico. Somente o município de Salvador oferta leitos de intercorrência pós-transplante, saúde mental e AIDS, e é responsável por 76,7% dos leitos do tipo cirúrgico/diagnóstico/terapêutico (Tabela 4).

Os leitos SUS de perfil clínico representam 73% dos existentes na categoria. Destinados a acomodar pacientes de qualquer especialidade clínica, abrangem a clínica geral propriamente dita, que compreendem mais de 50% do total, e outras especialidades clínicas. A oferta de leitos para quemado adulto e pediátrico, hansenologia, AIDS e geriatria são praticamente exclusivas ao SUS, enquanto as especialidades de cardiologia, neurologia e pneumologia são majoritariamente privadas (Tabela 5).

**Tabela 4**  
**Distribuição de Leitos SUS por município e especialidade - Região Metropolitana de Salvador (BA) - 2017**

Municípios/ Especialidades	Cirúrgico	Clínico	Complementar	Obstétrico	Pediátrico	Outras Especiali- dades	Hospital Dia	Total
Camaçari	73	30	25	40	10	-	2	180
Candeias	9	30	16	19	12	2	-	88
Dias D'Ávila	8	10	-	14	16	-	-	48
Itaparica	12	12	-	12	16	-	-	52
Lauro de Freitas	34	51	10	25	22	-	19	161
Madre de Deus	6	8	1	5	10	-	-	30
Mata de São João	12	12	2	13	10	-	-	49
Pojuca	33	60	2	19	7	-	16	137
Salvador	1467	1774	762	465	533	868	200	6069
São Francisco do Conde	5	20	-	7	4	-	-	36
São Sebastião do Passé	12	21	-	6	12	2	-	53
Simões Filho	17	16	4	14	6	-	-	57
<b>Total</b>	<b>1688</b>	<b>2044</b>	<b>822</b>	<b>639</b>	<b>658</b>	<b>872</b>	<b>237</b>	<b>6960</b>

Fonte: Brasil (2017).

Dos leitos de internação hospitalar destinados a acomodar pacientes de qualquer especialidade cirúrgica, a cirurgia geral e ortopediatraumatologia são as especialidades com maior quantitativo e a disponibilidade ao SUS aproxima-se de 70% do total. O SUS também é o principal responsável pela oferta de leitos de plástica (80,4%), transplante (80%) e buco maxilo facial (79,7%) (Tabela 5).

Os leitos de longa permanência abrangem as seguintes categorias: crônicos, psiquiatria, reabilitação, pneumologia sanitária, e praticamente toda a oferta disponível ao SUS está centralizada em hospitais de Salvador. Há somente dois leitos de reabilitação em Candeias, um de psiquiatria e um de pneumologia sanitária em São Sebastião do Passé. Psiquiatria é a categoria que possui a menor disponibilidade ao SUS em relação ao total de leitos existentes (52,1%) (Tabela 5).

Os leitos pediátricos SUS destinados a acomodar pessoas menores de 15 anos, são classificados nas especialidades clínica e cirúrgica e correspondem a 79,6% em relação ao total. Já os leitos de obstetrícia destinados a atender as gestantes e puérperas para atendimento assistencial clínico e/ou cirúrgico correspondem a 75,5% de leitos SUS (Tabela 5).

Dos leitos complementares de internação destinados a pacientes que necessitam de assistência especializada exigindo características especiais, tais como, as unidades de isolamento, isolamento reverso e as unidades de tratamento intensiva e semi-intensiva, destacam-se como leitos SUS os de Unidade de Terapia Intensiva (UTI) do tipo II, que representam 67,7% do seu total, agrupados nas seguintes classes: adulto, neonatal, pediátrica

e coronariana. Salvador é a única cidade metropolitana que oferece leitos de Unidade de Terapia Intensiva Coronariana (UCO) (Tabela 5).

Os leitos de UTI tipo I não estão disponíveis ao SUS, assim como UTI neonatal e coronariana do tipo III. Quanto às Unidades de Cuidados Intermediários Neonatal Canguru e Adulto observa-se que toda oferta disponível ao SUS está concentrada no município de Salvador, e para neonatal convencional o município de Camaçari também dispõe de 11 leitos (Tabela 5).

**(Continua)**

**Tabela 5**  
**Número de leitos existentes e SUS por especialidade - Região Metropolitana de Salvador (BA) - 2017**

Especialidades	Total leitos existentes	Leitos SUS
<b>Complementar</b>		
Unidade Isolamento	77	47
UTI Adulto - Tipo I	55	0
UTI Adulto - Tipo II	726	380
UTI Adulto - Tipo III	140	31
UTI Pediátrica - Tipo I	3	0
UTI Pediátrica - Tipo II	95	62
UTI Pediátrica - Tipo III	4	4
UTI Neonatal - Tipo I	15	0
UTI Neonatal - Tipo II	184	106
UTI Neonatal - Tipo III	10	0
UTI de Queimados	4	4
UTI Coronariana Tipo II - UCO Tipo II	8	8
UTI Coronariana Tipo III - UCO Tipo III	21	0
Unidade de Cuidados Intermediários Neonatal Convencional	135	90
Unidade de Cuidados Intermediários Neonatal Canguru	50	38
Unidade de Cuidados Intermediários Adulto	97	52
<b>Total</b>	<b>1624</b>	<b>822</b>
<b>Cirúrgico</b>		
Buco Maxilo Facial	59	47
Cardiologia	187	84
Cirurgia Geral	922	646
Endocrinologia	9	1
Gastroenterologia	36	3
Ginecologia	139	107
Nefrologiaurologia	92	50
Neurocirurgia	119	76
Oftalmologia	84	37
Oncologia	173	107
Ortopediatraumatologia	571	399
Otorrinolaringologia	42	13
Plástica	92	74
Torácica	45	24
Transplante	25	20
<b>Total</b>	<b>2595</b>	<b>1688</b>

**(Conclusão)**

**Tabela 5**  
**Número de leitos existentes e SUS por especialidade - Região Metropolitana de Salvador (BA) - 2017**

Especialidades	Total leitos existentes	Leitos SUS
<b>Clínico</b>		
AIDS	62	61
Cardiologia	181	66
Clinica Geral	1626	1266
Dermatologia	4	3
Geriatria	228	216
Hansenologia	25	25
Hematologia	27	17
Nefrourologia	116	65
Neonatologia	104	88
Neurologia	82	38
Oncologia	212	112
Pneumologia	106	59
Queimado adulto	18	18
Queimado pediátrico	10	10
Total	2801	2044
<b>Hospital Dia</b>		
Cirúrgico/Diagnóstico/Terapêutico	723	224
AIDS	7	7
Intercorrência Pós-Transplante	5	5
Saúde Mental	218	1
Total	953	237
<b>Obstétricos</b>		
Obstetrícia Cirúrgica	447	298
Obstetrícia Clínica	399	341
Total	846	639
<b>Outras Especialidades</b>		
Reabilitação	144	107
Psiquiatria	491	256
Pneumologia Sanitária	62	62
Crônicos	477	447
Total	1174	872
<b>Pediátrico</b>		
Pediatria Cirúrgica	186	150
Pediatria Clínica	641	508
Total	827	658

Fonte: Brasil (2017).

A análise da necessidade estimada de leitos por área especializada, de acordo com os parâmetros ministeriais, indica haver uma oferta abaixo da estimativa, observando-se insuficiência para atenção à demanda em todas as áreas especializadas, especialmente na pediatria, psiquiatria e reabilitação. A única exceção são os leitos disponíveis para a clínica cirúrgica, cujo número de leitos totais é superior ao preconizado (Tabela 6).

Ainda, é possível referir que esse déficit em relação às necessidades de leitos tende a ser maior quando observam-se apenas os leitos disponíveis ao SUS. No caso dos leitos pediátricos a necessidade de leitos seria de 1.646 e são ofertados apenas 658 leitos SUS, uma diferença de 60% entre o que seria necessário e a oferta observada.

**Tabela 6**  
**Necessidade, oferta, concentração por 1.000 habitantes e cobertura potencial de leitos por área especializada SUS e não SUS - Região Metropolitana de Salvador (BA) - 2017**

Área Especializada	Nec.leitos/mil hab <sup>1</sup>	Total leitos <sup>2</sup>	Leitos/mil hab.	Cobertura Leitos	Leitos SUS <sup>2</sup>	Leitos SUS/mil hab	Cobertura Leitos SUS
Cirúrgica	0,44	2595	0,64	146,9	1688	0,55	126
Clínica Médica	0,78	2801	0,69	89,4	2044	0,67	86,1
Crônico	0,16	447	0,11	69,6	447	0,15	91,7
Obstétrica	0,28	846	0,21	75,2	639	0,21	74,9
Pediátrica	0,41	827	0,20	50,2	658	0,22	52,7
Psiquiátrica	0,45	491	0,12	27,2	256	0,08	18,7
Reabilitação	0,14	144	0,03	25,6	107	0,04	25,1
Tisiologia	0,01	62	0,01	154,4	62	0,02	203,6
Psi Hospital Dia	0,08	218	0,05	67,9	1	0,00	0,4

Fontes: Brasil (2002a<sup>1</sup>, 2017<sup>2</sup>), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2017).  
 Nota: População total (4.015.205) e população de usuários exclusivamente SUS (3.045.088).

O MS definiu em portaria os parâmetros mínimos a serem considerados na distribuição de leitos pelo País para o bom atendimento da população. À época, a norma preconizava que deveria existir de 2,5 a 3 leitos hospitalares para cada grupo de mil habitantes. De acordo com esta norma observa-se que a RMS, no que se refere aos leitos SUS, está com oferta abaixo do parâmetro mínimo com 2,3/1000hab/ano. Contudo, quando somados aos leitos privados, alcançam 2,7 leitos hospitalares totais para cada mil habitantes (Tabela 7).

**Tabela 7**  
**Oferta, concentração por 1.000 habitantes e cobertura potencial de leitos hospitalares totais SUS e não SUS - Região Metropolitana de Salvador (BA) - 2017**

Municípios	População total(1)	Nº Leitos(2)	Leitos / mil hab	Cobertura leitos totais	População SUS	Nº Leitos SUS(2)	Leitos SUS/ mil hab	Cobertura leitos SUS
Salvador	2.953.986	7.896	2,7	89,1	2.159.433	6.069	28	93,7
RMS	4.015.205	10.820	2,7	89,8	3.045.088	6.960	2,3	76,2

Fontes: Agência Nacional de Saúde Suplementar (2020), Brasil (2017<sup>2</sup>), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2017<sup>1</sup>).  
 Nota: Foi utilizado para o cálculo da cobertura potencial o padrão de 3/1.000 hab./ano proposto pela Portaria n. 1.101 (BRASIL, 2002a).

No que se refere à oferta de leitos de UTI, de acordo com a PM n. 1.631 (BRASIL, 2015), calcula-se, em média, a necessidade de 4% a 10% do total de leitos hospitalares (média para municípios grandes, regiões, etc.). Já a Associação de Medicina Intensiva Brasileira (AMIB)<sup>6</sup> aponta como proporção ideal um índice de 1 a 3 leitos de UTI para cada 10 mil habitantes

(CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA, 2018). Na RMS, a razão de leitos SUS pela população destinados ao cuidado intensivo (UTI) mostrou que havia 2,0 leitos/10.000hab/ano, com cobertura potencial de 65,5%. Percebe-se que a oferta de leitos de UTI satisfaz em torno de 11% do total de leitos hospitalares (10.820). Entretanto, os leitos destinados ao SUS representam menos da metade dos leitos de UTI existentes. Salvador concentra 93,6% dos leitos de UTI, e os 6,4% restantes estão distribuídos entre os municípios de Lauro de Freitas, Candeias e Camaçari (Tabela 8).

**Tabela 8**  
**Oferta, concentração por 10.000 habitantes e cobertura de leitos UTI(1) SUS e não SUS - Região Metropolitana de Salvador (BA) - 2017**

Municípios	População total(2)	Nº Leitos UTI(3)	Leitos/10 mil hab	Cobertura leitos totais	População SUS	Nº Leitos SUS(3)	Leitos SUS/10 mil hab	Cobertura leitos SUS
Salvador	2.953.986	1.184	4,0	134	2.159.433	562	2,6	86,8
RMS	4.015.205	1.265	3,2	105	3.045.088	598	2,0	65,5

Fontes: Agência Nacional de Saúde Suplementar (2020), Brasil (2017<sup>3</sup>), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2017<sup>3</sup>).

Notas: Foi utilizado para o cálculo da cobertura potencial o padrão de 3/10.000 hab./ano proposto pela Associação de Medicina Intensiva Brasileira (CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA, 2018).

(1) Leitos complementares: UTI adulto I, UTI adulto II, UTI adulto III, UTI infantil I, UTI infantil II, UTI infantil III, UTI neonatal I, UTI neonatal II, UTI neonatal III, UTI de Queimados, UTI coronariana tipo II - UCO tipo II, UTI coronariana tipo III - UCO tipo III.

## DISCUSSÃO

O presente estudo destaca a insuficiência da rede para atender as necessidades de serviços de saúde da população, expondo como uma das principais dificuldades os problemas relacionados à infraestrutura, sobretudo do SUS. Na RMS a oferta de serviços de saúde na atenção especializada e hospitalar apresenta desigualdade de distribuição, que resulta, por um lado, do maior adensamento tecnológico nos grandes centros, e por outro de lacunas assistenciais nos municípios com menos recursos. Além disso, percebe-se uma elevada proporção da oferta de serviços ao SUS por meio de organizações de natureza particular, e a não complementariedade entre os subsistemas de saúde público e privado. Assim, a despeito de Salvador concentrar quase toda a oferta de serviços de saúde da região (82,7%), apenas 9,3% dos estabelecimentos de saúde existentes no município estão disponíveis ao SUS.

Em termos de assistência hospitalar se nota o aumento de hospitais públicos de pequeno e médio portes na esfera municipal, e com os incentivos federais e estaduais à criação de leitos em hospitais de grande porte. Já os privados, seguem uma lógica típica de mercado, e mesmo quando conveniados ao SUS, apresentam uma tendência a concentrar-se em espaços com melhores rentabilidades (COELHO, 2013).

Em que pese a existência de hospitais públicos em todos os municípios da RMS, (exceto Vera Cruz), cabe ressaltar o pequeno porte desses



**Política nacional vem buscando incrementar um novo modelo de organização e financiamento para pequenos hospitais públicos e filantrópicos brasileiros [...] redefinindo o papel assistencial destes estabelecimentos no SUS**

estabelecimentos e baixa capacidade resolutiva nos municípios menores, especialmente dos que se encontram sob a gestão municipal e que representam 71,4% dos Hospitais de Pequeno Porte (HPP) da RMS. Já os estabelecimentos que têm contrato/convênio com a gestão estadual são predominantemente de médio e grande porte, embora a maioria destes possuam menos que 100 leitos. As informações analisadas demonstram que apenas 28% dos leitos na RMS estão em hospitais de grande porte e porte especial, considerados como mais eficientes e com maior adensamento de tecnologia dura.

Política nacional<sup>7</sup> vem buscando incrementar um novo modelo de organização e financiamento para pequenos hospitais públicos e filantrópicos brasileiros, que possuam entre 5 e 30 leitos de internação cadastrados no CNES, redefinindo o papel assistencial destes estabelecimentos no SUS para conferir maior resolutividade às suas ações e favorecer o processo de descentralização e de regionalização com a organização de redes de atenção à saúde, garantindo o acesso qualificado aos serviços e a continuidade da atenção prestada na atenção básica e média complexidade (BRASIL, 2017).

Do ponto de vista do debate de como incorporar tecnologia e tornar resolutivo pequenos hospitais, de menos de 50 leitos, que em geral contam com poucos profissionais médicos e cobrem pequenos contingentes populacionais, Coelho (2013) discute três estratégias que vem sendo pensadas, quais sejam: 1) fechar estes pequenos hospitais ou fundi-los em hospitais maiores; 2) definir o papel destes hospitais no sistema de saúde conformando-lhes um patamar mínimo de complexidade, em termos de número de leitos, apoio diagnóstico e clínicas; 3) articular estes hospitais em rede com outros hospitais mais complexos que lhes possam servir de retaguarda.

Todas as alternativas citadas encontram obstáculos e, para Coelho, a solução consiste em revisar as políticas de descentralização e ampliar os investimentos para a construção de hospitais de maior porte pelos Estados ou pela União, estruturando assim, redes de caráter regional com altos níveis de complexidade que poderão se articular a este grande parque de hospitais de menor porte, com funções e compartilhamento de responsabilidades bem definidos (COELHO, 2013).

Já o relatório elaborado pelo grupo do Banco Mundial (WORLD BANK, 2017), destaca a necessidade de algumas reformas estratégicas para oferecer mais e melhores serviços de saúde. A começar pela racionalização da rede de prestação de serviços, especialmente a rede hospitalar, visando atingir um melhor equilíbrio entre acesso e escala (eficiência). Mais

especificamente, reduzindo o número de hospitais de pequeno porte (que não são eficientes em termos de custos) e adotando modelos de gestão mais eficientes. Ademais, sugere a melhor integração dos vários níveis de prestação de serviços, e a oferta de incentivos para impulsionar a produtividade dos profissionais de saúde e alinhar os mecanismos de pagamento dos provedores aos custos efetivos (WORLD BANK, 2017).

No entanto, segundo Campos (2018) não se deve analisar a eficiência da rede hospitalar apenas com base em indicadores de produtividade, desconsiderando o conjunto de benefícios em relação ao acesso e inclusão das pessoas. Nesse sentido, defende que a solução para a maioria dos pequenos hospitais, presentes em milhares de municípios e periferia de regiões metropolitanas, seria sua transformação em unidades mistas, integrando, no mesmo serviço, urgência/emergência, SADT básico, maternidade, etc. Assim, assegurando maior cobertura populacional com grande racionalidade assistencial e financeira.

A questão do crescimento do número de hospitais acompanhado com a diminuição do número de leitos, foi apontada por Braga Neto *et al.* (2012) que consideram a equação um paradoxo e o grande desafio para o futuro da atenção e gestão hospitalar no Brasil. No que se refere à rede hospitalar instalada no Brasil, no período de 2008 a 2010, quanto aos arranjos de financiamento adotados e ao grau de compartilhamento, Machado, Martins e Leite (2015) revelam que a oferta de leitos é maior para a população beneficiária de planos de saúde quando comparada à população usuária exclusivamente do SUS. Mais especificamente discutindo a oferta dos leitos de UTI, no mesmo período, os autores apontam que as regiões Norte e Nordeste não atingem o patamar mínimo (4% do total de leitos existentes), enquanto o Brasil alcança, na média, o mínimo de leitos de UTI estimados pelo MS. Ainda de acordo com o estudo, a razão entre número de leitos totais e população na Bahia e no Brasil é de 2,1 e 2,6, respectivamente.

Na RMS a razão de leitos hospitalares totais para cada mil habitantes, em 2017, é de 2,7, superior ao limite mínimo (>2,5) preconizado pelo MS. Com base apenas nas disposições normativas sobre a necessidade de leitos, é possível dizer que não faltam leitos na região. Entretanto, mesmo considerando uma cobertura de Planos de Saúde de aproximadamente 24% da população, a oferta de leitos hospitalares para o SUS, na RMS, não atende as necessidades da população potencialmente usuária, apresentando razão de 2,3 leitos por mil habitantes. Ademais, a proporção de hospitais de menor porte e menor complexidade no âmbito do SUS, assim como a disponibilidade e a distribuição dos leitos para as populações SUS e não SUS, indicam agravamento das iniquidades e da segmentação no sistema de saúde.

Quanto aos leitos de UTI, em 2017, Salvador apresenta a razão de 4,0 leitos de UTI por 10 mil habitantes, maior do que na RMS, sendo que menos da

**A proporção de hospitais de menor porte e menor complexidade no âmbito do SUS, assim como a disponibilidade e a distribuição dos leitos para as populações SUS e não SUS, indicam agravamento das iniquidades e da segmentação no sistema de saúde**

**No Brasil,  
54% do gasto  
em saúde é  
privado, cujo  
setor atende  
apenas 25%  
da população,  
enquanto  
a maioria  
depende exclu-  
sivamente do  
SUS**

metade destes estão disponíveis ao SUS (1,9). O resultado é semelhante ao exposto pelo Conselho Federal de Medicina (CFM) que mapeou a distribuição dos leitos de UTI entre os estados e as capitais. Segundo o levantamento realizado em 2018, Salvador apresenta 4,1 leitos por 10 mil habitantes, e 1,9 considerando os leitos SUS. Na Bahia a razão de leitos de UTI por habitante/ano é de 1,3 e 0,6 leitos SUS, enquanto o País conta com 2,1 leitos de UTI e 1,0 leitos SUS por 10 mil habitantes (CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA, 2018).

O texto elaborado pelo CFM alerta ainda sobre a concentração dos leitos nas capitais do Brasil. Entre as Regiões Metropolitanas, observa-se que 68% dos leitos de UTI do SUS e 80% dos leitos da rede privada e suplementar estão concentrados nestas áreas. A análise confere com o observado na RMS, em que a capital concentra 93,6% dos leitos de UTI existentes (CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA, 2018).

No Brasil, 54% do gasto em saúde é privado, cujo setor atende apenas 25% da população, enquanto a maioria depende exclusivamente do SUS (CAMPOS, 2018). Vale lembrar, entretanto, que os clientes de planos de saúde também têm a possibilidade de utilizar o SUS para suprir as lacunas nas coberturas dos pacotes de serviços vendidos pelas empresas, especialmente no que se refere a tratamentos de alto custo como hemodiálise, transplantes, etc. Desse modo, o SUS funciona como uma espécie de resseguro para a saúde suplementar, o que configura outra forma de subsídio público (SESTELO, 2018).

A renúncia fiscal praticada pelo governo, ao conceder aos clientes de planos de saúde, sejam pessoas físicas ou jurídicas, o direito de deduzir do imposto de renda a pagar os gastos integrais com as mensalidades das operadoras de planos, atenua o caráter regressivo do esquema de intermediação assistencial. Além dos subsídios aos seguros privados de saúde, o Estado também desonera impostos e contribuições da indústria farmacêutica e de hospitais filantrópicos (SESTELO, 2018).

Estender a política centrada no mercado e em seguros privados para todo o povo, não é viável, financeira e socialmente (CAMPOS, 2018). A lógica mercantil que rege o esquema de intermediação assistencial pelo conjunto de empresas é bem distinta da lógica sanitária. Esta última se baseia no princípio de que o acesso aos serviços de saúde deve ser determinado pelas necessidades de saúde do usuário e não por sua capacidade de pagamento. Dentro da lógica mercantil são diversos os mecanismos que impõem barreiras de acesso, a exemplo da coparticipação, com a cobrança de taxas ou franquias pela utilização dos serviços, fundamenta na ideologia de segmentação sócio-ocupacional da demanda e na organização da oferta segundo a capacidade de pagamento do usuário (SESTELO, 2018).

Embora as necessidades de saúde devam ser o grande balizador para a reorganização dos modelos de atenção e dos sistemas municipais e regionais de saúde, não se pode perder de vista, entretanto, que as necessidades de saúde são construídas histórica e socialmente, e que os critérios, processos e técnicas de definição das necessidades de serviços de saúde se estabelecem em um campo de forças de interesses distintos (PAIM, 1980). Nesse sentido, é relevante a discussão sobre o significado de padrões e técnicas disponíveis para estimar as necessidades de atendimento da população e averiguar se a magnitude da oferta atende as mesmas.

A dificuldade em utilizar parâmetros técnicos para o levantamento de necessidades de serviços e ações de saúde encontra-se, em muitos casos, em como estes são elaborados, cujas bases científicas nem sempre são explicitadas, e por vezes, são fundamentados em modelos internacionais, com dados da OMS e da OPAS, ou em regiões e serviços de saúde com realidades epidemiológicas e sociais bastante distintas daquelas em que são aplicados. Logo, os parâmetros apresentam limitações para orientar o planejador quanto às necessidades de saúde da população, assim como da oferta de serviços existentes e sua capacidade de atendimento (CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE, 2011).

A Portaria GM/MS nº 1.631/15 ao revisar os parâmetros de planejamento e programação das ações e serviços de saúde buscou definir aproximações às necessidades de saúde da população, com base em métodos epidemiológicos, qualitativos e comparativos para a descrição dos problemas de saúde de uma população. Proposições de parâmetros anteriores tiveram caráter restritivo ou “racionalizador” de recursos, delimitados pela capacidade de financiamento da época, funcionando como limites forçados simplesmente pelo ajuste dos valores das séries temporais da oferta dos serviços (BRASIL, 2015).

Para o planejamento, programação e priorização das ações de saúde se deve levar em conta as recomendações desenvolvidas a partir da medicina baseada em evidências e buscar a elaboração de protocolos clínicos que indiquem os principais procedimentos diagnósticos e terapêuticos para as doenças mais comuns (CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE, 2011). Outro fator importante a se avaliar é a questão da mudança do perfil epidemiológico e demográfico da população. Na RMS o processo de transição demográfica tem levado a uma população de perfil envelhecido e com ritmo de crescimento baixo. Em 2001, registrou um índice de envelhecimento de 17,3%, ao passo que, em 2015, esse índice aumentou para 40,2% (ENVELHECIMENTO..., 2015).

A adequação da oferta às necessidades da população exige que haja investimentos para a expansão e reorganização da oferta de serviços de saúde. Entretanto, o Brasil possui uma história de subfinanciamento

**A adequação  
da oferta às  
necessidades  
da população  
exige que haja  
investimentos  
para a expansão  
e reorgani-  
zação da oferta  
de serviços de  
saúde**

**A análise sobre a oferta de serviços de saúde na atenção especializada e hospitalar na RMS, demonstra que são necessários investimentos para ampliação da rede, sobretudo do SUS, e o alinhamento de esforços para adequação às necessidades de serviços de saúde da população**

crônico, tendo recursos da seguridade social desviados para outros fins, desde à aprovação da reforma tributária que criou a Desvinculação das Receitas de União (DRU). Além disso, o gasto público com saúde é inferior a participação do gasto privado, o que não é compatível com um sistema universal e de atendimento integral, até mesmo quando comparado aos de outros países (MELO, 2017).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise sobre a oferta de serviços de saúde na atenção especializada e hospitalar na RMS, demonstra que são necessários investimentos para ampliação da rede, sobretudo do SUS, e o alinhamento de esforços para adequação às necessidades de serviços de saúde da população. Os achados deste estudo podem contribuir especialmente no âmbito da organização da rede de serviços na RMS, visando auxiliar no planejamento em saúde, bem como dar maior visibilidade ao controle social a ser exercido pela população.

Sugere-se que sejam feitos estudos mais aprofundados sobre a oferta de outros equipamentos hospitalares (centro cirúrgico, UTI, etc.). Também devem ser consideradas outras dimensões do desempenho do sistema de saúde, como acessibilidade, adequação, efetividade, eficiência, qualidade dos cuidados prestados, bem como sua equidade.

Cabe destacar, ainda, a necessidade do contínuo aperfeiçoamento dos critérios e parâmetros e referenciais quantitativos que devem orientar as estimativas de necessidades de saúde da população brasileira, que deem conta da enorme complexidade inerente ao perfil econômico, demográfico e epidemiológico das regiões brasileiras, marcado pelas profundas desigualdades sociais, que refletem diretamente nos níveis de saúde e bem estar de seus habitantes, balizando sempre o desenvolvimento harmônico entre as Regiões de Saúde numa perspectiva universal e igualitária.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR (Brasil). *ANS disponibiliza números de beneficiários relativos a julho*. Brasília, 20 ago. 2020. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/aans/noticias-ans/numeros-do-setor/5914-ans-disponibiliza-numeros-de-beneficiarios-relativos-a-junho>. Acesso em: 26 ago. 2020.

BRAGA NETO, F. C.; BARBOSA, P. R.; SANTOS, I. S. Atenção hospitalar: evolução histórica e tendências. In: GIOVANELLA, L. (org.). *Políticas e sistema de saúde no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012, p. 577-608.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde*. Disponível em: <http://cnes.datasus.gov.br>. Acesso em: 26 jul. 2017.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 350, de 10 de março de 2004. Revoga as Portarias MS nºs 2.224 e 2.225, de 2002, que tratam da Classificação Hospitalar do Sistema Único de Saúde. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*: seção 1, Brasília, DF, p. 34, 10 mar 2004a.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 1.044, 1º de junho de 2004. Institui a Política Nacional para os Hospitais de Pequeno Porte. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 2 jun. 2004b.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 1.101, de 12 de junho de 2002. Estabelece os parâmetros de cobertura assistencial no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*: seção 1, Brasília, DF, p. 36, 13 jun. 2002a.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 1.631, de 1º de outubro de 2015. Aprova critérios e parâmetros para o planejamento e programação de ações e serviços de saúde no âmbito do SUS. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 out. 2015.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 2.224, de 05 de dezembro de 2002. Estabelece o sistema de classificação hospitalar do Sistema Único de Saúde. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 6 dez. 2002b. Disponível em: [https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2002/prt2225\\_05\\_12\\_2002.html](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2002/prt2225_05_12_2002.html). Acesso em: 11 set. 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. Resolução nº 37, de 22 de março de 2018. Dispõe sobre o processo de Planejamento Regional Integrado e a organização de macrorregiões de saúde. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 mar. 2018.

CAMPOS, G. W. S. SUS: o que e como fazer?. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 6, p. 1707-1714, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232018236.05582018>. Acesso em: 1 jun. 2019.

CARDOSO, M. O.; VIEIRA-DA-SILVA, L. M. Avaliação da cobertura da atenção básica à saúde em Salvador, Bahia, Brasil (2000 a 2007). *Caderno de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 28, n.7, p.1273-1284, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br /j/csp/a/RJdn9QSQZcq9JMQJnNvHDx/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 28 jul. 2018.

COELHO, I. B. *Os hospitais na reforma sanitária brasileira*. 2013. 228 f. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Ciências Médicas, Campinas, 2013.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA (Brasil). *Menos de 10% dos municípios brasileiros possuem leito de UTI*. Brasília, 12 set. 2018. Disponível em: <https://portal.cfm.org.br/noticias/menos-de-10-dos-municipios-brasileiros-possuem-leito-de-uti/>. Acesso em: 7 fev. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE (Brasil). *Assistência de média e alta complexidade no SUS*. Brasília: CONASS, 2011. 223 p. (Coleção Para Entender a Gestão do SUS, 4).

DUARTE, S. L.; GARCIA, M. L. T. Reforma psiquiátrica: trajetória de redução dos leitos psiquiátricos no Brasil. *Emancipação*, Ponta Grossa, v. 13, n. 1, p. 39-54, 2013.

ENVELHECIMENTO da população baiana: desafios acerca da previdência. *SEI Demografia*, Salvador, jun./dez. 2015. Disponível em: [https://www.sei.ba.gov.br/images/releases\\_mensais/pdf/demografia/demografia\\_sei\\_2015.pdf](https://www.sei.ba.gov.br/images/releases_mensais/pdf/demografia/demografia_sei_2015.pdf). Acesso em: 2 jul. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Estimativas da população*: 2017. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=downloads>. Acesso em: 30 jun. 2017.

MACHADO, J. P.; MARTINS, M.; LEITE, I. C. O mix público-privado e os arranjos de financiamento hospitalar no Brasil. *Saúde em Debate*, Londrina, v. 39, n. especial, p. 39-50, dez. 2015.

MELO, M. F. G. C. de. *Relações público-privadas no sistema de saúde brasileiro*. 2017. 206 f. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2017.

MENDES, A. C. G. *et al.* Assistência pública de saúde no contexto da transição demográfica brasileira: exigências atuais e futuras. *Caderno de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 5, p. 955-964, maio, 2012.

PAIM, J. S. As ambiguidades da noção de necessidades de saúde. *Revista Planejamento*, Salvador, v. 8, n.1/2, p. 39-46, 1980.

SANTOS, I. S. Evidência sobre o mix público-privado em países com cobertura duplicada: agravamento das iniquidades e da segmentação em sistemas nacionais de saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 6, p. 2743-2752, 2011.

SESTELO, J. A. F. Dominância financeira na assistência à saúde: a ação política do capital sem limites no século XXI. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 6, p. 2027-2034, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/rdpcWbYSP7ShwYb58ft4WfC/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 31 maio 2019.

SESTELO, J. A. F.; SOUZA, L. E. P. F.; BAHIA, L. Private health insurance in Brazil: Approaches to public/private patterns in healthcare. *Caderno de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 5, p. 851-866, maio, 2013.

VIANA, A. L. D. *et. al.* Tipologia das regiões de saúde: condicionantes estruturais para a regionalização no Brasil. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 24, n. 2, p. 413-422, 2015.

WORLD BANK. *A fair adjustment: efficiency and equity of public spending in Brazil: volume I: síntese* (Portuguese). Washington, D.C.: World Bank Group, 2017. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/> Volume-I-síntese. Acesso em: 28 jul. 2018.



## Resumo

Este artigo tem por objetivo evidenciar como os estudos mais recentes abordam a relação da saúde da população em situação de rua com as iniquidades presentes na garantia do direito à saúde, caracterizando com dados de fontes secundárias devido à ausência de informações nas bases de dados oficiais. Viver em situação de rua se apresenta como fenômeno histórico que constitui uma problemática enfrentada nos grandes centros urbanos, sobretudo devido ao avanço do neoliberalismo produzindo uma crise sem precedentes no mundo do trabalho, acentuando o processo de exclusão a partir da desfiliação social. E nisso com a criação do Sistema Único de Saúde há uma urgência em pensar esses sujeitos por entenderem que estão atravessados de inúmeros determinantes e condicionantes, incidindo direta e objetivamente sobre o perfil de morbimortalidade. Trata-se de uma revisão de literatura do tipo integrativa, cujos dados foram coletados através de duas bases de dados bibliográficos. A amostra foi composta por 14 artigos inéditos disponíveis em português dos últimos 6 anos (2016 - 2021). Os estudos encontrados foram separados em três categorias de análise: 1- Vigilância e Prevenção de Agravos; 2 - Racismo e Iniquidades em Saúde; 3 - Promoção da Saúde para Pessoas em Situação de Rua. Considerando a temática incipiente no meio científico, a ausência de dados recentes nos sistemas de informações, há a necessidade de mais estudos a fim de que possam guiar gestores e técnicos na tomada de decisão para eliminar as iniquidades existentes na atenção à saúde.

**Palavra-chave:** pessoas em situação de rua; iniquidades; saúde.

## Abstract

*This article aims to highlight how the most recent studies address the relationship of the health of the homeless population with the inequities present in the guarantee of the right to health, characterizing with data from secondary sources due to the absence of information in official databases. Living on the streets presents itself as a historical phenomenon that constitutes a problem faced in large urban centers, especially due to the advance of neoliberalism producing an unprecedented crisis in the world of work, accentuating the process of exclusion from social disaffiliation. With the creation of the Unified Health System (Sistema Único de Saúde), there is an urgent need to think about these individuals, since they suffer from countless determinants and conditioning factors that directly and objectively affect the morbidity and mortality profile. This is an integrative literature review, whose data were collected through two bibliographic databases. The sample was composed of 14 unpublished articles available in Portuguese from the last 6 years (2016 - 2021). The studies found were separated into three categories of analysis: 1- Surveillance and Prevention of Aggravations; 2 - Racism and Inequities in Health; 3 - Health Promotion for People on the Street. Incipient theme in the scientific environment, with the absence of recent data in information systems, there is a need for further studies in order to guide managers and technicians in decision making to eliminate inequities in health care.*

**Keywords:** homeless people; inequities; health.

# Pessoas em situação de rua: iniquidades em saúde, racismo e itinerários percorridos - revisão integrativa

DAVID JESUS SANTOS

Graduado em Enfermagem pela  
Universidade Federal da Bahia (UFBA),  
Residente em Saúde da Família na  
Fundação Estatal Saúde da Família (FESF-  
SUS) / Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz-  
Bahia). davi.jesa@gmail.com

ANTÔNIO CONCEIÇÃO DA  
PURIFICAÇÃO

Graduado em Ciências Biológicas pela  
Universidade Católica do Salvador  
(UCSal), especialização em andamento  
em Metodologia do Ensino Superior pela  
Fundação Visconde de Cairu (FVC).  
Coordenador de Promoção da Equidade  
em Saúde (CPES) na Diretoria de Gestão  
do Cuidado (DGC) da Superintendência de  
Atenção Integral à Saúde (SAIS)  
da Secretaria de Saúde do Estado da  
Bahia (Sesab).  
antonio.purificacao@saude.ba.gov.br

[doi.org/10.56839/bd.v32i2.4](https://doi.org/10.56839/bd.v32i2.4)

## INTRODUÇÃO

A situação de rua é um fenômeno histórico, que embora possua alguns alinhamentos continua sendo uma problemática enfrentada principalmente nos centros urbanos. É pauta nos debates em torno do desenvolvimento das grandes cidades, numa era de globalização e recuo de políticas públicas.

A urgência de pensar a saúde das pessoas que estão em situação de rua se desdobra diante de uma série de questões estruturais que decorrem justamente no modo de produção de vida, produzindo ou atenuando ainda mais o processo de vulnerabilização (VIEIRA *et al.*, 2010). Segundo Saffioti (1976), a lógica de funcionamento do modo de produção capitalista que se dá na exploração da força de trabalho, causa esse deslocamento marginalizando pessoas que, talvez, não eram lidas no mundo do trabalho como corpos possíveis para produção, causando um processo conhecido com desfiliação social.

Com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) a possibilidade de pensar a saúde é ampliada por entender e considerar que as pessoas em situação de rua estão e são atravessadas por inúmeros determinantes e condicionantes,

**Em razão do SUS, as pessoas em situação de rua (PSR), que antes estavam num gargalo institucional e na maioria das vezes sob o debate da tutela jurídica e da assistência social, passam a gozar de alguns direitos básicos, entre eles a garantia do cuidado em saúde**

que incidem sobre o perfil de morbimortalidade na perspectiva do surgimento do agravo interferindo na relação da garantia de direitos (BOTTIL *et al.*, 2009, p. 166). A partir da criação do SUS em 1988 e das outras políticas públicas que surgem como tentáculo dessa macropolítica de Estado, se torna possível a efetivação de alguns dos princípios doutrinários entre eles o princípio da equidade.

Em razão do SUS, as pessoas em situação de rua (PSR), que antes estavam num gargalo institucional e na maioria das vezes sob o debate da tutela jurídica e da assistência social, passam a gozar de alguns direitos básicos, entre eles a garantia do cuidado em saúde (CARNEIRO JUNIOR, 1998, p. 51). E mesmo na lógica da atenção à saúde, ainda existem evidências de que as PSR possuem os piores indicadores de saúde e de acesso a políticas públicas conforme a primeira e única pesquisa realizada pelo Ministério do desenvolvimento em 2008, que tentou traçar um perfil das pessoas em situação de rua evidenciando o quanto o estado produzia iniquidades e o quanto ainda vulnerabilidade essas pessoas (PAIVA *et al.*, 2016).

Com a criação da Política de saúde para pessoas em situação de rua e com a expansão da Rede de Atenção à Saúde (RAS) possibilitaram uma melhor aproximação dessas populações mesmo que dentro de um modelo biomédico, arcaico e com baixa apreensão da política pública, o que na maioria das vezes produziria também um estado de desassistência devido o estigma de estar em situação de rua, em termos práticos não se vê a aplicabilidade do que é garantido na política (ARISTIDES, 2009, p. 46). Na última estimativa do IPEA em 2020, revela que a população em situação de rua sofreu um aumento de 140% a partir de 2012, em 2020 esse dado se reconfigura devido a experiência do aprofundamento de algumas crises entre elas a pandemia, que expôs todos os problemas sociais e exigiu mudança de posturas para algumas medidas urgentes (NATALINO, 2020, p. 7-9).

Deste modo, a necessidade de caracterizar a PSR surge como objetivo de entender alguns pormenores que afetam ou que interferem na situação de saúde dessas populações, interseccionalizando com outras questões inerentes à atenção à saúde. Do ponto de vista da aplicabilidade da política pública, o que revela para o estado uma significativa necessidade de requalificação do processo técnico-assistencial e de gestão, permitindo melhor capilaridade de ações e melhor eficiência do trabalho em rede articulado e intersectorializado.

Nesse sentido, o objetivo deste estudo consiste em evidenciar como os estudos mais recentes abordam a relação da saúde da população em situação de rua com as iniquidades presentes na garantia do direito à saúde.

## METODOLOGIA

Estudo de revisão da literatura do tipo integrativa. Os dados foram coletados em duas bases de dados BVS e MEDLINE. A amostra foi composta por artigos disponíveis em português dos últimos seis anos (2016 -2021) o ano de 2016 foi escolhido por ter sido o ano da publicação da estimativa rápida do IPEA, contendo alguns dados recalculados com base na melhoria do processo de inscrição dos sistemas SUAS e CadÚnico, limitado ao ano de 2021, devido às contribuições existentes que pontuam o panorama da pandemia da covid-19. Optou-se por estudos de língua portuguesa pela facilidade de compreensão da temática e por abordar melhor o contexto brasileiro.

Foram selecionados artigos que relacionavam direito à saúde com a saúde das pessoas em situação de rua e correlacionaram à luz de outras políticas de saúde para entender o processo das iniquidades em saúde, visto que o acesso a dados do sistema SUAS e CadÚnico são restritos e os dados incipientes, foram priorizados artigos que tinham maior nível de evidência e traçavam perfil mais fidedigno com base em pesquisa de campo ou estudos transversais.

Conforme método utilizado a pesquisa foi dividida em quatro etapas: Detecção da problemática, estabelecimento dos objetivos, busca na base de dados e seleção de artigos, alinhamento dos critérios de inclusão e exclusão. Foram incluídos os artigos cujo resumo expressava relação direta com a temática abordada, dentro do recorte temporal.

A análise dos dados foi realizada com base na classificação hierárquica e categorização dos estudos, indicando o eixo central do estudo e nível de evidência com apresentação de informações úteis para o processamento: quadro de dados comparativo, análise por categoria de tipo de estudo, delineamento de pesquisa segundo nível de evidência.

Por se tratar de informações de domínio público e anônimo não se faz necessário submeter ao comitê de ética em pesquisa, respeitando a orientação para referência e citação conforme resolução n. 466 do Comitê de Ética em pesquisa de 2012 do MS/CNS (CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE, 2013).

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

A busca na base de dados revelou um número significativo de publicações, sendo encontrados 129 artigos que, de alguma maneira, abordavam a temática e preocupação com a problemática das pessoas em situação

A busca na base de dados revelou um número significativo de publicações, sendo encontrados 129 artigos que, de alguma maneira, abordavam a temática e preocupação com a problemática das pessoas em situação de rua

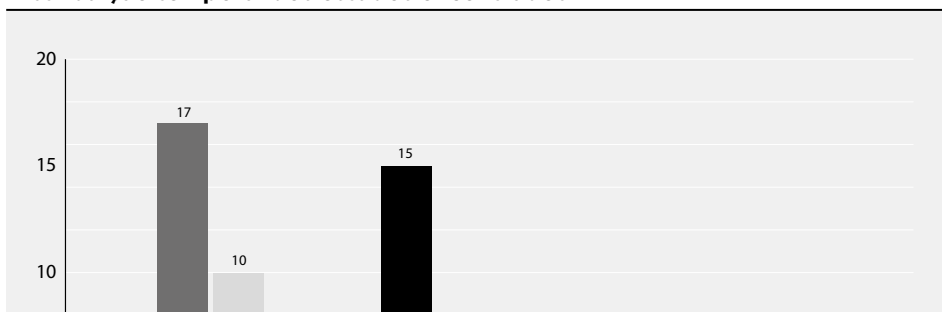
de rua e sua relação com a busca ou procura por saúde, iniquidades, e modo de produção de vida.

Porém, seguindo os critérios deste estudo, foram eliminados 115 artigos devido a incompatibilidade dos critérios, entre os critérios escolhidos, embora muitos estudos tratem da temática, os estudos utilizados foram recentes dos últimos 7 anos e abordaram caracterização das PSR e sua relação com as iniquidades em saúde, ressaltando também as especificidades dos últimos 2 anos com a pandemia da covid-19. Na maior parte, foram encontrados estudos de abordagem transversal de diferentes regiões do país, considerando que essa é uma problemática que tem afetado vários estados de modo bem singular e principalmente os grandes centros urbanos (Quadro 1).

Considerando a distribuição temporal dos artigos encontrados nesse estudo por ano (Gráfico 1), observa-se uma quantidade pequena entre os anos 2015 a 2018, variando entre 1 e 2 artigos comparado com 2019 - 2020 que representa um aumento considerável o que evolui associado com a problemática das pessoas em situação de rua que são reconfigurados dentro de um cenário de crises despontadas de 2018 até 2020, mas também revela que foram justamente nesses anos em que houveram grandes convergências políticas para a implementação das políticas para pessoas em situação de rua já criadas anteriormente.

Há também uma relação expressa entre o percurso metodológico dos estudos com o grupo em questão que dificulta uma análise temporal precisa, seguindo, portanto, os outros dados e fontes censitárias mais profundas nas análises. Portanto para melhor análise dos dados os estudos foram

**Gráfico 1**  
**Distribuição temporal dos estudos encontrados**



Fonte: Elaboração própria.

Nota: Elaborado a partir da sistematização de informações contidas neste estudo.

separados por categorias analíticas sendo: VIGILÂNCIA E PREVENÇÃO DE AGRAVOS A PSR, INIQUIDADES EM SAÚDE, PROMOÇÃO DA SAÚDE DA PSR.

**Quadro 1****Categorização de Artigos por desenho metodológico e eixo central de estudo**

<b>Título do Artigo</b>	<b>Metodologia</b>	<b>Eixo Central do Estudo</b>	<b>Categoria de Estudo</b>
1 - Diagnósticos de enfermagem relacionados a agravos cardiovasculares na população em situação de rua de São Paulo (SILVA et al., 2021).	Exploratório quantitativo transversal	Elencar os principais diagnósticos de enfermagem frente à prevenção de agravos CV's à PSR	1 - Vigilância e Prevenção de Agravos
2 - Clínica de Enfermagem de Rua para o enfrentamento de vulnerabilidades (BOMBONATTI et al., 2021).	Qualitativo exploratório observacional	Revelar as percepções de enfermagem nas eCR para o enfrentamento das vulnerabilidades na situação de rua	2 - Iniquidades em Saúde
3 - A loucura em Ponta Grossa/PR: uma história de desigualdades expressa nas ruas (SANTOS, 2020).	Qualitativo, documental e bibliográfica	Discutir a relação entre saúde mental, pobreza e Situação de Rua	2 - Iniquidades em Saúde
4 - Pessoas em situação de rua: caracterização e contextualização por pesquisa censitária (HUNGARO et al., 2020).	Pesquisa seccional censitária	Analisar características das pessoas em situação de Rua e os fatores associados à vida nas ruas	2 - Iniquidades em Saúde
6 - A saúde de quem está em situação de rua: (in) visibilidades no acesso ao Sistema Único de Saúde (VALLE; FARAH, 2020).	Qualitativo, descritivo, exploratório	Compreender qual a percepção sobre o SUS de adultos em situação de rua	3 - Promoção da Saúde para Pessoas em Situação de Rua
7 - UPA é nós aqui mesmo": as redes de apoio social no cuidado à saúde da população em situação de rua em um município de pequeno porte (VALE; VECCHIA, 2019).	Qualitativo, exploratório, descritivo observacional	Identificar e analisar os itinerários terapêuticos de PSR em municípios de pequeno porte	1 - Vigilância e Prevenção de Agravos
8 - Impacto da condição dentária na qualidade de vida de indivíduos em situação de rua (LAWDER et al., 2019).	Qualitativo, descritivo e transversal	Descrever o impacto da saúde bucal na qualidade de vida de PSR	1 - Vigilância e Prevenção de Agravos
9 - Ações para o controle da tuberculose na população em situação de rua: fatores associados e desempenho de profissionais da atenção primária à saúde (QUEIROGA; GAZZINELLI; SÁ, 2018).	Análise de Componentes principais / Análise de confiabilidade	Analisar o desenvolvimento de ações para controle de TB em PSR no município de Campinas-SP	1 - Vigilância e Prevenção de Agravos
10 - O impacto da vulneração na subjetividade das pessoas em situação de rua: colaboração da Bioética da Proteção (CRUZ, 2018).	Qualitativo, exploratório, observacional	Observar o impacto das vulnerabilidades sobre as PSR que realizam algum tipo de trabalho	2 - Iniquidades em Saúde
11 - Vulnerabilidades clínicas e sociais em usuários de crack de acordo com a situação de moradia: um estudo multicêntrico de seis capitais brasileiras (HALPERN et al., 2017).	Quantitativo, transversal por análise de dados	Avaliar a gravidade e a relação das PSR com uso de substâncias psicoativas	1 - Vigilância e Prevenção de Agravos
12 - Atenção à saúde de pessoas em situação de rua: estudo comparado de unidades móveis em Portugal, Estados Unidos e Brasil (BORISOW; CONILL; FURTADO, 2017).	Análise comparada por meio de revisão bibliográfica e documental	Comparar as normativas existentes entre os países acerca do cuidado itinerante às PSR	3 - Promoção da Saúde para Pessoas em Situação de Rua
13 - As violências institucional e estrutural vivenciadas por moradoras de rua (ANTONI; MUNHÓS, 2016).	Estudo qualitativo exploratório	Conhecer a percepção de mulheres em situação de rua sobre a violência vivenciada ou presenciada nos seus sistemas	2 - Iniquidades em Saúde
14 - Desigualdade social em saúde na população em situação de rua na cidade de São Paulo (BARATA et al., 2015).	Estudo qualitativo, descritivo, exploratório	Descrever as características sociodemográficas, o estado de saúde e a relação com a saúde de PSR vivendo em albergues em SP	3 - Promoção da Saúde para Pessoas em Situação de Rua

Fonte: Elaboração própria

Nota: Elaborado a partir da sistematização de informações contidas neste estudo.

**Em um estudo multicêntrico realizado no Brasil em 2017 cujo objetivo foi avaliar vulnerabilidades clínicas e sociais de usuários de álcool, crack e outras drogas por local de moradia realizado em seis capitais brasileiras [...], da população de estudo avaliada (N=564 = 100%), 47,2% (N=266) estavam em situação de rua**

A criação da PNPSR em 2009, embora represente um avanço na garantia do direito, possui um percurso significativo ainda marcado por passos tímidos, exigindo algumas reflexões profundas e implicância dos gestores para sua efetivação. A própria política caracteriza as PSR como um grupo heterogêneo, com a maioria dos laços familiares interrompidos ou fragilizados, vivendo em situação de pobreza ou pobreza extrema e muitas vezes se utilizando dos espaços públicos para ter acesso a alguns serviços básicos (BRASIL, 2014).

Em um estudo multicêntrico realizado no Brasil em 2017 cujo objetivo foi avaliar vulnerabilidades clínicas e sociais de usuários de álcool, crack e outras drogas por local de moradia realizado em seis capitais brasileiras (Salvador-BA, Rio de Janeiro-RJ, Porto Alegre-RS, Brasília-DF, São Paulo-SP e Vitória-ES), da população de estudo avaliada (N=564 = 100%), 47,2% (N=266) estavam em situação de rua e desses cerca de 81% (N=216) eram do sexo masculino, 64,3% (N=178) eram pessoas pretas e pardas, 64,7% (N=172) não possuíam o ensino médio, 82% (N= 218) eram pessoas que estavam completamente excluídas do mercado de trabalho (HALPERN *et al.*, 2017, p. 3-9).

Muito alinhado à este estudo, o Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada (IPEA) em 2020 elaborou uma estimativa rápida que melhorou a precisão de dados obtidos em censos anteriores, contudo, com a melhoria dos sistemas de informação foi possível um melhor alinhamento dos sistemas Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e Cadastro único (CADÚNICO) que foram utilizados para mensurar a PSR (NATALINO, 2020, p. 6-9). O relatório aponta que em 2013, apenas 974 municípios brasileiros responderam informando os índices locais, eram contabilizados cerca de 70.007 PSR, esse dado aumentou em 2019 aumentando o número de municípios que responderam à pesquisa, passando para 1.589 totalizando 152.525 PSR.

O relatório explicita claramente que embora se consiga perceber o aumento do número de pessoas vivendo em situação de rua, as causas ainda não são tão definidas e sugerem que possa estar alinhado à crise econômica e ao aumento do desemprego. Na estimativa rápida pelo IPEA (NATALINO, 2020) em março de 2020 por região apresentaram aumentos exponenciais sendo que a região Norte do Brasil: 9.626 PSR, região Nordeste com 38.237 PSR, e a região Sudeste com 124.698 PSR, cadastradas dentro do sistema SUAS e CadÚnico, censitadas dentro de variáveis de importância analítica: mercado de trabalho, informalidade, situação de pobreza, acolhimento pelos serviços e população cadastrada.

Portanto, cabe inferir que, a população em situação de rua no Brasil descreve de modo claro e objetivo uma fotografia da realidade do país, atravessando de muitas questões e algumas até já conhecidas, que revelam o nível de

iniquidades e como esse estado atravessa os sujeitos no tempo político e prático da aplicabilidade e implementação da política pública. Ressaltando ainda o quanto o racismo institucional estrutura a desassistência, a escassez de recursos e a falta de aplicabilidade (SILVA; LIMA, 2021).

A população em situação de rua reflete os mesmos problemas vivenciados pela população negra, retrato da continuidade de subsistemas alinhados à exclusão produzindo e atenuando os agravos que já são prevalentes na população negra. Cabe ainda inferir que, as populações em situação de rua, também são populações negras excluídas da possibilidade de gozo ao direito (SANTOS; OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2021, p. 93-97).

### **CATEGORIA 1 - VIGILÂNCIA E PREVENÇÃO DE AGRAVOS À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA**

Os estudos da categoria 1 evidenciam que a população em situação de rua se encontra exposta a uma série de agravos gerando uma série de preocupações e necessitando de alguns cuidados e além disso, em alguns estudos evidenciam a baixa compreensão do próprio estado de saúde e adoecimento o que os colocam ainda mais exposto a uma série de agravos sobretudo agravos cardiovasculares sem a devida compreensão de todos os fatores de risco associados (SILVA *et al.*, 2021).

Os estudos ainda evidenciam que na perspectiva do acesso à saúde alguns usuários apresentam uma certa resistência a utilizar alguns equipamentos de saúde presentes no SUS (Sistema Único de Saúde) devido a alguns estigmas e, em alguns casos, impedimentos que se tornam barreira de acesso e, com isso, não conseguem dar continuidade a alguns tratamentos a exemplo do tratamento diretamente observado para pacientes diagnosticados com tuberculose (TB).

O estudo de Queiroga, Gazzinelli e Sá (2018) evidencia que o percentual de PSR com abandono de tratamento para TB eram relativamente maiores em relação a quem possuía moradia, esse dado se relaciona diretamente com a frequência e o uso de substâncias psicoativas, o que interfere sobremaneira na continuidade do tratamento e em desfechos desfavoráveis. No entanto Queiroga, Gazzinelli e Sá (2018) nesse mesmo estudo, afirmam que as necessidades de saúde das PSR muitas vezes divergem das ações realizadas pelos estabelecimentos de saúde que vão além de medidas prescritivas e de cunho superficial sem programação.

No estudo de Lawder e outros (2019) que investiga o impacto da condição de saúde bucal na qualidade de vida de PSR os autores ressaltam que são necessárias investigações mais amplas a fim de elucidar como a saúde bucal afeta negativamente a vida de pessoas vivendo em situação de rua,

**Na perspectiva do acesso à saúde alguns usuários apresentam uma certa resistência a utilizar alguns equipamentos de saúde presentes no SUS (Sistema Único de Saúde) devido a alguns estigmas e, em alguns casos, de impedimentos que se tornam barreira de acesso e, com isso, não conseguem dar continuidade a alguns tratamentos**



**Os Centros de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas, têm de certo modo, tentado produzir respostas e saídas, acompanhando as pessoas em situação de rua nos seus processos de vulnerabilização, produzindo cuidado e mediando a assistência social**

e ressalta a importância da construção e do monitoramento das políticas públicas voltadas para esse grupo em específico.

No estudo de Vale e Vecchia (2019) considera que, é quase impossível ter, manter e prover cuidado em saúde nas ruas, as PSR contornam a situação expressa na iniquidade, criando redes informais entre os pares, ainda afirma que, entre os agravos prevalentes no contexto das ruas, situações de urgência e emergência que envolvem agravos associados à violência também fazem parte dos percursos significativos.

Nesse estudo, Vale e Vecchia (2019), apontam o uso de álcool, crack e outras drogas com distintos significados e funciona também como lenitivo para os agravos e dores físicas geralmente não tratadas e a vida diária atravessada pela angústia da marginalização, do estigma e da falta de direitos. No estudo de Halpern e outros (2017) ele traz uma informação muito importante também associando o uso de álcool, crack, outras drogas à transmissibilidade de infecções sexualmente transmissíveis (IST's), HIV entre as pessoas que estão em situação de rua, evidenciando que esse dado é maior sobretudo em pessoas que fazem uso de crack. O motivo pelo qual se dá essa relação reflete um comportamento de risco associado ao compartilhamento de instrumentos para uso de substâncias psicoativas.

Halpern e outros (2017) também traz no seu estudo uma associação relativamente importante entre o uso de substâncias psicoativas (SPA's) com condições de adoecimento mental e outras questões, na maioria das vezes sendo acompanhadas com profissionais da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS).

Nesse sentido e como resposta da Lei nº 10.216 de 2001 da Reforma psiquiátrica que prevê a substituição dos antigos estabelecimentos asilares e manicômios por serviços de acolhimento aos agravos de saúde mental de base territorial, os Centros de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas, têm de certo modo, tentado produzir respostas e saídas, acompanhando as pessoas em situação de rua nos seus processos de vulnerabilização, produzindo cuidado e mediando a assistência social, diante de um contexto de desmonte da RAPS sendo desfinanciadas, tendo muitas vezes que debater com um modelo de guerra às drogas, que se insere na sociedade, como alternativa do Estado para lidar com a questão (PERGENTINO, 2014, p. 50).

Na perspectiva do cuidado às PSR que estão em uso de SPA's outro horizonte se coloca na relação entre sujeito e agravo, na tentativa de minimizar os efeitos produzidos pelo abuso dessas SPA's aliando a prática da Redução de Danos prevista na Política de Atenção Integral aos Usuários de Álcool, Crack e outras Drogas, considerando que o debate das drogas é entendida por diversas correntes teóricas, que abrem a possibilidade de dialogar com o corpo social no que emerge o leque de possibilidades e manejo, ampliando a discussão para o campo da saúde e visualizando

outro modo de se pensar a relação com o uso de SPA's considerando toda as tensões postas no cotidiano do serviços e na realidade (SILVA; ABRAHÃO, 2020, p. 11).

De um modo geral todos os agravos prevalentes nas pessoas em situação de rua, refletem com clareza um conjunto de iniquidades que mobiliza e estrutura produzindo esse "status" reproduzindo modos de produção de vida baseado na marginalização e criação de estigmas. Todas essas questões coincidem com um cerne da problemática e despontam justamente na necessidade de pensar as políticas públicas e sua implementação principalmente para esse grupo.

## **CATEGORIA 2 - INIQUIDADES EM SAÚDE**

Os estudos encontrados na categoria 2 evidenciam que o conhecimento do conceito de interseccionalidade possibilita compreender a individualidade do sujeito em situação de rua, entendendo que esse sujeito é atravessado por inúmeras questões e múltiplas opressões vivenciadas, entre elas o racismo, o estigma e a marginalização, o patriarcado e a opressão de classe. Todos esses sistemas discriminatórios geram iniquidades e apontam como as políticas precisam ser empregadas (BOMBONATTI *et al.*, 2021).

É importante considerar que o racismo estrutural e institucional tem atravessado os corpos das PSR que vem sendo desde a abolição de Maio de 1888, massacrados pela justiça iníqua e desigual, e que a partir dessa e de outras tantas medidas têm produzido continuamente marginalização e desfiliação na perspectiva da garantia do direito. O racismo é um determinante que normaliza a sociedade a partir de mecanismos estruturais das condições sociais, econômicas, políticas e ideológicas que sustentam a desigualdade e a injustiça (ROCHA, 2021, p. 47).

Os estudos pontuam a urgência de enfrentamento dessas questões por que todas elas causam violações graves do ponto de vista da garantia do direito e principalmente no campo da saúde onde a necessidade de um olhar holístico e integral possibilita um cuidado mais preciso de acordo com as necessidades dos indivíduos.

O estudo de Santos (2020), revela que a situação de rua na contemporaneidade é resultado da instituição do capitalismo que emerge sobretudo da história do mundo moderno, situando o Brasil nessa escalada apontando alguns resultados dessa histórica exploração que leva as pessoas à condições de pobreza, aumento dos níveis de vulnerabilidade, encerrando com o trinômio exprimido pela palavra exclusão: expulsão, desenraizamento, privação.

**O conhecimento do conceito de interseccionalidade possibilita compreender a individualidade do sujeito em situação de rua, entendendo que esse sujeito é atravessado por inúmeras questões e múltiplas opressões vivenciadas**

**Muitas pessoas que estão em situação de rua sofrem com problemas relacionados ao acesso, continuidade de tratamentos, mesmo sendo essa uma premissa de sistemas de saúde universais**

A autora ainda afirma que devido o processo histórico de higienização das cidades, tanto o adoecimento como a vulnerabilidade foram postos à exclusão de possibilidades de assistência e privação, muitas vezes sendo assistidos por equipes de consultório na rua (SANTOS, 2020).

A exclusão social leva a situações de vulnerabilidade, considerando a fragilidade do modo de viver exposto a situações limítrofes e constantes de negações de direitos e da própria dignidade humana, as pessoas em situação de rua são completamente barradas de serem sujeitos sociais, sendo desclassificadas pelo próprio Estado e com isso toda a subjetividade também sendo marginalizada (ESCOREL, 1999, p. 23-24 *apud* CRUZ, 2018, p. 23).

Antoni e Munhós (2016, p. 645-647) pontuam em seu estudo que parte das iniquidades sofridas por pessoas em situação de rua são decorrentes de violências dentro dos contextos ecológicos e do ponto de vista institucional, a maior parte das iniquidades são produzidas e perpetradas por profissionais vinculados aos serviços públicos de saúde e assistência social, atenuando assim o estado de miserabilidade. Portanto, os estudos da categoria 2, evidenciam entre outras coisas que o estado de produção de iniquidades tem relação estritamente social, entendendo que essas pessoas são atravessadas por todos esses marcadores que também determina o nível do padrão de opressão sofrida e vivenciada.

### **CATEGORIA 3 - PROMOÇÃO DA SAÚDE DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA**

Na categoria 3, foram encontrados alguns artigos que tratam da problemática da promoção da saúde no contexto da rua, evidenciando os itinerários de cuidado possíveis e pontuando as dificuldades das trajetórias. Conforme abordam Valle e Farah (2020, p. 7-10) o acesso ao Serviço Único de Saúde é pressuposto fundamental para garantia do direito à saúde e de certo modo que permite minimamente observar qual o espectro de vulnerabilidades envolvendo esses indivíduos.

Conforme as autoras trazem o percurso para a garantia do direito à saúde é bem significativo e rodeado de profundas reflexões. O estudo de Borysow, Conill e Furtado (2017, p. 880-884) afirma que muitas pessoas que estão em situação de rua sofrem com problemas relacionados ao acesso, continuidade de tratamentos, mesmo sendo essa uma premissa de sistemas de saúde universais, tais como o SUS o é. Nesse sentido os estudos mostram que em alguns casos a estratégia da itinerância surge como forma de garantir a continuidade do cuidado e a busca ativa dessas populações que estão sendo continuamente marginalizadas e sofrendo pelo processo de desfiliação social.

No Brasil, inúmeras questões emergem da estratégia de itinerância como método de propor atenção à saúde, nisso os consultórios na rua (CnR) despontam como proposta inovadora e ao mesmo tempo um paradigma político e institucional para ser desvendado na esfera do serviço público, talvez por pouquíssima compreensão da proposta e do método, além do baixo financiamento público e por uma agenda neoliberal sendo tocada para dentro do SUS (BORYSOW; CONILL; FURTADO, 2017, p. 880-884).

Os consultórios na rua (CnR) surgem como uma ação estratégica da atenção básica com objetivo de promover e ampliar o acesso aos serviços do SUS, prevista na Portaria Ministerial n. 2.488 de 2001 que estabelece as normas e diretrizes para a organização da atenção básica. Em 2021, o Ministério da Saúde publica a Portaria n. 1.255 que dispõe sobre as diretrizes de funcionamento e financiamento, estabelecendo os limites de cálculo por município e Distrito Federal, considerando as alterações na Portaria de consolidação n. 2 que trata dos critérios de cálculo por equipe (BRASIL, 2021).

Os CnR que despontam como proposta inovadora, constituindo a rede de saúde e produzindo relação com a rede intersetorial que inclui Centros POP, Centro de Referência em Assistência Social (CRAS), Centros de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS) e serviços de atenção à saúde mental: Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) ao mesmo tempo em que disputa num cenário de crises e baixa implicação política para adesão desses novos equipamentos do SUS em algumas gestões municipais (LONDERO; CECCIM; BILIBIO, 2014, p. 6).

Todas essas possibilidades de produção e criação de políticas públicas para pessoas em situação de rua é fruto de uma agenda de lutas intensas de atuação do Movimento Nacional de População em Situação de Rua (MNPR) importante para criação de estratégias de promoção à saúde para PSR, surge sobretudo na proposta de tensionar o âmbito da criação política por meio dos comitês e conselhos, dialogando na mesa de negociação no âmbito da macro e da micropolítica.

A Pesquisa Nacional de Pessoas em Situação de Rua, construída em 2008 pelo MDS, trouxe como um dos problemas a alimentação. A pesquisa evidencia que 79,6% das pessoas entrevistadas conseguiam fazer pelo menos uma refeição ao dia e 19% das pessoas não conseguiam fazer nenhuma refeição, esses dados evidenciam o grau de insegurança alimentar vivenciado no contexto das ruas e se somam muitos anos de alimentação incerta (VALLE; FARAH, 2020, p. 7-10).

O estudo de Valle e Farah (2020, p. 7-10) evidencia que na maioria das vezes a procura por serviços de saúde surgia de uma necessidade aguda que de certo modo atrapalhava o estar na rua, agravos agudos que possuem relação com mobilidade física, dependência física e na maioria

**A Pesquisa Nacional de Pessoas em Situação de Rua, construída em 2008 pelo MDS, trouxe como um dos problemas a alimentação. A pesquisa evidencia que 79,6% das pessoas entrevistadas conseguiam fazer pelo menos uma refeição ao dia e 19% das pessoas não conseguiam fazer nenhuma refeição**

**O estado de vulnerabilidade que atravessa todos os setores da vida das pessoas em situação de rua afeta diretamente na alta prevalência de doenças crônicas, porém a busca aos serviços de saúde ocorre em sua maioria pelo processo de agudização do quadro do adoecimento crônico, ou comorbidades que atrapalham sua vivência na rua**

das vezes essas pessoas acessaram as emergências pela possibilidade de atendimento à demanda espontânea sem necessariamente aguardar para ser encaminhado pra outro serviço da rede.

Campos (2016) afirma que o estado de vulnerabilidade que atravessa todos os setores da vida das pessoas em situação de rua afeta diretamente na alta prevalência de doenças crônicas, porém a busca aos serviços de saúde ocorre em sua maioria pelo processo de agudização do quadro do adoecimento crônico, ou comorbidades que atrapalham sua vivência na rua, no sentido coletivo, sendo produto de mais estigma, um exemplo disso são as infecções sexualmente transmissíveis (IST's) e Tuberculose (TB).

Valle e Farah (2020, p. 7-10) traz que em alguns momentos os serviços de saúde são acionados justamente quando o adoecimento ultrapassa o limiar de dor e suportabilidade, e afirma que muitos são os desafios para se promover saúde num contexto permeado de situações que cruzam com a dificuldade de implementação de algumas políticas públicas e a garantia do direito à saúde no SUS.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Entender que, para garantir a saúde das pessoas em situação de rua é preciso eliminar as iniquidades, ainda é um processo em construção no Brasil se fazendo sobretudo do conhecimento das reais necessidades, combate ao racismo estrutural e institucional, qualificação e melhoria na formulação dos sistemas para captação dos dados no intuito de visualizar todas as condições e desafios que se colocam para essas populações.

Existe uma agenda neoliberal em curso para dentro do Sistema Único de Saúde que interfere diretamente na implementação de políticas públicas e até na viabilidade de algumas dessas políticas de saúde, e hoje ampliar essa compreensão é entender essas iniquidades como condicionantes para o processo de adoecimento e além disso compreender que a não garantia do direito à saúde é mais um ponto de convergência entre a política e sua efetividade. Muitas trabalhadoras e trabalhadores desconhecem as políticas e os dispositivos para cuidado da população em situação de rua e apostar em qualificação e educação permanentes é uma saída pra disseminar o conhecimento, a fim de eliminar as barreiras de acesso que se constituem nos serviços.

Políticas existem para guiar gestores na organização dos serviços de saúde, sobretudo para alcançar as metas destinadas nos princípios fundamentais do SUS, entre eles a universalidade e a equidade. Com o acirramento do modelo neoliberal algumas políticas se tornam alvo de discussões do ponto de vista das necessidades e pensando no desmonte em que o SUS

presença, essa tem sido uma estratégia para limar com o direito dos menos favorecidos e impossibilitar o mínimo para que não possui nada.

Portanto se faz imprescindível defender e garantir que tanto a política seja efetiva quanto a sua prática, isso requer o reconhecimento das necessidades locais e regionais, adesão de gestores municipais e organização para melhor estruturação dos serviços, incluindo sobretudo o planejamento estratégico das ações.

Nesse sentido, se faz necessário eliminar as iniquidades para promover saúde e mesmo no contexto das ruas é uma responsabilidade que se alia à garantia do direito. Há que se pensar no *modus operandi* para implementar essas políticas sociais visando melhoria dos sistemas de informação e de amparo legal às pessoas em situação de rua como forma de reparação de um modelo de sociedade que ainda em pleno século de deslocamento, consegue marginalizar indivíduos à própria sorte de uma vida rebentada.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Giovanni. *Trabalho e mundialização do capital: a nova degradação do trabalho na era da globalização*. 2. ed. Londrina: Editora Práxis, 1999.

ANTONI, Clarissa de; MUNHÓS, Aline Assmass Ruas. As violências institucional e estrutural vivenciadas por moradoras de rua. *Psicologia em Estudo*, Maringá, v. 21, n. 4, p. 641-651, out./dez. 2016. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/PsicolEstud/article/view/31840/pdf>. Acesso em: 6 abr. 2022.

ARISTIDES, Jackeline Lourenço; LIMA, Josiane Vivian Camargo de. Processo saúde-doença da população em situação de rua da cidade de Londrina: aspectos do viver e adoecer. *Revista Espaço para a Saúde*, Londrina, v. 10, n. 2, p. 43-52, jun. 2009.

BARATA, Rita Barradas et al. Desigualdade social em saúde na população em situação de rua na cidade de São Paulo. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 24, p. 219-232, 2015. Supl. 1. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/QXWC9xT4V4HKhNsQ7DP4nSw/?for=mat=pdf&lang=pt>. Acesso em: 4 abr. 2022.

BARBOSA, José Carlos Gomes. *Implementação das políticas públicas voltadas para a população em situação de rua: desafios e aprendizados*. 2018. 120 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2018.

BOMBONATTI, Giulia Romano et al. Enfermagem do Consultório na Rua para o enfrentamento das vulnerabilidades. *Revista Rene*, Fortaleza, v. 22, p. 1-9, 2021. Disponível em: [https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/59634/1/2021\\_art\\_grbombonatti.pdf](https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/59634/1/2021_art_grbombonatti.pdf). Acesso em: 7 abr. 2022.

BORYSOW, Igor da Costa; CONILL, Eleonor Minho; FURTADO, Juarez Pereira. Atenção à saúde de pessoas em situação de rua: estudo comparado de unidades móveis em Portugal, Estados Unidos e Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 3, p. 879-890, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/KzS3CrHRYmhkvKN6pxqY7MJ/?for=mat=pdf&lang=pt>. Acesso em: 6 abr. 2022.

BOTTIL, Nadja Cristiane Lappann et al. Condições de saúde da população de rua na cidade de Belo Horizonte. *Cadernos Brasileiros de Saúde Mental*, Florianópolis, v. 1, n. 2, p. 162-176, out./dez. 2009. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/cbsm/article/view/n68482/41260>. Acesso em: 6 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 1.255, de 18 de junho de 2021. Dispõe sobre as diretrizes de organização e funcionamento das equipes de Consultório na Rua e os critérios de cálculo do número máximo de equipes de Consultório na Rua, por município e Distrito Federal, por meio da alteração da Portaria de Consolidação GM/MS nº 2, de 28 de setembro de 2017. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 jun. 2021. Disponível em: [https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2021/prt1255\\_21\\_06\\_2021.html](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2021/prt1255_21_06_2021.html). Acesso em: 11 maio 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento de Articulação Interfederativa. *Temático saúde da população negra*. Brasília: Ministério da Saúde, 2016. 82 p. (Painel de Indicadores do SUS, 10). Disponível em: [https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/tematico\\_saude\\_populacao\\_negra\\_v\\_7.pdf](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/tematico_saude_populacao_negra_v_7.pdf). Acesso em: 6 abr. 2022.

BRASIL. *Política Nacional para a População em Situação de Rua*. Brasília: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/sumario>. Acesso em: 6 abr. 2022.

CAMPOS, Ariane Graças de. *Qual a dor do morador de rua?*. 2016. Dissertação (Mestrado Profissional em Enfermagem) - Faculdade de Ciências em Saúde Albert Einstein, São Paulo, 2016. Disponível em: <http://biblioteca.cofen.gov.br/wp-content/uploads/2017/05/Qual-a-dor-do-morador-de-rua.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2022.

CARNEIRO JUNIOR, Nivaldo et al. Serviços de saúde e população de rua: contribuição para um debate. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 7, n. 2, p. 47-62, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/59Hh9xG85TcnwnrML9Hgc/hw/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 3 jun. 2022.

CARVALHO, Marcos Antonio Candido et al. *Cartografias dos desejos e direitos: quem são as pessoas em situação de rua, afinal?: sumário executivo da pesquisa-ação caracterização das situações de violações de direitos vividas pela população em situação de rua - crianças, adolescentes, jovens e famílias - na cidade do Salvador*. Salvador: Projeto Axé, 2017. Disponível em: <http://www>.

projetoaxe.org/brasil/wp-content/uploads/2020/09/carvalho-santana-pereira-e-vezedek\_2017\_sumario-executivo-etapa-2-\_pesq.-cartografias-dos-desejos-e-direitos.pdf. Acesso em: 6 abr. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE (Brasil). Resolução nº 466, de 12 de dezembro de 2012. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 jun. 2013. Disponível em: <https://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2012/Reso466.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2022.

CRUZ, Jane da Rocha. *O impacto da vulneração na subjetividade das pessoas em situação de rua*: colaboração da Bioética da Proteção. 2018. 114 f. Dissertação (Mestrado em Bioética, Ética aplicada e Saúde Coletiva) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

SCOREL, Sarah. *Vidas ao léu*: uma etnografia da exclusão social. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1999.

HALPERN, Silvia Chwartzmann *et al.* Vulnerabilidades clínicas e sociais em usuários de crack de acordo com a situação de moradia: um estudo multicêntrico de seis capitais brasileiras. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 6, p. 1-13, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/c9SKVvbJKfLvddX9gjQNcb/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 6 abr. 2022.

HUNGARO, Anai Adario *et al.* Homeless population: characterization and contextualization by census research. *Revista Brasileira de Enfermagem*, Brasília, v. 73, n. 5, p. 1-8, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/reben/a/mYpbwFhFbQtcpsHf3s7fC4G/?format=pdf&lang=en>. Acesso em: 7 abr. 2022.

LAWDER, Juliana Aparecida de Campos *et al.* Impact of oral condition on the quality of life of homeless people. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 53, p. 1-9, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsp/a/xCGVCqtHzvHktTgrTLxC4x/?format=pdf&lang=en>. Acesso em: 8 abr. 2022.

LONDERO, Mário Francis Petry; CECCIM, Ricardo Burg; BILIBIO, Luiz Fernando Silva. Consultório de/na rua: desafio para um cuidado em verso na saúde. *Interface: comunicação, saúde, educação*, Botucatu, v. 18, n. 49, p. 251-260, abr./jun. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/icse/a/6kDZxKfC6mFnPTbSYxZGbVx/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 22 nov. 2022.

MIRANDA, Nadja Conceição de Jesus. *População de rua em Salvador*: estudo dos territórios e do direito à cidade (2005-2015). 2016. 239 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Instituto de Geociências, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.



NATALINO, Marco Antonio Carvalho. *Estimativa da população em situação de rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020)*. Brasília: Ipea, jun. 2020. (Nota técnica, 73).

OLIVEIRA, Débora Aparecida Lentini de. *Práticas clínicas baseadas em evidências: módulo pedagógico*. São Paulo: UNA-SUS: UNIFESP, 2010.

OLIVEIRA, Lannuzya Veríssimo e *et al.* Muros (in)visíveis: reflexões sobre o itinerário dos usuários de drogas no Brasil. *Physis: revista de saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 4, p. 1-19, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/physis/a/GZQmvQJfxDcL3tW57sSQB8Q/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 13 abr. 2022.

PAIVA, Irismar Karla Sarmento de *et al.* Direito à saúde da população em situação de rua: reflexões sobre a problemática. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 8, p. 2595-2606, 2016. Disponível em: [https://www.scielo.br/j/csc/a/knWgXfP7fKXpsW84\\_f6gxM8r/?format=pdf&lang=pt](https://www.scielo.br/j/csc/a/knWgXfP7fKXpsW84_f6gxM8r/?format=pdf&lang=pt). Acesso em: 5 abr. 2022.

PERGENTINO, Paula Regina Lima de Moraes. *"Suave" guerra às drogas: usuários em situação de rua*. 2014. 135 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

QUEIROGA, Rodrigo Pinheiro Fernandes de; GAZZINELLI, Andréa; SÁ, Lenilde Duarte de. Ações para controle da tuberculose na população em situação de rua: fatores associados e desempenho de profissionais da atenção primária à saúde. *Revista Rene*, Fortaleza, v. 19, p. 32463-32468, 2018.

ROCHA, Valdivina. *Racismo estrutural: trajetórias de vida de pessoas negras em situação de rua na cidade de Santos/SP*. 2021 154 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Políticas Sociais) - Instituto Saúde e Sociedade, Universidade Federal de São Paulo, Santos, 2021.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. A mulher sob o modo de produção capitalista. *Contexto*, São Paulo, n. 1, p. 70-80, 1976.

SANTOS, Fernanda Pimentel. A loucura em Ponta Grossa/PR: uma história de desigualdades expressa nas ruas. *Pesquisas e Práticas Psicossociais*, São João del-Rei, v. 15, n. 2, p. 1-16, abr./jun. 2020. Disponível em: [https://periodicos.ufsj.edu.br/revista\\_ppp/article/view/e2934/2361](https://periodicos.ufsj.edu.br/revista_ppp/article/view/e2934/2361). Acesso em: 13 abr. 2022.

SILVA, André Freire *et al.* Diagnósticos de enfermagem relacionados a agravos cardiovasculares na população em situação de rua de São Paulo. *Nursing*, São Paulo, v. 24, n. 277, p. 5765-5774, 2021. Disponível em: <https://revistas.mpmcomunicacao.com.br/index.php/revistanursing/article/view/1564/1774>. Acesso em: 3 jun. 2022.

SILVA, Helena Clécia Barbosa da; LIMA, Telma Cristiane Sasso de. Racismo institucional: violação do direito à saúde e demanda ao Serviço Social. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 24, n. 2, p. 331-341, maio/ago. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/hRTf9SLg8CBYF8cJqC8QYNJ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 7 abr. 2022.

SILVA, Maria Alice Bastos; ABRAHÃO, Ana Lúcia. Política de Atenção Integral aos usuários de álcool e outras drogas: uma análise guiada por narrativas. *Interface*, Botucatu, v. 24, p. 1-14, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/icse/a/Y3nLq5bS957jdWG7LPz9vhP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 22 nov. 2022.

SANTOS, R. L. M.; OLIVEIRA, A. L.; OLIVEIRA, J. F. População em situação de rua e a saúde: reflexões para além dos consultórios. In: TRAD, L. A. B. *et al.* (org.). *Saúde-doença-cuidado de pessoas negras: expressões do racismo e de resistência*. Salvador: EDUFBA, 2021. cap. 5, p. 93-97.

VALE, Aléxa Rodrigues do; VECCHIA, Marcelo Dalla. "UPA é nós aqui mesmo": as redes de apoio social no cuidado à saúde da população em situação de rua em um município de pequeno porte. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 226-234, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/QsmP76RhC9zQ9fPcWytD9Ln/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 19 abr. 2022.

VALLE, Fabiana Aparecida Almeida Lawall; FARAH, Beatriz Francisco. A saúde de quem está em situação de rua: (in)visibilidades no acesso ao Sistema Único de Saúde. *Physis: revista de saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 1-21, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/physis/a/W5xmkgkcjN7PNBLJTMFMMfP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 17 abr. 2022.

VIEIRA, A. B. *et al.* Exclusão social: a formação de um conceito. In: MELAZZO, Everaldo Santos; GUIMARÃES, Raul Borges (org.). *Exclusão social em cidades brasileiras: um desafio para as políticas públicas*. São Paulo: Unesp, 2010. p. 33-58.



SEÇÃO 3  
**EDUCAÇÃO**



## Resumo

O presente artigo apresenta um recorte dos resultados de uma tese de doutorado<sup>1</sup> defendida na Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia, que pesquisou os processos de institucionalização das relações intergovernamentais na gestão da educação municipal, por meio dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE) regulamentados pelo Conselho Nacional de Educação, tendo como foco investigativo os consórcios públicos, a partir da Lei n. 11.107/2005. A pesquisa, de natureza qualitativa, do tipo exploratória, teve como objetivo analisar as experiências de consórcios públicos intermunicipais que atuam na área da educação em territórios de identidade da Bahia com vistas a assegurar a cooperação e a colaboração federativas. Os resultados da pesquisa sinalizam que a gestão consorciada entre municípios baianos, apesar de apresentar condições de institucionalização com legislação definida e estrutura político-administrativa robusta, apresenta fragilidades na articulação interfederativa entre estado e municípios no campo da Educação. A ausência da coordenação do estado na gestão da educação territorial, em regime de colaboração com os municípios tem motivado a ampliação da atuação de uma rede de atores vinculados ao movimento empresarial nacional nos territórios baianos, os quais vêm ocupando espaços no controle da gestão territorial da educação, fazendo avançar o projeto neoliberal de gestão pública não estatal, por meio dos consórcios públicos intermunicipais.

**Palavras-chave:** educação; território; regime de colaboração; cooperação federativa; consórcio público; terceiro setor

## Abstract

*This article presents an excerpt of the results of a doctoral thesis defended at the Faculdade de Educação (School of Education) of the Universidade Federal da Bahia (Federal University of Bahia), that researched the processes of institutionalization of intergovernmental relations in the management of municipal education through the Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE) (Education Development Arrangements) regulated by the Conselho Nacional de Educação (National Council of Education), with the investigative focus on Consórcios Públicos (Public Consortia), as of Law No. 11,107/2005. The qualitative, exploratory research aimed to analyze the experiences of Intermunicipal Public Consortia that work in the area of education in Territórios de Identidade (Identity Territories) of Bahia with a view to ensuring federative cooperation and collaboration. The research results indicate that the consortium management between Bahian municipalities, despite presenting institutionalization conditions with defined legislation and a robust political-administrative structure, presents weaknesses in the interfederative articulation between the State and municipalities in the field of education. The absence of State coordination in the management of territorial education, in collaboration with the municipalities, has motivated the expansion of the performance of a network of actors linked to the national business movement in the territories of Bahia, which have been occupying spaces in the control of the territorial management of the education, advancing the neoliberal project of non-state public management, through inter-municipal public consortia.*

**Keywords:** education; territory; collaboration regime; federative cooperation; public consortium; third sector.

---

1 Repositório UFBA: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/35711>.

# O atendimento ao direito à educação em territórios da Bahia: a atuação dos consórcios públicos e a incidência de atores privados na gestão educacional

MAURA DA SILVA MIRANDA

Doutora e mestra em Educação pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), Professora vinculada à rede de ensino da Secretaria da Educação do Estado da Bahia.  
maura.miranda@nova.educacao.ba.gov.br

MARIA COUTO CUNHA

Doutora e mestra em Educação pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da UFBA.  
mariacoutocunha@gmail.com

[doi.org/10.56839/bd.v32i2.5](https://doi.org/10.56839/bd.v32i2.5)

## INTRODUÇÃO

O direito à educação da população brasileira é assegurado na Constituição Federal de 1988. Esta Constituição, em seu art. 206, incisos I e VII, estabelece que o ensino será ministrado com base nos princípios de *igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e garantia de um padrão de qualidade* (BRASIL, 1988, art. 2006, grifo nosso). No entanto, dadas às acentuadas desigualdades socioeconômicas regionais, a maioria dos municípios brasileiros não tem apresentado as condições materiais suficientes para assumirem as responsabilidades constitucionais no que concerne ao direito à educação com financiamento adequado, inviabilizando, assim, a igualdade de oportunidades prevista na Carta Magna. Para enfrentar o problema das desigualdades, a própria Constituição estabeleceu o Pacto

**Muitos municípios baianos [...] têm se organizado em consórcios intermunicipais para realizar o planejamento e a execução de políticas pactuadas em agendas comuns, em âmbito territorial**

Federativo, a ser efetivado através da cooperação federativa<sup>2</sup> e do regime de colaboração<sup>3</sup>.

Todavia, como o Pacto Federativo ainda apresenta indefinição para a institucionalização das formas de cooperação e colaboração entre os entes federados por meio do Sistema Nacional de Educação, ao longo dos anos assiste-se a aprovação de diversos formatos de arranjos para a gestão de políticas públicas educacionais entre os entes federados, através de convênios, contratos, termo de colaboração, termo de fomento, termo de cooperação técnica e financeira, por meio de programas governamentais, projetos temporários, parcerias público privadas, consórcios públicos, dentre outros formatos. Nesse artigo, o aprofundamento de estudos tem como objeto o arranjo consorciado.

A palavra consórcio, deriva do latim *consortium* que significa associação, combinação, união, comunhão de interesses (CONSÓRCIO, c2023). A definição para consórcio público intermunicipal é, então, uma associação de municípios. A gestão consorciada não é um fenômeno recente na administração pública do Estado brasileiro. Ao longo dos anos, as diversas Constituições já constavam modalidades de consórcios. Mas, o tipo de consórcio que será aprofundado neste artigo são os consórcios intermunicipais, de direito público, organizados sob a égide da Lei 11.107/2005 e regulamentados pelo Decreto n. 6.017 de 17 de janeiro de 2007 (BRASIL, 2005, 2007).

De acordo com o artigo 2º da Lei 11.107/2005, os consórcios públicos são pessoa jurídica formada por entes da Federação para estabelecer relações de cooperação federativa, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos (BRASIL, 2005). Esse novo ordenamento jurídico representou um importante avanço institucional na normatização dos consórcios públicos e, por isso, esse arranjo de gestão vem se constituindo como um importante modelo de articulação territorial no Brasil e, por conseguinte, na Bahia. Muitos municípios baianos, desejosos em fortalecer o diálogo institucional e promover uma articulação cooperativa e colaborativa, têm se organizado em consórcios intermunicipais para realizar o planejamento e a execução de políticas pactuadas em agendas comuns, em âmbito territorial.

Na concepção do governo da Bahia, a gestão consorciada nos territórios possibilita o aumento da capacidade técnica dos municípios na realização

2 "Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional". (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 53 de 2006)" (BRASIL, 1988, art. 23).

3 "Art. 211- A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino" (BRASIL, 1988, art. 211).

dos serviços públicos, garante maior eficiência do uso dos recursos e assegura a continuidade das políticas públicas no contexto de cada território (BAHIA, 2010). Segundo dados da Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia (Seplan), coletados em entrevistas nas pesquisas de campo, o governo do estado, a partir de 2010 passou a priorizar em sua agenda política de desenvolvimento territorial a institucionalização da gestão consorciada nas diversas áreas, conseguindo formalizar 35 consórcios públicos intermunicipais, instituindo pelo menos um, em cada um dos 27 territórios de identidade.

Nesse contexto, foi realizada uma pesquisa com o objetivo de analisar as experiências de consórcios públicos intermunicipais que atuam na área da educação em territórios de identidade da Bahia, com vistas a conhecer sob que condições institucionais e estruturais ocorrem a cooperação e a colaboração interfederativas no espaço territorial. Para alcançar o objetivo proposto foi traçado um percurso metodológico, adequado à natureza da pesquisa.

Considerando as múltiplas dimensões que a pesquisa do objeto no campo empírico envolve, o método utilizado para a coleta e a produção de dados foi o método qualitativo. Como procedimentos formais para a coleta e produção dos dados, desenvolveu-se: pesquisa documental, questionários e entrevistas. A pesquisa documental ocorreu tanto *in loco*, quanto por meio de materiais impressos e eletrônicos, em sites dos consórcios e das secretarias e órgãos governamentais. Nas entrevistas, foram utilizados questionários com roteiros semiestruturados e abertos como instrumentos de coleta, aplicados diretamente entre os sujeitos envolvidos na pesquisa, de forma presencial. Algumas entrevistas aconteceram *on-line*, via *Google Meet*, devido ao contexto pandêmico vivenciado no ano de 2020. Quanto aos sujeitos da pesquisa, participaram das entrevistas membros ou representantes dos seguintes órgãos: Secretaria de Planejamento (Seplan); Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (Cedeter); Federação dos Consórcios (FEC); Secretaria Estadual da Educação; Consórcios Públicos (presidentes, secretários/as executivos e secretários de educação).

Para delimitação do campo empírico e seleção dos consórcios públicos a serem investigados foram estabelecidos os seguintes critérios: a) consórcios que preveem em seus Estatutos atuação na área educacional; b) consórcios com Câmara Técnica de Educação instituída e experiências ativas na área; e c) consórcios com experiência de gestão consolidada, na avaliação da Seplan. Por meio de aprofundamentos de estudos e consultas a documentos dos consórcios pré-selecionados, foram identificados quatro consórcios públicos com Câmara Técnica ou Fórum de Educação instituídos e com experiências ativas na área de educação: Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Chapada Diamantina (CIDCD),

**Segundo dados da Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia [...] governo do estado, a partir de 2010 passou a priorizar em sua agenda política de desenvolvimento territorial a institucionalização da gestão consorciada nas diversas áreas**



**Há um contra-  
movimento  
de desen-  
volvimento  
territorial  
híbrido,  
no campo  
educacional,  
com projetos  
de desen-  
volvimentos  
distintos e em  
disputa**

Consórcio do Vale do Jiquiriçá (CDSVJ), Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Litoral Sul (CDS-LS) e Consórcio Intermunicipal APA de Pratagi (Ciapra). Na seleção final do corte espacial para delimitação da pesquisa foi acrescido o Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território do Sisal (Consisal), que, apesar de não ter constituído uma Câmara Técnica de Educação, foi incluído pelo critério c.

Para assegurar a sistematização dos resultados da pesquisa no campo empírico foi feito um quadro metodológico organizado a partir de quatro categorias de análise: 1) aspectos normativos e políticos que embasam a institucionalização da política de consórcios públicos no espaço territorial da Bahia; 2) gestão consorciada, estrutura administrativa e planejamento territorial; 3) relações interfederativas na gestão consorciada: formas de cooperação, relações colaborativas e a participação de atores públicos e privados no campo da Educação; 4) governabilidade e participação social do poder local na gestão consorciada.

A apresentação de alguns dos resultados da pesquisa nesse artigo, está estruturado em cinco sessões: a primeira traz a introdução, com definição do objeto, objetivos e metodologia da pesquisa; na segunda, abordamos os marcos legais nacionais do consórcio público intermunicipal e suas formas de gestão indireta para a cooperação e colaboração interfederativas na área da Educação; na terceira apresentamos as normativas da política de desenvolvimento territorial da Bahia e o fomento à gestão consorciada no estado como arranjo de desenvolvimento territorial; na quarta, relatamos alguns aspectos da experiência de cinco consórcios públicos na Bahia e a atuação de atores públicos e privados no campo da Educação; e na quinta apresentamos as considerações finais.

Os resultados da pesquisa revelam que, contrário ao projeto de desenvolvimento da política territorial instituída na Bahia em 2007, que se assenta em bases conceituais e discursivas da democracia, da participação social e de um Estado Providência (SANTOS, 2015), há um contramovimento de desenvolvimento territorial híbrido, no campo educacional, com projetos de desenvolvimentos distintos e em disputa, com a coordenação ativa de agentes privados da área empresarial, sem a participação do estado e dos colegiados territoriais, que vem ocupando os territórios de identidade baianos, disseminando ideais de mercado e criando consensos em torno da ideia de territórios educativos assentados no discurso de gestão territorial em rede colaborativa. Tais discursos e práticas em fluxo, compreendida por alguns como uma inovação na gestão pública, tem favorecido o surgimento de uma ambiência política como alternativa para a ampliação e consolidação da ideia do público não-estatal, sem a coordenação e participação do estado, como estratégia para a conformação da nova face do neoliberalismo no espaço-tempo contemporâneo.

## O CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL E AS ESTRATÉGIAS DE COOPERAÇÃO E COLABORAÇÃO FEDERATIVAS NO ESTADO CONTEMPORÂNEO

A Lei n. 11.107/05, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos trouxe maior segurança normativa na regulamentação das formas de atuação da gestão consorciada, que passaram a assumir diversos arranjos verticais e horizontais entre as diferentes esferas da federação, além de ampliar o poder e as possibilidades de atuação dos consórcios (BRASIL, 2005). Esse novo marco legal prevê arranjos consorciados para a política subsidiária entre os entes federados, revelando-se um modelo de arranjo robusto de gestão, com possibilidades de assegurar eficiência no serviço público (PRATES, 2010).

A lei prevê diversos os tipos de arranjos consorciados entre a União, estados e municípios, mas o tipo que mais cresce no Brasil é o consórcio público intermunicipal. O consorciamento intermunicipal representa um importante avanço institucional na trajetória das relações interfederativas entre os entes subnacionais, sejam estas horizontais, verticais ou mistas. A institucionalização dos consórcios objetiva atender ao que estabelece o artigo 23 da Constituição de 1988, em seu parágrafo único, pois viabiliza formas de cooperação entre a União, estados e municípios (LINHARES; MESSEBERG; FERREIRA, 2017).

A cooperação federativa horizontal, arranjo sob o qual o consórcio público intermunicipal se fundamenta, é uma das formas de gestão interfederativa amparada pela Constituição de 1988 e pela Lei 11.107/2005 fundamentada em um modelo de gestão descentralizada e democrática (BRASIL, 1988, 2005). A institucionalização de arranjos cooperativos horizontais entre municípios tem sido incentivada como estratégia de gestão territorial de desenvolvimento, disseminada no Brasil e na Bahia nos últimos anos. No bojo dessa política, o consórcio público passou a ser considerado um modelo de arranjo capaz de promover a cooperação federativa entre as unidades políticas que o integram, por meio da formulação de políticas e diretrizes, gerenciamento de planos e programas, realização de obras e serviços de interesse público, através de contratos de programas e convênios (LIMA, 2000).

A cooperação horizontal via consórcio intermunicipal acontece por meio de um Contrato de Rateio, instrumento que define normas para o repasse de recursos dos municípios consorciados ao consórcio. Trata-se de uma decisão consensuada entre entes autônomos, firmada por leis e regulamentos que traduzem suas vontades próprias em firmá-la, por entenderem que o auxílio mútuo conduz ao desenvolvimento coletivo. Esse compromisso, quando entrelaçado por sentimentos de pertencimento potencializa o desenvolvimento dos municípios e do território. Um traço comum em

A Lei n. 11.107/05, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos trouxe maior segurança normativa na regulamentação das formas de atuação da gestão consorciada

**O consórcio promove o protagonismo municipal e territorial no desenvolvimento local, rompe com as formas clássicas centralizadoras de poder e contribui para o fortalecimento das relações entre os entes federados**

todos os casos de gestão consorciada é a existência de uma base legal para a promoção de acordos formais de cooperação, solidariedade e integralidade territorial. Sobre esse aspecto, Durão (2004) afirma que em todas as etapas constitutivas e reformistas da vida dos povos, o movimento coletivo da solidariedade, assume um papel congregador e conciliador.

Além da cooperação horizontal, o consórcio público pode realizar a cooperação federativa vertical, com possibilidades de captação de recursos provenientes do estado e da União. Quando administrado com eficiência, reproduz no território um tecido social capaz de impactar na eficiência da implementação de políticas públicas nos municípios consorciados, sobretudo, naqueles carentes em termos financeiros e técnicos (CUNHA, 2004).

É consenso no Brasil a ideia de que o consórcio promove o protagonismo municipal e territorial no desenvolvimento local, rompe com as formas clássicas centralizadoras de poder e contribui para o fortalecimento das relações entre os entes federados (LINHARES; MESSEMBERG; FERREIRA, 2017). Porém, importa alertar que as formas de cooperação horizontal e vertical dos consórcios, não são suficientes para promover a cooperação federativa no federalismo brasileiro. Falta ao Estado brasileiro a definição de uma política fiscal com equidade, capaz de alterar significativamente as desigualdades regionais.

Além da cooperação federativa, os consórcios intermunicipais podem contribuir para operacionalizar o regime de colaboração, previsto no artigo 211 da CF de 1988 (BRASIL, 1988). Tanto a cooperação quanto a colaboração existem dentro da estrutura federativa. Porém, enquanto a primeira ocorre numa dimensão estrutural vinculada às condições materiais, a segunda se realiza numa dimensão relacional. O conceito de colaboração é importante e decisivo para a articulação dos consórcios que atuam na área da educação, tanto a colaboração horizontal quanto a vertical.

O regime de colaboração prevê o desenvolvimento de ações verticais e horizontais entre entes federados, autônomos entre si, sob a coordenação da União, em matéria educacional. Segundo o art. 211 da CF de 1988 “a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (BRASIL, 1988, grifo nosso). O texto constitucional acrescenta ainda no §4º do referido artigo que os entes federados “definirão formas de colaboração de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório” (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Na gestão colaborativa da educação no federalismo brasileiro, cada ente é autônomo entre si, com competências e atribuições prioritárias, porém, precisa agir de forma sistêmica, harmônica, em conformidade com diretrizes regulamentadas sob a coordenação da União. Essa distribuição de competências e atribuições específicas, regidas sobre os princípios da

autonomia entre os entes, mas, sob a coordenação da União, possibilita unidade na diversidade, sem incompatibilidades normativas.

A partir de 2011, o Conselho Nacional de Educação normatizou modelos para a cooperação e a colaboração na gestão da educação por meio de Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), através do Parecer CNE n. 09/2011, homologado pelo Ministro de Educação Fernando Haddad, publicado no D.O.U de 22/11/2011, Seção 1, Pág. 23. De acordo com o referido parecer, o ADE é um modelo de trabalho em rede no qual um grupo de municípios com proximidade geográfica e características sociais e econômicas semelhantes se une para solucionar, conjuntamente, dificuldades na área da educação, em uma ação colaborativa como o MEC e outros parceiros, se constituindo como uma das formas para colocar em prática o regime de colaboração (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2011).

Os ADEs, não obstante a forte característica intermunicipal, devem agregar a participação do Estado e União, incluindo ou não a participação de instituições privadas e não governamentais, tais como empresas e organizações diversas, que assumem o objetivo comum de contribuir de forma transversal e articulada para o desenvolvimento da educação em determinado território que ultrapassa as lindes de um só Município, sem que haja para isso transferência de recursos públicos para tais instituições e organismos privados. (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2011).

A matéria do referido parecer foi sucedida por debates e estudos sobre a adoção de medidas adicionais e/ou de instrumentos jurídicos que pudessem formalizar a cooperação e a colaboração, culminando na aprovação da Resolução CNE n. 01/2012, que regulamenta a atuação dos ADE nos territórios:

Art. 1º - A presente Resolução atende aos mandamentos da Constituição Federal em seu parágrafo único do art. 23 e art. 211, bem como aos arts. 8º e 9º da LDB visando ao regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, tratando da implementação de Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) como instrumento de gestão pública para assegurar o direito à educação de qualidade em determinado território, bem como para contribuir na estruturação e aceleração de um sistema nacional de educação. (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2012, art. 1).

De acordo com tais normativas do CNE, os ADEs podem ser institucionalizados por dois modelos específicos: a) por entes federados, se constituindo em um modelo público, por meio de consórcios públicos intermunicipais; b) através de entidade jurídica de direito privado, que desenvolvem a colaboração de 'um novo tipo'. A Resolução do CNE n. 01/2012, em seu artigo 7º assim confirma:

**A partir de 2011,  
o Conselho  
Nacional de  
Educação  
normatizou  
modelos para  
a cooperação e  
a colaboração  
na gestão da  
educação por  
meio de Arranjo  
de Desenvol-  
vimento da  
Educação**

**Os ADEs em formatos de consórcios públicos e os ADEs em parcerias com instituições privadas são algumas das diferentes possibilidades de arranjos para a gestão da educação no espaço territorial que vêm sendo disseminadas no contexto nacional**

Art. 7º O ADE pode assumir o modelo de consórcio, nos termos da Lei n. 11.107/2005, constituído exclusivamente por entes federados como uma associação pública ou como entidade jurídica de direito privado sem fins lucrativos, podendo realizar acordos de cooperação e parceria com órgãos públicos e instituições privadas e não governamentais. (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2012).

Nesse sentido, os ADEs em formatos de consórcios públicos e os ADEs em parcerias com instituições privadas são algumas das diferentes possibilidades de arranjos para a gestão da educação no espaço territorial que vêm sendo disseminadas no contexto nacional e adotadas por muitos municípios baianos como solução para problemas de limitação financeira e necessidade de assistência técnica dos sistemas municipais de ensino. A política de ADE disseminada no Brasil, na concepção do CNE, é um exemplo de arranjo colaborativo vertical e horizontal, assim definido:

Art. 2º - O ADE é uma forma de colaboração territorial basicamente horizontal, instituída entre entes federados, visando assegurar o direito à educação de qualidade e ao seu desenvolvimento territorial e geopolítico. [...]

Art. 3º - O ADE promove o regime de colaboração horizontal, de forma articulada com o tradicional regime de colaboração vertical. (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2012, arts. 2-3).

Segundo o artigo 3º, incisos I a VI da Resolução n. 01 do CNE, por meio de um planejamento integrado dos ADEs em âmbito territorial, seja por meio dos consórcios ou por meio de parcerias com instituições privadas, os municípios podem realizar ações como: fortalecer a democratização da gestão e do planejamento integrado no território que possa incluir ações como planejamento da rede física escolar, cessão mútua de servidores, transporte escolar, formação continuada de profissionais da educação, organização de um sistema integrado de avaliação; aplicação dos recursos de forma solidária para fins idênticos ou equivalentes; captação de recursos para prestação associada de serviços; elaboração de Planos Intermunicipais de Educação visando ao desenvolvimento integrado e harmonioso do território e a redução de disparidades sociais e econômicas locais, dentre outras ações (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2012, art. 3).

A possibilidade de pautas para articulação do regime de colaboração na gestão de políticas públicas educacionais no espaço territorial, por meio do consórcio público, é diversa e suas vantagens são muitas. Segundo análises feitas por Linhares, Messenberg e Ferreira (2017), ao analisar dados do IPEA em 2011, houve um aumento do número de consórcios em todo o país, em diversas áreas dos serviços públicos. No campo da educação, apesar de ser observado um crescimento mais tímido em relação

às outras áreas, a partir de 2009 o número de consórcios na área de educação teve um acréscimo considerável.

Sobre a atuação dos consórcios públicos na área da educação, Batista (2011) elaborou o Guia de Consórcios Públicos, publicado pela Caixa Econômica Federal, que traz orientações para a criação de consórcios públicos exclusivos na área da educação. Segundo a referida publicação, os consórcios podem atuar em diversas frentes de trabalho na área educacional: assessoria jurídica para a elaboração de políticas de Planos de Cargos, Carreiras e Salários; elaboração de conteúdo didático e pedagógico, em acordo com as diretrizes nacionais, mas considerando os contextos territoriais; orientação na estruturação das políticas de Educação do Campo, da Educação de Jovens e Adultos e Educação Profissional voltadas para as cadeias produtivas locais; gestão compartilhada de compras e serviços de transporte, alimentação, uniformes, equipamentos; desenvolvimento de políticas de avaliação externa dos sistemas de ensino, a partir de critérios territoriais; orientação da elaboração, acompanhamento e monitoramento das metas dos Planos Municipais de Educação, que pode contribuir para um Plano Territorial de Educação; fomento de políticas curriculares contextualizadas; realização de feiras científicas territoriais; formação de professores, gestores e conselheiros de educação; parcerias com as instituições e órgãos competentes para a projeção, construção e reformas de prédios escolares; apoio no desenvolvimento de atividades complementares à educação voltadas para o esporte, a arte, a cultura; atuação na etapa da Educação Infantil ou Ensino Fundamental; implementação de políticas da Educação Integral, dentre tantas outras políticas educacionais (BATISTA, 2011, p. 53-54).

Além da Caixa Econômica, o Itaú Social tem demonstrado interesse em fomentar e integrar-se aos consórcios na área da educação. Para melhor conhecer as possibilidades e potencialidades de atuação na gestão consorciada, o Itaú Social fez uma pesquisa, publicada em setembro de 2019, intitulada “Consórcios públicos: estratégias e mecanismos de gestão para a continuidade das políticas públicas”, cujo objetivo foi conhecer as principais motivações que levam um município a participar de um consórcio (FRANZESE; PACHECO, 2019). Os 132 consórcios respondentes informaram que os motivos que levam um município a se integrar a um consórcio são: necessidade de resolver problemas comuns de forma compartilhada (43%); apoio na prestação de serviços (82%); manutenção de um espaço de troca (72%); ganho de escala de compras públicas (47%); ganhos de recursos financeiros (45%); manutenção de um espaço de negociação entre os municípios (44%); ganho de visibilidade política para os municípios (32%); ganho de visibilidade dos municípios pequenos (30%); outros (10%).

O Itaú Social atua no fomento à criação de consórcios na área da educação através do movimento Rede de Colaboração Intermunicipal em

**O Itaú Social  
atua no fomento  
à criação de  
consórcios  
na área da  
educação  
através do  
movimento  
Rede de  
Colaboração  
Intermunicipal  
em Educação,  
financiando  
projetos e ações  
com recursos de  
fundos sociais.**

**Nesses casos, o terceiro setor que integra à Rede de Colaboração passa a coordenar os processos de gestão das políticas educacionais dos municípios parceiros, no espaço territorial**

Educação, financiando projetos e ações com recursos de fundos sociais. Esse movimento foi iniciado em 2017, sob a liderança de quatro consórcios intermunicipais: Consórcio Intermunicipal do Alto Vale do Parapanema (Amvapa), Consórcio Intermunicipal do Vale do Parapanema (CIVAP), Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira e do Litoral Sul (Codivar) e Consórcio Intermunicipal de Gestão Pública Integrada nos municípios do Baixo Rio Paraíba (Cogiva). Estes consórcios criaram suas Câmaras Técnicas de Educação por intermédio do Itaú Social, com o Programa Melhoria da Educação. Em 2020 a Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação compunha-se de oito (8) Câmaras Técnicas de Consórcios e 15 ADEs, somando ao todo 307 municípios, que contam com o apoio institucional do Itaú Social, Movimento Colabora Educação, Instituto Natura e Instituto Positivo (REVISTA COLABORAÇÃO, 2019). A realização prática do trabalho acontece por meio dos grupos: Oficina Municipal – Escola de Cidadania e Gestão Pública e Triade Conhecimento em Políticas Públicas.

O movimento da Rede de Colaboração dissemina um regime de colaboração de um 'outro tipo' – expressão comumente empregada pelas entidades privadas. Esse tipo de arranjo colaborativo ocorre por meio de consórcios públicos de educação em formato de Arranjos de Desenvolvimento de Educação (ADE) ou por meio de Câmaras Técnicas de Educação na estrutura dos consórcios multifinalitários já existentes, sob a coordenação de instituições privadas. Nesses casos, o terceiro setor que integra à Rede de Colaboração passa a coordenar os processos de gestão das políticas educacionais dos municípios parceiros, no espaço territorial. Esse tipo de colaboração de 'outro tipo' tende a conformar uma relação de tutela, de dependência dos entes municipais, em relação à iniciativa privada. Quando os institutos ou fundações nacionais ou internacionais, geralmente vinculados a grandes blocos empresariais, concluem seus projetos, os municípios voltam a uma situação inicial, pois, sem bases territoriais fortalecidas não há garantias de continuidade das ações em desenvolvimento, comprometendo assim, a sustentabilidade e a governabilidade do poder local.

Esse formato de arranjo colaborativo promove relações de poder em redes mais complexas e abrangentes para a promoção da nova governança de um novo serviço público: o público não estatal. Aqui a lógica que impera é a ideia de uma colaboração relacional, aberta entre os municípios consorciados, forças transnacionais (empresas, organismos multilaterais) e o terceiro setor privado empresarial, financiada por fundos sociais de bancos públicos e privados, sem coordenação e participação do estado. Nesse tipo de colaboração, geralmente composto por atores privados externos ao território, a exemplo das grandes empresas do capital do ramo empresarial em nível nacional e/ou internacional, limita ou exclui a participação do estado, das instituições públicas (universidades, núcleos territoriais, institutos federais), dos movimentos sociais e das instituições privadas

endógenas dos territórios. Assim, os atores territoriais não ocupam os centros decisórios ou a coordenação da gestão das políticas públicas, possibilitando maior penetração, liberdade e fluidez de agentes privados no tecido social, nas negociações e relações de poder no espaço territorial.

Não há como estudar gestão de políticas públicas educacionais em redes colaborativas consorciadas no espaço-tempo territorial contemporâneo, sem buscar entender as bases discursivas das políticas em movimento e suas relações com as transformações da sociedade e o desenvolvimento do Estado pós-moderno. As alterações da pós-modernidade prenunciaram uma nova sociedade em curso altamente complexa e o Estado Capitalista, para adequar-se à dinâmica social e cultural de novo contexto econômico e político, tem elaborado e disseminado discursos para fundamentar seus ideais de mercado e manter-se neste cenário operando na produção de serviços e informações, articulando-se em 'rede colaborativa', em um modelo de Estado chamado por Castells (2016) de Estado Rede. Essa concepção de Estado compartilha sua autoridade com instituições públicas e privadas, articulando-se em uma teia, por meio de diferentes relações intermodais em âmbito nacional, territorial, local e supranacional. Este Estado compartilha o exercício de poder com instituições capitalistas do Terceiro Setor, sem perder o poder de coordenação. Todavia, Castells (2016) sinaliza os perigos desse Estado Rede conformar arranjos abertos, sem centro, que terminará por anular a participação do estado.

Nesse modelo de desenvolvimento, o espaço público passa a ser ocupado pelo mercado, sendo aos poucos desestatizado, mercantilizado e coordenado pela iniciativa privada, a quem compete a produção de conteúdo, o estabelecimento dos padrões e das regras de funcionamento das instituições públicas (PUELLO-SOCARRAS, 2008). É com base nessa concepção que se assentam as novas relações público-privadas na gestão da educação no Brasil, por meio de terceirizações, contratos, convênios de cooperação técnica com Arranjos de Desenvolvimento de Educação (ADE) em parceria com o setor privado.

Dardot e Laval (2016), no livro *A Nova Razão do Mundo*, revelam uma nova face do neoliberalismo, fundamentada em uma escola de pensamento econômico liberal que enfatiza a necessidade de fusão entre o Estado e o Mercado para atingir níveis de eficiência, com total flexibilização em seus arranjos na sua atuação localizados. Nesse modelo de Estado tudo deve ser flexibilizado: os mercados de trabalho, o capital, os bens e os serviços. As empresas passam a atuar na gestão dos serviços públicos com regras flexíveis, para garantir a celeridade da gestão, possibilitando margens de manobra suficientes para agir e aproveitar as oportunidades. Seus impostos são diminuídos para não prejudicar a competitividade das empresas, reduzindo o papel do estado. O discurso de adaptabilidade apresenta-se como vantagens cada vez mais rentáveis para empresas que vendem

**Assim, os atores territoriais não ocupam os centros decisórios ou a coordenação da gestão das políticas públicas, possibilitando maior penetração, liberdade e fluidez de agentes privados no tecido social, nas negociações e relações de poder no espaço territorial**



**Se faz necessário comedimento para que a finalidade da educação não se desvie da perspectiva do direito e passe a ser concebida como nicho de mercado por parte das grandes empresas com interesses econômicos**

conteúdos, tecnologias da informação, numa economia baseada na era do conhecimento. E a educação apresenta-se como uma área de avultosa lucratividade (DARDOT; LAVAL, 2016).

Esse movimento tem provocado a desvinculação do público do estatal, criando um espaço público-privado ou público não-estatal, mercantil, sem polarização entre estado e mercado, que passam a atuar complementarmente, orientados por resultados. O espaço público passa a ser ocupado pelo mercado, sendo aos poucos desestatizado, mercantilizado e coordenado pela iniciativa privada, a quem compete a produção de conteúdo e o estabelecimento de regras para as instituições públicas (PUELLO-SOCARRAS, 2008).

É certo que a democracia implica em possibilidades plurais de participação do público e do privado na gestão pública, mas, se faz necessário comedimento para que a finalidade da educação não se desvie da perspectiva do direito e passe a ser concebida como nicho de mercado por parte das grandes empresas com interesses econômicos, sem a inclusão da comunidade e do terceiro setor endógeno dos territórios. A realidade nos revela que nos últimos anos o projeto neoliberal em movimento no Brasil e no mundo tem promovido um avanço descomedido da iniciativa privada no espaço público e objetiva romper os limites do contrato social, tornando ainda mais complexo o tecido social e colocando em risco o regime democrático.

É contraditório o entendimento de que as relações interfederativas territoriais possam ser regidas pela mesma lógica competitiva do mercado, sem a participação ativa dos agentes públicos em uma gestão cooperativa, democrática e participativa, ideais centrais do contrato social de Estado de Direito. A educação pública não pode ser campo aberto para interesses lucrativos que se sobrepõem aos ideais dos direitos coletivos.

## **O CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL COMO ESTRATÉGIA DE GESTÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DA BAHIA**

A partir de 2007 os municípios baianos foram agrupados em territórios de identidade. O território passou a ter grande influência nas diretrizes das políticas de planejamento de governo do estado, sobretudo, com o modelo de gestão participativa para a elaboração do Plano Plurianual Participativo do Governo da Bahia (2007-2010; 2011- 2014), que contou com a participação dos órgãos estaduais e entidades endógenas de cada território, em assembleias públicas territoriais. Desde então, os territórios na Bahia vêm sendo compreendidos como espaços para a gestão de políticas públicas,

com possibilidades de promover a articulação, a negociação, a participação social e a democracia em contexto territorial.

A concepção de desenvolvimento territorial de base democrática, coaduna com os estudos do sociólogo português Boaventura de Souza Santos (2015) sobre a necessidade da reinvenção solidária do Estado contemporâneo em um Estado-providência. Em seu livro *A gramática do tempo: por uma nova cultura política*, Santos (2015) reflete sobre a função do Estado na pós-modernidade e propõe a reinvenção solidária do mesmo como um “novíssimo movimento social”. O referido autor afirma que vivemos em um novo tempo altamente complexo e interconectado, em que o Estado precisa ser reformado. Em sua teoria, o autor reconhece que o modelo centralizado de políticas hegemônicas de Estado é considerado inadequado na era da informação, com a economia baseada no conhecimento, em uma era global. Nesse cenário, o autor propõe a reinvenção do contrato-social, tornando o Estado em um espaço mais amplo, com a participação da sociedade civil, do terceiro setor. Porém, o mesmo alerta que se faz necessário atentar-se para quem podem vir a ser os sujeitos dessa reforma e quem são os atores que compõe esse terceiro setor (SANTOS, 2015).

Segundo Santos (2015), uma das formas de resistência das comunidades territoriais neste novo espaço público estatal, poderia ser a ocupação democrática do espaço público por atores sociais, organizações sociais do terceiro setor, para atuarem por meio de arranjos de gestão territoriais que resguardam princípios mais democráticos, na busca de outras sociabilidades alternativas, mais inclusivas e comprometidas com o interesse público e o fortalecimento das bases do poder local,

É nessa concepção de estado e no modelo de gestão territorial adotada pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) implantada em 2003, que a Bahia pauta sua política de desenvolvimento territorial. Através da Lei n. 10.705, de 14 de novembro de 2007, o governo da Bahia decide pautar a agenda de planejamento e desenvolvimento atrelada ao conceito de território de identidade (BAHIA, 2007). A partir de então, a Bahia passou por uma divisão político-administrativa e as regionalidades foram substituídas por 26 territórios de identidade, constituídos a partir das especificidades locais. Cada território passou a ser considerado como unidade de planejamento do estado. Atualmente a Bahia está dividida em 27 territórios.

A maioria dos territórios de identidade na Bahia é composta por municípios de até 50 mil habitantes, com maior contingente populacional no campo, cuja base econômica é eminentemente agrária e rural (PERFIL FINANCEIRO DOS MUNICÍPIOS BAIANOS, 2020). Considerando que a maior parte dos impostos incide sobre serviços e atividades urbanas, os municípios baianos apresentam baixa capacidade de arrecadação e, conseqüentemente, sérias limitações financeiras para o financiamento das

**Através da Lei  
n. 10.705, de 14  
de novembro de  
2007, o governo  
da Bahia  
decide pautar  
a agenda de  
planejamento  
e desenvolvi-  
mento atrelada  
ao conceito de  
território de  
identidade**

**Por meio da gestão consorciada entre municípios de um mesmo território, é possível ao estado atuar de forma mais eficiente, podendo atender um grupo de municípios de uma só vez, solucionando problemas com mais celeridade**

políticas públicas locais, entre elas as políticas educacionais. Esses entes convivem com uma política fiscal desigual no federalismo brasileiro que gera dependência de complementação da União. Nesse cenário, a implantação de arranjos consorciados para relações interfederativas horizontais e verticais, capazes de possibilitar a cooperação e a captação de recursos para o desenvolvimento dos serviços públicos, torna-se uma agenda extremamente necessária. Por meio da gestão consorciada entre municípios de um mesmo território, é possível ao estado atuar de forma mais eficiente, podendo atender um grupo de municípios de uma só vez, solucionando problemas com mais celeridade.

Por meio do Decreto n. 12.354, de 25 de agosto de 2010, foi instituído o Programa Territórios de Identidade, por meio do qual os órgãos públicos foram incentivados a firmar convênios, acordos de cooperação ou outros instrumentos congêneres, com a administração pública ou com a entidades de direito privado para promoverem o desenvolvimento territorial sustentável (BAHIA, 2010a). Para implementar tal política de desenvolvimento nos territórios foi criada na estrutura administrativa da Seplan, a Diretoria de Planejamento Territorial (DPT), com a atribuição de dirigir e coordenar os rumos da nova política adotada. Na concepção da política territorial, para garantir o desenvolvimento das políticas territoriais contextualizadas com as reais necessidades da sua população, seria imprescindível a participação social da população por meio de colegiados territoriais. Por isso, o Decreto n. 12.354, de 25 de agosto de 2010, em seus artigos 3º e 4º previu a criação do Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (Cedeter) e dos Conselhos de Desenvolvimento Territorial (Codeters), para atuarem em âmbito estadual e territorial, respectivamente, dentro da estrutura administrativa da Seplan (BAHIA, 2010a, arts. 3-4).

O Cedeter e os Codeters foram devidamente regulamentados pela Lei n. 13.214 de 29 de dezembro de 2014 (BAHIA, 2014). O Cedeter tem assegurado em sua estrutura a representação de onze secretarias de estado e onze membros representantes dos colegiados territoriais. As secretarias estaduais são: Saúde (Sesab), Educação (SEC), Cultura (Secult), Desenvolvimento Urbano (Sedur), Relações Institucionais (Serin), Agricultura (Seagri), Desenvolvimento e Integração Regional (Sedir), Segurança Pública (SPM), Infraestrutura Hídrica e Saneamento (SIHS), Desenvolvimento Rural (SDR) e Planejamento (Seplan). Esta última preside o Conselho e mantém sua Secretaria Executiva. A função do Cedeter é acompanhar o PPA do estado e orientar os Codeters na realização de estudos e debates para o planejamento das políticas de desenvolvimento de seus respectivos territórios por meio de Planos de Desenvolvimento Territorial Sustentável (PDTS).

Tanto Cedeter quanto os Codeters são órgãos de caráter consultivo e de assessoramento, vinculados à Seplan, cuja finalidade é subsidiar a elaboração de propostas de políticas públicas para o desenvolvimento

territorial sustentável e solidário no estado da Bahia. De acordo com publicações oficiais da Seplan, a criação dos colegiados como instrumento de gestão participativa de base territorial na Bahia foi uma ação pioneira no país (BAHIA, 2022).

A composição do Codeter em cada território é paritária, contando com membros que representam o poder público e a sociedade civil e sua institucionalização é feita a partir de eleição em assembleias. Este colegiado elabora o Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável (PDTS), com ampla participação das entidades e governos territoriais e, mediante um diagnóstico local, traça as diretrizes e metas para o desenvolvimento territorial em todas as áreas da gestão pública, a partir de uma matriz de referência, sistematizada em dimensões.

Para desenvolver e impulsionar a política territorial, a Seplan conta com um arranjo institucional composto por: Diretoria de Planejamento Territorial e Agentes de Desenvolvimento Territorial, vinculados à gestão direta; Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais (SEI), na gestão indireta; Cedeter e Codeters como órgãos colegiados da gestão. A estes competem a realização de escutas e planejamentos coletivos a partir dos PDTS, visando identificar demandas prioritárias para a criação de uma Agenda de Desenvolvimento Territorial (AG-TER) em âmbito estadual.

No bojo dessa política de base territorial da Bahia, o Consórcio Público Intermunicipal passou a ser concebido pelo governo do estado como modelo de arranjo institucional para assegurar processos descentralizadores e democráticos para a promoção do desenvolvimento territorial, fomentado pela Secretaria de Planejamento (Seplan) e a Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedur). Por meio da Portaria n. 003 de 13 de setembro de 2010 o governo criou um Grupo de Trabalho (GT) com a finalidade de apoiar a formação de consórcios públicos nos territórios. Segundo a referida Portaria, esse GT tem como principais atribuições: elaborar a política estadual de incentivo à formação de consórcios públicos; assessorar os municípios interessados no consorciamento; propor projetos e ações para a política estadual de incentivo à formação de consórcios públicos; mobilizar e capacitar os gestores municipais sobre a gestão consorciada (BAHIA, 2010b).

O fomento à institucionalização dos consórcios nos territórios baianos visa a promoção de estruturas de governança para fortalecer a gestão em âmbito territorial. Assim, a partir de 2011 o governo da Bahia passou a realizar diversos encontros e seminários disseminando e fomentando arranjos institucionais como estratégias de desenvolvimento territorial, tendo o consórcio público intermunicipal como estratégia de gestão. Por meio da institucionalização dessas políticas, em articulação direta das secretarias de governo, com a sociedade civil dos territórios, segundo informação

**O fomento à  
institucionalização dos  
consórcios  
nos territórios  
bairanos visa a  
promoção de  
estruturas de  
governança  
para fortalecer  
a gestão  
em âmbito  
territorial**

**Em 2020 existiam 35 consórcios públicos intermunicipais nos diversos territórios de identidade da Bahia**

dada em planilha excel por gestores da Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia (Seplan) durante pesquisa de campo, o estado mobilizou a implantação de 35 consórcios públicos nos 27 territórios de identidade no estado, sendo pelo menos 1 (um) em cada território, atuando na gestão de várias políticas.

Além da Seplan, os consórcios baianos contam com o apoio da Federação dos Consórcios da Bahia (FEC), fundada em 2015. A FEC é uma interlocutora direta dos CP com o estado, ao perceber a necessidade da existência de um canal de diálogo mais específico sobre a gestão consorciada. Além disso, a FEC tem a função de promover a articulação entre os consórcios. Em 2019 foi criada na Assembleia Legislativa da Bahia (ALBA), uma Frente Parlamentar de Defesa da Política de Consórcios Públicos da Bahia.

Para desenvolver as ações, o governo do estado tem promovido articulações entre as diversas secretarias de governo, a saber: Secretarias do Planejamento (Seplan), de Desenvolvimento (SDR), Desenvolvimento Econômico (SDE) e Agricultura (Seagri), da Ciência e Tecnologia (Secti), da Cultura (Secult). Além disso, conta com a parceria da FEC Bahia, universidades federais e estaduais da Bahia (UFBA, Uneb, UESC, UFOB, UFRB), Instituto Federal da Bahia, Instituto Federal Baiano, Sebrae, de agentes financeiros como Banco do Nordeste, Banco do Brasil, Agência de Fomento do Estado da Bahia S.A. (Desenbahia), Caixa Econômica Federal, além dos movimentos sociais e organizações sociais endógenas dos territórios que integram o Codeter.

Os consórcios públicos intermunicipais na Bahia têm se consolidado como um modelo de gestão indireta em âmbito territorial, com estruturas institucionalizadas dentro da gestão direta do Estado, por meio da constituição de diretorias das secretarias, órgãos colegiados em âmbito estadual e territorial contando, inclusive, com apoio e articulação da Assembleia Legislativa. Em função da ampliação do poder e das possibilidades de atuação dos consórcios assegurados pela Lei n. 11.107/2005, que prevê formas de políticas subsidiárias com forte articulação dos estados com seus territórios, este formato de administração indireta vem se tornando um modelo de arranjo robusto de gestão compartilhada entre os municípios baianos (BRASIL, 2005).

O governo da Bahia tem conseguido avançar em termos de diálogos, planejamento, articulações e execução e políticas na estrutura da administração pública, por meio dos consórcios públicos intermunicipais, com a participação de diversas instâncias interlocutoras para promover o planejamento contextualizado das demandas territoriais e desenvolver políticas integradas. Os resultados da pesquisa revelaram que em 2020 existiam 35 consórcios públicos intermunicipais nos diversos territórios de identidade da Bahia desenvolvendo uma diversidade de políticas e executando

serviços públicos por meio de contratos e convênios com o governo do estado nas mais diversas, exceto na área da educação.

## **ATUAÇÃO DE CONSÓRCIOS NA BAHIA NO CAMPO DA EDUCAÇÃO: CASOS DE ATIVISMO LOCAL E AMPLIAÇÃO DO SETOR PRIVADO**

As pesquisas do campo empírico trouxeram contribuições para compreender a política territorial do governo da Bahia e o papel dos consórcios públicos enquanto arranjo de gestão cooperativa e colaborativa das políticas educacionais, a partir de quatro categorias de análise: 1) aspectos normativos e políticos que embasam a institucionalização da política de consórcios públicos no espaço territorial da Bahia; 2) gestão consorciada, estrutura administrativa e planejamento territorial; 3) relações interfederativas na gestão consorciada: formas de cooperação, relações colaborativas e a participação de atores públicos e privados no campo da educação; 4) governabilidade e participação social do poder local na gestão consorciada. Após análises das categorias estabelecidas pela pesquisa foram sistematizadas algumas análises comparativas entre as experiências investigadas.

No que se refere à primeira categoria, sobre os aspectos jurídicos e normativos da política consorciada, a pesquisa evidenciou entre as cinco experiências de gestão consorciada investigadas, que o arranjo de gestão consorciada estruturado a partir da Lei n. 11.107/2005, traz uma institucionalidade normativa significativa, com condições de desenvolver a descentralização da gestão de serviços do estado para os municípios, por meio da gestão indireta. Entre os cinco (5) consórcios selecionados que atuam na educação pode-se constatar que: todos tiveram apoio técnico e financeiro da Seplan para a sua constituição; demonstram força política e representatividade em seus territórios; apresentam aparato normativo com alto nível de institucionalidade jurídica e administrativa; possuem equipes técnicas com formação e experiência na gestão consorciada; atuam com peças orçamentárias elaboradas a partir das demandas municipais; tem condições adequadas na infraestrutura física para assegurar seu funcionamento; possuem equipamentos e mobiliários mínimos para o desenvolvimento das ações planejadas; atuam em parceria com diversas secretarias do estado por meio de convênios e contratos de serviços, exceto na área da educação.

Quanto à segunda categoria da pesquisa, que deu enfoque aos aspectos político-administrativos da gestão consorciada na *práxis* social, os achados no campo empírico evidenciaram a relevância dos consórcios para o planejamento e desenvolvimento da política territorial fomentada pelo governo do estado para assegurar a descentralização, a celeridade, a economia e a eficiência na gestão dos serviços públicos. Porém,

**As pesquisas do campo empírico trouxeram contribuições para compreender a política territorial do governo da Bahia e o papel dos consórcios públicos enquanto arranjo de gestão cooperativa e colaborativa das políticas educacionais**

**Em todos os consórcios investigados, a cooperação vertical com o Estado tem sido a principal fonte de financiamento das políticas de gestão consorciada nas diversas áreas, exceto na educação**

na área da educação, segundo os gestores públicos da Seplan, conselheiros do Cedeter, presidentes e secretários executivos dos consórcios que participaram da pesquisa, não existe articulação com a gestão consorciada em âmbito estadual. Por conseguinte, em âmbito territorial, os Núcleos Territoriais de Educação, que são as representações territoriais da Secretaria de Educação, também não se articulam com os consórcios e os Codeters na gestão das políticas educacionais. Todos os sujeitos entrevistados na pesquisa, em instituições estaduais e territoriais evidenciaram a falta de articulação política entre a Secretaria de Educação do Estado da Bahia e os consórcios públicos em matéria das políticas educacionais.

A partir da análise da terceira categoria, que investigou as relações de cooperação e colaboração federativas entre os consórcios investigados, foi possível perceber a ausência de coordenação federativa na estrutura pública do estado para a gestão cooperativa e colaboração na área da educação, tendo como parceiro de gestão os consórcios públicos. Apesar disso, existem casos de ativismo na gestão consorciada da educação em cinco territórios. As secretarias municipais de educação estão se agrupando e institucionalizando arranjos territoriais consorciados de educação, criando Câmaras Técnicas de Educação na estrutura administrativa dos consórcios públicos. Em todos os consórcios investigados, a cooperação vertical com o estado tem sido a principal fonte de financiamento das políticas de gestão consorciada nas diversas áreas, exceto na educação.

Em atenção ao regime de colaboração, foi possível perceber que há sérias limitações na articulação entre o estado da Bahia e os municípios. Pode-se conferir, nas narrativas até aqui investigadas, que, do ponto de vista da organização da oferta de educação pública básica, a gestão colaborativa da educação pública não tem conseguido estruturar um arranjo educacional entre os órgãos gestores da educação, em âmbito estadual e territorial, com os municípios. Falta normatização das formas de colaboração e instâncias devidamente institucionalizadas na estrutura administrativa da Secretaria Estadual de Educação para desenvolver as políticas educacionais a partir das demandas advindas dos territórios, articuladas com os Colegiados Territoriais, os Consórcios Públicos, os Núcleos Territoriais de Educação, as universidades públicas, institutos federais e organizações sociais endógenas, atuantes nos territórios.

Embora a Secretaria de Educação tenha tido experiências de articulação entre estado e municípios na implementação de políticas educacionais, sobretudo, a partir de 2007 com o Programa de Apoio os Municípios (Proam), que buscava fortalecer o regime de colaboração entre o estado e os municípios por meio do assessoramento técnico-pedagógico às equipes gestoras das secretarias municipais de educação, tal política não foi devidamente institucionalizada. Nesse contexto, a gestão da educação

entre os municípios fica desarticulada em âmbito territorial, tornando-se em um campo aberto para agentes da iniciativa privada.

Assim, quando se adentra no campo da colaboração na gestão consorciada na Bahia, pode-se visualizar nos cinco territórios investigados dois projetos políticos distintos e, por vezes, antagônicos: a) um projeto de gestão consorciada de base democrática, efetivada sob o guarda-chuva do regime de colaboração entre os entes federados, que pauta o desenvolvimento local, fundamentado nos ideais de uma democracia participativa; b) e outro projeto de gestão consorciada de base neoliberal, que se articula em rede aberta, com uma colaboração de 'outro tipo', híbrida, fluida, que envolve a relação de parcerias público-privadas, com organizações sociais do terceiro setor empresarial, para a promoção da chamada 'nova governança', sem a inclusão e participação do tecido social e de órgãos públicos.

Entre os cinco (5) consórcios delimitados para a pesquisa, três (3) criaram suas Câmaras Técnicas de Educação sob a coordenação de atores privados que se articulam por meio de uma Rede de Colaboração. Entre esses consórcios observam-se as seguintes características em comum: a) suas Câmaras Técnicas foram fomentadas por setores privados, capitaneados por grandes redes empresariais nacionais; b) o planejamento das políticas educacionais é coordenado pela Rede de Colaboração Nacional e não consideram o diagnóstico e metas prioritárias da Matriz do Plano Territorial de Desenvolvimento; c) a gestão consorciada na educação ocorre entre o poder público e parceiros privados, sem a participação ativa dos colegiados territoriais, conselhos de educação, sindicatos de professores, universidades públicas e rede de movimentos sociais que operam dentro do território nos centros de decisão; d) as ações ocorrem sem coordenação, participação e, por vezes, completo desconhecimento por parte do estado; e) há atuação de uma rede empresarial que promove colaboração "de outro tipo", através das parcerias com atores privados.

Esse tipo de colaboração de "outro tipo" tende a conformar uma relação de tutela, de dependência dos municípios, em relação à iniciativa privada. Quando os institutos ou fundações nacionais ou internacionais, geralmente vinculados a grandes blocos empresariais, concluem seus projetos, os municípios voltam a uma situação inicial, pois, sem bases territoriais fortalecidas não há garantias de continuidade das ações em desenvolvimento, comprometendo assim, a sustentabilidade e a governabilidade do poder local.

Esse formato de arranjo colaborativo promove relações de poder em redes mais complexas e abrangentes para a promoção da nova governança de um novo serviço público: o público não estatal. Aqui a lógica que impera é a ideia de uma colaboração relacional, aberta entre os municípios consorciados, forças transnacionais (empresas, organismos multilaterais) e o terceiro setor privado empresarial, financiada por fundos sociais de bancos

**Sem bases territoriais fortalecidas não há garantias de continuidade das ações em desenvolvimento, comprometendo assim, a sustentabilidade e a governabilidade do poder local**



**Observa-se que o território vem se configurando como um espaço híbrido de distintos projetos de desenvolvimento: um de base social-democrático, inclusivo [...] e outro neoliberal**

públicos e privados sem a participação do Estado. Nesse tipo de colaboração, geralmente composto por atores privados externos ao território, a exemplo das grandes empresas do capital do ramo empresariado em nível nacional e/ou internacional, a participação do Estado, das instituições públicas (universidades, núcleos territoriais, institutos federais), dos movimentos sociais e do terceiro setor presentes nos territórios, é limitada. Assim, os atores territoriais não ocupam os centros decisórios ou a coordenação da gestão das políticas públicas, possibilitando maior penetração, liberdade e fluidez de agentes privados no tecido social, nas negociações e relações de poder no espaço territorial.

Já em dois (2) consórcios públicos investigados, observou-se outro modelo de gestão que se articula por meio do regime de colaboração de base federativa. Esses consórcios atuam na educação de forma autônoma por meio de Fórum ou Grupos de Trabalho (GT), sem a coordenação de parceiros privados. Estes consórcios apresentam as seguintes características comuns: a) foram criados a partir da mobilização dos movimentos sociais dos territórios; b) o planejamento considera, em certa medida, as demandas da Matriz do Plano Territorial de Desenvolvimento; c) as metas e ações intersetoriais se articulam com os princípios da educação do campo, considerando as cadeias produtivas do território; d) as ações são coordenadas pelos próprios integrantes dos governos municipais, com inclusão dos atores políticos territoriais: universidades, associações, cooperativas, colegiados territoriais, organizações sociais endógenas que operam dentro dos territórios, criando uma ambiência democrática que articula uma ampla rede de atores e movimentos sociais. Os dois consórcios desse grupo, também se articulam com o setor privado, visto que a democracia implica na pluralidade e participação de todos na gestão da coisa pública. Porém, esta é uma participação moderada, feita por seleção ou contratos, para desempenho de atividades pontuais que exijam algum tipo de especialização técnica ou experiência em alguma área ou serviço. Nesse formato, o consórcio intermunicipal se articula em arranjo horizontal com os entes municipais e assegura a participação dos atores do poder local, dos colegiados territoriais, na formulação, planejamento, implementação, monitoramento e avaliação das políticas. Esses dois consórcios estão envolvidos em projetos de desenvolvimento territorial com fundamentos em modelos descentralizados mais democráticos. Porém, os gestores desses consórcios também relataram dificuldades e limitações na articulação na área da educação, em âmbito estadual e territorial.

Nas análises sobre os diferentes tipos de arranjos educacionais que vem sendo disseminados entre os municípios baianos, observa-se que o território vem se configurando como um espaço híbrido de distintos projetos de desenvolvimento: um de base social-democrático, inclusivo, com a participação ativa dos sujeitos territoriais na gestão da política; e outro neoliberal, que vem promovendo nos últimos anos um avanço desenfreado das

instituições privadas no espaço público territorial, organizado em redes de negociação do Estado capitalista que limitam a participação das instituições públicas, colegiados territoriais, movimentos sociais e organizações sociais próprias dos territórios.

A quarta e última categoria selecionada nesta pesquisa foi governabilidade e controle social no poder local. De acordo com Diniz (1996), governabilidade diz respeito às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder numa dada sociedade. Para assegurar a governabilidade da gestão consorciada é imprescindível um nível de institucionalidade que assegure as relações federativas, mas, também, se faz necessário o fortalecimento do poder local, com a inclusão e participação de gestores territoriais, com condições de compor um quadro técnico especializado na área da gestão consorciada para garantir a qualidade dos processos administrativos, em contextos localizados. Isso só será possível se contar com a participação ativa dos cidadãos e das entidades endógenas dos territórios, dos sujeitos sociais e, no caso da educação, dos trabalhadores em educação. A inserção dos sujeitos locais nos espaços decisórios possibilita sua autonomia na mediação de conflitos de interesses, seja entre agentes políticos da gestão direta, seja entre agentes da iniciativa privada de organizações sociais que operam dentro dos territórios.

O direito à inserção das comunidades no espaço público não estatal exige envolvimento e participação democrática de todos nos centros de decisões deste novo espaço público. A constituição do território enquanto local de planejamento e implementação de políticas, em tese, se assenta em princípios democráticos, de desenvolvimento de um projeto contra hegemônico, de descentralização das decisões e da participação efetiva da população na gestão pública em contextos mais localizados. Todavia, pelo exposto, vê-se que o espaço territorial na Bahia vem sendo ocupado, estrategicamente, por projetos distintos, tornando-se um campo híbrido de relações desconexas, com consequências para o Estado, a cidadania e a democracia.

A pesquisa revelou, portanto, um embrião ativo que faz avançar em territórios baianos um modelo de arranjo de gestão territorial da educação por meio das Câmaras Técnicas dos consórcios públicos, disseminado e instituído por institutos e fundações privadas vinculados ao setor empresarial de corte nacional, sem coordenação, interferência dos gestores da política educacional do Estado e inclusão de atores sociais dos setores públicos e privados existentes nos territórios. Esse movimento presente no Brasil e outros países, tem provocado a desvinculação do público do estatal, criando um espaço público-privado ou público não-estatal.

Por isso, os gestores de políticas públicas precisam se manter vigilantes em relação aos discursos, interesses e práticas dos atores que atuam em

**O direito à  
inserção das  
comunidades  
no espaço  
público não  
estatal exige  
envolvimento  
e participação  
democrática  
de todos nos  
centros de  
decisões deste  
novo espaço  
público**

## Há que se estruturar em âmbito territorial, a participação social e o controle social da população na gestão consorciada da educação

redes aberta, para compreenderem o projeto de desenvolvimento que operam em seus territórios, pois, segundo Santos (2015), os riscos que se corre frente à erosão do contrato social são demasiados sérios. Por isso, serão necessárias “novas alternativas de sociabilidade que neutralizem esses riscos e abram espaços para novas possibilidades democráticas” (SANTOS, 2015, p. 338).

Há que se estruturar em âmbito territorial, a participação social e o controle social da população na gestão consorciada da educação. Dada a importância do Codeter no planejamento das políticas territoriais, faz-se necessária uma maior participação desse colegiado na gestão das políticas, que assegure maior transparência por meio de audiências públicas territoriais, fóruns de debates, planejamentos participativos. Somente por meio da cidadania ativa, com a inclusão qualificada de sujeitos locais, com garantia da participação e controle social da sociedade civil, será possível fortalecer a gestão territorial da educação.

Conforme afirmam Moura e outros (2001), o êxito de qualquer processo de desenvolvimento local depende da participação da comunidade local, do estabelecimento de parcerias endógenas, de visão abrangente e integrada de desenvolvimento considerando os aspectos econômicos, sociais, políticos, culturais e ambientais que compõem o território. Assim, importa que os gestores públicos estejam atentos e vigilantes para o fato de que as escolhas por este ou aquele tipo de arranjo de gestão da educação no espaço territorial, não são neutras e sem consequências. Ao contrário, implicam no desenvolvimento de um determinado projeto de Estado no tecido social que se pretende consolidar nos territórios baianos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Bahia é um estado com vasta extensão territorial, com uma quantidade significativa de municípios com receitas dependentes de complementações federais e estaduais, que torna complexa e dificultosa a atuação direta do Estado em cada municipalidade, com modelos de políticas adequadas às demandas sociais e econômicas de cada território. Por isso, os consórcios intermunicipais contribuem na formulação e implementação de políticas públicas a partir de demandas locais, contribuindo para uma maior capilaridade das ações do Estado.

A pesquisa do campo empírico trouxe contribuições para compreender e repensar a política territorial do governo da Bahia e o papel dos consórcios públicos enquanto arranjos de gestão cooperativa e colaborativa das políticas educacionais. A gestão consorciada tem demonstrado condições de realizar a gestão de serviços públicos, de apoio técnico, institucional, com maior participação dos entes subnacionais no desenvolvimento das

políticas. O enfrentamento coletivo das demandas territoriais por parte dos municípios possibilita o desenvolvimento de agendas comuns e promove o desenvolvimento local de forma sistêmica e colaborativa dentro do território. No entanto, em todas as experiências investigadas, observou-se que na área da educação essa articulação territorial de forma institucionalizada principalmente de acordo com a política geral do Estado em termos de desenvolvimento territorial ainda não acontece. Este tipo de arranjo não integra às estruturas e aos processos administrativos dos órgãos de governo no campo educacional, seja nos órgãos centrais ou entre os órgãos territoriais. Explica-se assim, o fato de os consórcios baianos estarem formalizando parcerias com o setor privado empresarial, integrando-se a redes de colaboração fora da estrutura federativa. Neste formato, vê-se que as interações se dão, excepcionalmente, entre os municípios e seus parceiros privados, sem diálogos, apoio ou participação do governo do estado. Não por acaso, os ADEs passam a ser substitutos do ente federado estadual, numa relação que prevê uma rede de articulação sem a coordenação do ente estadual na gestão da educação municipal. Essa lacuna na participação do Estado nesses ADEs compromete o desenvolvimento de uma política territorial integrada e contínua, despolitiza o regime de colaboração e não assegura a participação política e inclusão autônoma dos sujeitos territoriais.

Em um Estado na dimensão da Bahia, a gestão territorial precisa de canais institucionais na estrutura federativa para a colaboração vertical, visando assegurar uma relação mais sistêmica entre o Estado e os territórios. Ao que parece, o governo, os consórcios públicos, as Universidades, os movimentos sociais e as organizações sociais dos territórios precisam encontrar caminhos e condições de uma ambiência capaz de criar uma nova rede colaborativa nas estruturas territoriais, fortalecendo modelos de democratização da gestão pública no poder local por meio de um projeto de educação pública, gratuita e de qualidade social.

O formato de gestão da educação coordenado pelo setor empresarial, sem a participação do Estado, não condiz com o modelo de gestão territorial fomentado e apoiado pela Seplan, que apresenta fundamentos e raízes em um modelo de desenvolvimento de base democrática, com participação social dos atores locais, com cooperação e colaboração federativas.

As lutas a serem travadas nos territórios serão pela democratização do espaço público na gestão consorciada, para que não seja reduto de agentes políticos e de mercado. As escolhas por este ou aquele tipo de arranjo de gestão da educação territorial, não são neutras e sem consequências, mas, implicam no desenvolvimento de um determinado projeto de Estado no tecido social dos territórios de identidades. Pautar o desenvolvimento da educação territorial sob a coordenação de agentes privados, sem a coordenação do Estado e a participação dos atores sociais locais, pode-se correr o risco de se assistir à consolidação de um tipo de corporativismo

**Essa lacuna na participação do Estado nesses ADEs compromete o desenvolvimento de uma política territorial integrada e contínua, despolitiza o regime de colaboração e não assegura a participação política e inclusão autônoma dos sujeitos territoriais**

empresarial nos territórios baianos, que ao ocupar todos os espaços da arena pública, acomoda-se nas bases por onde poderia se construir uma democracia participativa.

## REFERÊNCIAS

BAHIA. Decreto n. 12.354, de 25 de agosto de 2010. Institui o Programa Territórios de Identidade e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Salvador, 26 ago. 2010a. Disponível em: <https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/1024959/decreto-12354-10>. Acesso em: 10 nov. 2021.

BAHIA. Lei n. 13.214, de 29 de dezembro de 2014. Dispõe sobre os princípios, diretrizes e objetivos da política de desenvolvimento territorial do estado da Bahia, institui o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial - CEDETER e os colegiados territoriais de desenvolvimento sustentável - CODETERs. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Salvador, 30 dez. 2014. Disponível em: <https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/Lei-13.214-de-29-de-dezembro-2014-Politica-Territorial.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2018.

BAHIA. Lei n. 10.705, de 14 de novembro de 2007. Institui o Plano Plurianual da Administração Pública Estadual, para o período de 2008-2011, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Salvador, 15 nov. 2007. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ba/lei-ordinaria-n-10705-2007-bahia-autoriza-a-abertura-de-credito-especial-na-forma-que-indica-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 15 set. 2021.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. *Consórcio público*: orientações gerais para implantação. Disponível em: [https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/Consortorios\\_Publicos\\_um\\_novo\\_instrumento\\_de\\_cooperacao\\_federativa\\_Seplan.pdf](https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/Consortorios_Publicos_um_novo_instrumento_de_cooperacao_federativa_Seplan.pdf). Acesso em: 10 set. 2017a.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. *Consórcios Públicos*: um novo instrumento de cooperação federativa. Disponível em: [https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/Consortorios\\_Publicos\\_um\\_novo\\_instrumento\\_de\\_cooperacao\\_federativa\\_Seplan.pdf](https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/Consortorios_Publicos_um_novo_instrumento_de_cooperacao_federativa_Seplan.pdf). Acesso em: 20 out. 2017b.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. *A Política Territorial do Estado da Bahia*: histórico e estratégias de implementação. Disponível em: [https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/Texto-DPT-Politica-Territorial\\_-V-2.0-2022.pdf](https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/Texto-DPT-Politica-Territorial_-V-2.0-2022.pdf). Acesso em: 27 out. 2022.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. Portaria Conjunta SEPLAN / SEDUR n. 003, de 13 de setembro de 2010. Dispõe sobre a instituição de Grupo de Trabalho – GT para apoiar a formação de Consórcios Públicos e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Salvador, 14 set. 2010b.

BATISTA, Sinoel. *O papel dos prefeitos e das prefeitas na criação e na gestão dos consórcios públicos*. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2011. (Guia de Consórcios Públicos. Caderno, 1).

BOLETIM DE ANÁLISE POLÍTICO-INSTITUCIONAL. Brasília: IPEA, n. 12, jul./dez. 2017. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8091/1/BAPI\\_n12.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8091/1/BAPI_n12.pdf). Acesso em: 10 out. 2021.

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/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 2 jun. 2021.

BRASIL. Decreto n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 jan. 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm). Acesso em: 2 jun. 2021.

BRASIL. Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 abr. 2005. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm). Acesso em: 3 jun. 2021.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Agrário. *Referências para o desenvolvimento territorial sustentável*. Brasília: MDA, 2003. (Textos para discussão, 4).

CASTELLS, Manuel. *Sociedade em rede*. Tradução: Roneide Venancio Majer. 17. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2016.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (Brasil). Parecer n. 9, de 30 de agosto de 2011. Análise de proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante arranjos de desenvolvimento da educação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 nov. 2011. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=8851-pceb009-11-pdf&category\\_slug=setembro-2011-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=8851-pceb009-11-pdf&category_slug=setembro-2011-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 13 jul. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (Brasil). Resolução CNE/CEB n. 1, de 23 de janeiro de 2012. Dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 24 jan. 2012. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=9816-rceb001-12&category\\_slug=janeiro-2012-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=9816-rceb001-12&category_slug=janeiro-2012-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 10 jun. 2021.

CONSÓRCIO. *In*: MICHAELIS: dicionário brasileiro da língua portuguesa. São Paulo: Melhoramentos, c2023. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/consorcio>. Acesso em: 6 jan. 2023.

CUNHA, Rosani E. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 5, n. 3, p. 5-37, jul./set. 2004. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/249/254>. Acesso em: 10 out. 2021.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. Introdução à edição inglesa (2014). *In*: DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Editora Boitempo, 2016. p. 13-34.

DINIZ, Eli. Governabilidade, "governance" e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 120, n. 2, p. 5-21, maio/ago. 1996. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/693/533>. Acesso em: 13 jun. 2021.

DURÃO, Pedro. *Convênios e consórcios administrativos: gestão, teoria e prática*. Curitiba: Juruá, 2004.

FRANZESE, Cibele; PACHECO, Regina Silvia (coord.). *Consórcios públicos: estratégias e mecanismos de gestão para a continuidade das políticas públicas*. [S. l.]: Itau Social, set. 2019. Disponível em: [https://www.itausocial.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Cons%C3%B3rcios\\_vers%C3%A3o-resumida.pdf](https://www.itausocial.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Cons%C3%B3rcios_vers%C3%A3o-resumida.pdf). Acesso em: 10 maio 2020.

LIMA, Ana Paula Gil de. Os consórcios intermunicipais de saúde e o sistema único de saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 4, p. 986-996, out. / dez. 2000.

LINHARES, Paulo de Tarso Frazão Soares; MESSENERG, Roberto Pires; FERREIRA, Ana Paula Lima. Transformações na federação brasileira: o consórcio intermunicipal no Brasil do início do século XXI. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Brasília, n. 12, p. 67-74, jul./dez. 2017. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8102/1/BAPI\\_n12\\_Transforma%C3%A7%C3%B5es\\_federa%C3%A7%C3%A3o.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8102/1/BAPI_n12_Transforma%C3%A7%C3%B5es_federa%C3%A7%C3%A3o.pdf). Acesso em: 18 ago. 2022.

MOURA, Maria Suzana *et al.* Desenvolvimento local sustentável: o que sinalizam as práticas. *In*: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE SOCIOLOGIA, 23., 2001, Ciudad de Guatemala. *Anais* [...]. Ciudad de Guatemala: ALAS, 2001.

PERFIL FINANCEIRO DOS MUNICÍPIOS BAIANOS: 2001-2018. Salvador: SEI, v. 9, 2020. Disponível em: [https://www.sei.ba.gov.br/images/publicacoes/download/perfil\\_finan\\_ceiro/perfil\\_financeiro\\_2001\\_2018.pdf](https://www.sei.ba.gov.br/images/publicacoes/download/perfil_finan_ceiro/perfil_financeiro_2001_2018.pdf). Acesso em: 20 ago. 2022.

PRATES, Ângelo Marcos Queiróz. Os consórcios públicos municipais no Brasil e a experiência europeia: alguns apontamentos para o desenvolvimento local. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3., 2010, Brasília. *Anais* [...]. Brasília: CONSAD, 2010. Disponível em: <http://www.consad.org.br/eventos/congressos/iii-congresso-consad-de-gestao-publica-brasilia-df/>. Acesso em: 5 jul. 2017.

PUELLO-SOCARRÁS, José Francisco. ¿Un nuevo neo-liberalismo? Emprendimiento y nueva administración de lo público. *Revista Administración & Desarrollo*, Bogotá, n. 49, p. 7-37, 2008. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Jose-Francisco-Puello-Socarras/publication/306292387\\_Un\\_nuevo\\_neo-liberalismo\\_Emprendimiento\\_y\\_Nueva\\_Administracion\\_de\\_lo\\_publico/links/57b732a708aedfe0ec93827b/Un-nuevo-neo-liberalismo-Emprendimiento-y-Nueva-Administracion-de-lo-publico.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Jose-Francisco-Puello-Socarras/publication/306292387_Un_nuevo_neo-liberalismo_Emprendimiento_y_Nueva_Administracion_de_lo_publico/links/57b732a708aedfe0ec93827b/Un-nuevo-neo-liberalismo-Emprendimiento-y-Nueva-Administracion-de-lo-publico.pdf). Acesso em: 15 dez. 2021.

REVISTA COLABORAÇÃO. Curitiba, ano 2, n. 3, jun. 2019. Disponível em: <https://institutopositivo.com.br/download/revista-colaboracao-3a-edicao/>. Acesso em: 10 out. 2021.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A gramática do tempo: por uma nova cultura política*. 3. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2015.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Territórios de Identidade*. Disponível em: [https://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2289&Itemid=265](https://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2289&Itemid=265). Acesso em: 20 ago. 2020.



## Resumo

Este artigo tem o objetivo de tecer reflexões e análises sobre as dificuldades de acesso à escolarização dos estudantes da Educação Especial nas redes de ensino, agravadas, ainda mais, a partir do contexto do ensino remoto emergencial, especialmente nas redes municipais de ensino da Bahia por conta da pandemia da covid-19. Em termos metodológicos, faz breve levantamento da legislação sobre a garantia do direito à educação para esse público no Brasil, analisa indicadores dos níveis de atendimento com dados publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e discute resultados de estudos que focalizam as dificuldades desse atendimento nos principais entes federados responsáveis pela oferta dessa modalidade de educação. Detém essa análise em resultados de levantamentos e estudos que observam os impactos da pandemia da covid-19 no atendimento aos estudantes na Bahia, com destaque para aqueles da Educação Especial. Os resultados apresentados neste artigo demonstram que, embora o aumento das matrículas tenham contribuído para a superação da exclusão social para os alunos com deficiência e transtornos de desenvolvimento e para a ampliação das responsabilidades dos poderes públicos no atendimento a esse direito, muito ainda há de ser feito para maior cobertura dessa demanda e para a efetivação de um atendimento especializado para aqueles que necessitam. Essas indicações se tornaram mais nítidas ao observar a ampliação das desigualdades educacionais para esse público no período da pandemia da covid, reveladas nos levantamentos e documentos consultados.

**Palavras-chave:** educação especial na Bahia; direito a educação; impactos da pandemia.

## Abstract

*This article aims to weave reflections and analyzes on the difficulties of access to schooling for Special Education students in education networks, aggravated, even more, from the context of emergency remote teaching, especially in municipal education networks in Bahia due to the Covid-19 pandemic. In methodological terms, it makes a brief survey of the legislation on guaranteeing the right to education for this public in Brazil, analyzes indicators of assistance levels with data published by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) (IBGE) and Anísio Teixeira Educational Research Institute (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira) (INEP) and discusses the results of studies that focus on the difficulties of this assistance in the main federated entities responsible for offering this type of education. This analysis is based on the results of surveys and studies that observe the impacts of the Covid-19 pandemic on the assistance to students in Bahia, with emphasis on those in Special Education. The results presented in this article demonstrate that, although the increase in enrollments has contributed to overcoming social exclusion for students with disabilities and developmental disorders and to expanding the responsibilities of public authorities in meeting this right, much remains to be done for greater coverage of this demand and for the realization of a specialized assistance for those who need it. These indications became clearer when observing the expansion of educational inequalities for this public in the period of the Covid-19 pandemic, revealed in the surveys and documents consulted.*

**Keywords:** special education in Bahia; right to education; pandemic's impacts.

# As desigualdades no atendimento ao público-alvo da educação especial: um recorte sobre a situação no estado da Bahia

**MARIA COUTO CUNHA**

Doutora e mestra em Educação pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da UFBA. mariacoutocunha@gmail.com

**JOÃO DANILO BATISTA DE OLIVEIRA**

Doutor e mestre em Educação pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor Titular da DEDC I da Universidade do Estado da Bahia (Uneb) e Conselheiro do Conselho Estadual de Educação da Bahia (CEE-BA). jdanilobo@yahoo.com.br

**MOACIR FREITAS BORGES**

Mestre em Gestão e Tecnologia Aplicada à Educação pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb), especialista em Mídias na Educação pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Professor da Secretaria de Educação do Estado da Bahia. mfborges2011@gmail.com

[doi.org/10.56839/bd.v3i2i.6](https://doi.org/10.56839/bd.v3i2i.6)

## INTRODUÇÃO

A educação tem sido considerada um direito fundamental no contexto mundial, inscrito nos principais documentos das políticas públicas das nações. Em meados do século XX esse direito é consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), proclamada pela Resolução 217A III da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948 (UNICEF, 2022). A partir daí, a educação está presente nas constituições e nos documentos legais que regem a vida social da maioria dos países. Na DUDH a educação é atribuída de um estatuto que não é de simples direito, mas também uma ferramenta, um meio para que todos os outros direitos previstos na Declaração sejam desenvolvidos e efetivados. No Brasil, nos tempos atuais, a educação é destacada como primeiro direito social no Capítulo I, Artigo 6º da Constituição Federal de 1988 (CF): “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e a infância, a assistência aos desamparados, na forma dessa Constituição” (BRASIL, 1988).

Desta forma, todos os cidadãos brasileiros podem exigir a garantia desse direito. Também no

**No processo de exclusão social vivenciado pelas pessoas com deficiência e transtornos do desenvolvimento a questão da exclusão escolar é extremamente relevante, vez que, alija-lhes do acesso ao direito à educação**

Artigo 205 da CF, é definido o direito de todos à educação, determinando de forma direta a responsabilidade do Estado e da família para o seu cumprimento e apresentando a sua finalidade.

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988).

Também no Artigo 206, a CF determina como primeiro princípio, para que o ensino seja ministrado, a “igualdade de acesso e permanência na escola” e no Artigo 208 garante, no Inciso III, o “atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino” (BRASIL, 1988).

Ademais, destacam-se as definições e orientações contidas na Lei 13.146, a Lei Brasileira de Inclusão (LBI) (BRASIL, 2015), no Capítulo IV que trata do direito à educação visando à implementação do direito das pessoas à educação inclusiva e afirmando a necessidade de construção e consolidação de um sistema educacional inclusivo, de forma que redes de ensinos e escolas, no exercício de suas atividades, possam complementar esse direito. Faz-se importante essa consideração inicial do direito à educação, haja vista que no processo de exclusão social vivenciado pelas pessoas com deficiência e transtornos do desenvolvimento a questão da exclusão escolar é extremamente relevante, vez que, alija-lhes do acesso ao direito à educação e, ainda, traz inúmeras outras consequências graves ao seu desenvolvimento e ao exercício de sua cidadania. Para Kassar (2012), a história da Educação Especial no Brasil é marcada pela dialogia entre a afirmação da diversidade, que marca seu público e suas histórias, e as desigualdades que os afetam.

Levando em consideração o tema abordado neste artigo, é importante salientar que, no passado, o atendimento às pessoas com deficiência era restrito e ficava a cargo das instituições privadas, religiosas, filantrópicas. Entretanto, aos poucos esse atendimento vem se constituindo como uma exigência da sociedade e avançando no terreno dos direitos. Por conseguinte, a afirmação da inclusão desse grupo de pessoas indica a necessidade de superação da segregação social e de direito à cidadania, ou seja, a inclusão escolar é, sobretudo no Brasil, um movimento político e pedagógico de rompimento com a segregação social e de anúncio da necessidade de construção de um sistema educacional inclusivo, que possa materializar o direito à educação e de construção da cidadania dos estudantes (OLIVEIRA; CORREIA; RABELLO, 2011).

Mesmo com o aumento expressivo do número de matrículas dos estudantes com deficiência e com transtornos do desenvolvimento nas redes

e escolas em turmas regulares com a implementação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva Inclusiva (PNEEPEI) (BRASIL, 2008), muito ainda há de ser feito para a efetivação do direito à educação desses estudantes e para consolidar esse sistema educacional inclusivo (OLIVEIRA; BATISTA; SANTOS, 2017), como previsto na Meta 4 do Plano Nacional de Educação (PNE) (BRASIL, 2014) e na Lei Brasileira de Inclusão (LBI) (BRASIL, 2015). No que pese esses avanços nas matrículas dos estudantes da educação especial no Brasil, nos últimos anos, temos ainda muitos desafios para superar as desigualdades que se impõem na sociedade brasileira, agravadas no contexto da pandemia da covid-19 que enfrentamos e seus efeitos na área de educação (MENDES, 2020; NASCIMENTO; SOUZA; VERSOLATO, 2020).

É preciso que os estudantes tenham acesso à escola comum regular e ainda ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na mesma escola em que estudam, conforme disposto na Constituição Cidadã, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (BRASIL, 1996), na PNEEPEI e demais legislações e políticas complementares, e ainda na Lei Brasileira de Inclusão (LBI) (BRASIL, 2015). A PNEEPEI não apenas indica uma perspectiva política para a escolarização desses estudantes, como define, também, o papel do estado brasileiro na garantia do direito à educação, quando pela primeira vez indica como sendo a escola pública e a sala comum regular o epicentro da escolarização destes estudantes.

Há de se considerar que analisando o período de 2008 a 2014, o primeiro da criação da PNEEPEI e o segundo de publicação da Lei do PNE 2014/2024 tivemos avanços significativos na escolarização e atendimento desse público e que a Meta 4 desse plano, seguido dos planos decenais dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, reafirma compromissos com a reversão de desigualdades educacionais dos estudantes, em especial como público da educação inclusiva (OLIVEIRA; BATISTA; SANTOS, 2017).

No contexto do ensino remoto, em função da emergência decorrente das medidas de combate e prevenção da covid-19, segundo estudos e especialistas, os estudantes com deficiência e com transtornos do desenvolvimento tiveram agravadas as desigualdades educacionais existentes, seja em decorrência da ausência total de aulas *on-line*, da privação de interação social (que é um eixo estruturante da política de inclusão), e ainda, porque tiveram acentuada a falta de acesso ao atendimento educacional especializado, além das demais motivações que atingiram muitos estudantes, como a falta de acesso à internet e adaptação ao ensino à distância, entre outros (MENDES, 2020; NASCIMENTO; SOUZA; VERSOLATO, 2020).

Neste sentido este artigo tem o objetivo de tecer reflexões e análises sobre as dificuldades de acesso à escolarização dos estudantes da Educação Especial nas redes de ensino, agravadas, ainda mais, a partir do contexto

**No que pese  
esses avanços  
nas matrículas  
dos estudantes  
da educação  
especial no  
Brasil, nos  
últimos anos,  
temos ainda  
muitos desafios  
para superar as  
desigualdades  
que se impõem  
na sociedade  
brasileira**

**A Lei de Diretrizes e Bases da Educação [...] garante "atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação**

do ensino remoto emergencial, especialmente nas redes municipais de ensino da Bahia por conta da pandemia da covid-19. Em termos metodológicos é feita uma pesquisa bibliográfica sobre a legislação que determina a garantia do direito à educação para esse público no Brasil e sobre estudos feitos com essa temática, analisa indicadores dos níveis de atendimento com dados publicados pelas principais fontes oficiais de estatísticas educacionais do país e discute resultados de um levantamento realizado pela Coordenação de Projetos Especiais (COPE) da Secretaria de Educação do governo do estado, com a parceria de participantes do Fórum Estadual de Educação, indagando representantes das equipes de monitoramento dos Planos Municipais de Educação na Bahia a respeito das dificuldades do atendimento dessa modalidade de educação em seus municípios, frente aos problemas gerados no período da pandemia da covid-19. O texto está estruturado em quatro sessões, além desta introdução. Na primeira traça-se um pequeno histórico da política de educação especial conforme a legislação, onde são registrados substanciais avanços em termos de garantia dos direitos.

Na segunda são analisados alguns indicadores sobre o acesso desse público a essa modalidade de educação, começando pelo cenário nacional e depois se concentrando no estado da Bahia. Na terceira sessão apresenta-se um olhar sobre esse atendimento na Bahia, considerando os seus desafios no tempo da pandemia, utilizando dados coletados em municípios baianos. Encerra-se o artigo com as Considerações Finais.

## **AVANÇOS NA POLÍTICA DA EDUCAÇÃO ESPECIAL NO BRASIL**

O Brasil tem seguido de perto as recomendações e acordos internacionais que tratam do direito à educação. São dignos de nota documentos importantes pactuados entre as nações, sob a liderança de organismos internacionais, como a Unesco, que oferecem novas alternativas e orientações para o estabelecimento e fortalecimento desse direito, como a Declaração Mundial de Educação Para Todos, aprovada na Conferência Mundial de Educação Para Todos, ocorrida em Jomtien, em 1990, e a Declaração de Salamanca, aprovada na Conferência Mundial sobre Necessidades Educacionais Especiais: Acesso e Permanência, realizada em 2004, destacando-se esta última pela introdução do conceito de educação inclusiva como forma importante para enfrentar o fenômeno da exclusão social, abrindo caminhos para oportunizar a todos o acesso e permanência nas instituições escolares, independente das suas diferenças. Avançando nas garantias preconizadas pela Constituição Federal de 1988 para o público-alvo da Educação Especial, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, aprovada em 1996 – LDB, no seu Art. 4º, Inciso III, garante "atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades ou

superdotação, transversal a todos os níveis, etapas e modalidades, preferencialmente na rede regular de ensino” (BRASIL, 1996).

Tal dispositivo leva a que os sistemas de ensino e as escolas reúnam as condições necessárias para esse atendimento. Vale registrar que ainda no final da década de 1990 foi aprovada a Lei 7.853 (BRASIL, 1989), que dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, definindo normas gerais para que sejam seguidas na área da educação, saúde, formação profissional e do trabalho, recursos humanos e edificações. Deve-se assinalar também a publicação da Lei 10.098, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, mediante a supressão de barreiras e de obstáculos nas vias e espaços públicos, no mobiliário urbano, na construção e reforma de edifícios e nos meios de transporte e comunicação. Essa foi uma importante conquista desse público para a ampliação das oportunidades educacionais (BRASIL, 2000).

Em 2001, são publicadas as Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica, aprovadas pelo Conselho Nacional de Educação (2001), através da Resolução CNE/CEB n. 2, voltadas para o atendimento aos alunos que apresentem necessidades educacionais especiais na Educação Básica, em todas as etapas e modalidades. Com isso, orientam os sistemas de ensino e as escolas quanto à obrigatoriedade da oferta do ensino a esses estudantes, atendendo ao princípio da inclusão e às normas já estabelecidas de apoio a esse público, detalhando medidas necessárias para esse atendimento. Outros dispositivos legais contribuem, na área educacional, para a superação dos obstáculos dos educandos da Educação Especial ao seu processo de aprendizagem. Em relação àqueles com deficiência auditiva e/ou visual, a Portaria 2.678, “aprova o projeto Grafia Braille para a Língua Portuguesa e recomenda o seu uso em todo o território nacional” (BRASIL, 2002b). Para os educandos com deficiência auditiva, a Lei 10.436 reconhece a Língua Brasileira de Sinais – Libras como meio legal de comunicação e expressão, figurando esta língua como parte dos currículos de formação de profissionais de Fonoaudiologia e Magistério (BRASIL, 2002a).

Com a crescente incorporação dos novos princípios de atendimento ao público-alvo da educação especial e para a consolidação dos princípios até então definidos nesse campo, em 2007 o Ministério da Educação (MEC) criou um Grupo de Trabalho, através da Portaria 555 (BRASIL, 2007), para a elaboração da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (PNEEPEI), política esta que é lançada em 2008, assegurando o papel do Estado como o responsável principal pelo acesso ao direito à educação para pessoas com deficiência, reforçando o paradigma inclusivo e a necessidade de se cumprir as garantias até então estabelecidas nos documentos legais (BRASIL, 2008).

**A Lei 7.853 [...] dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, definindo normas gerais para que sejam seguidas na área da educação, saúde, formação profissional e do trabalho, recursos humanos e edificações**

**A PNEEPEI [...] contempla o conceito de Atendimento Educacional Especializado (AEE) como complementar e suplementar ao ensino realizado nas salas de aula comuns regulares, e não mais na perspectiva substitutiva**

A PNEEPEI de 2008 inaugura um novo marco teórico e organizacional para o campo da educação especial e para a educação, na indicação da constituição de um sistema educacional inclusivo que contemple a escolarização dos estudantes com deficiência e transtornos do desenvolvimento. Ela configura, também, a educação especial, como previsto na LDB e ainda não implementada plenamente, como modalidade transversal aos diferentes níveis, etapas e demais modalidades educacionais. E contempla o conceito de Atendimento Educacional Especializado (AEE) como complementar e suplementar ao ensino realizado nas salas de aula comuns regulares, e não mais na perspectiva substitutiva (KASSAR, 2011).

Essa política também indicou o público-alvo da Educação Especial a ser atendido pelo AEE, por meio das Salas de Recursos Multifuncionais (SRM) localizadas prioritariamente nas próprias escolas comuns regulares e ainda nos Centros Educacionais Especializados e outros locais que ofertem essa modalidade de educação. Considera-se importante transpor aqui a conceituação desse público assumida por essa política, publicada em 2008.

A partir dessa conceituação, considera-se **pessoa com deficiência** aquela que tem impedimentos de longo prazo, de natureza física, mental ou sensorial que, em interação com diversas barreiras, podem ter restringida sua participação plena e efetiva na escola e na sociedade. **Os estudantes com transtornos globais do desenvolvimento** são aqueles que apresentam alterações qualitativas das interações sociais recíprocas e na comunicação, um repertório de interesses e atividades restrito, estereotipado e repetitivo. Incluem-se nesse grupo estudantes com autismo, síndromes do espectro do autismo e psicose infantil. **Estudantes com altas habilidades/superdotação** demonstram potencial elevado em qualquer uma das seguintes áreas, isoladas ou combinadas: intelectual, acadêmica, liderança, psicomotricidade e artes, além de apresentar grande criatividade, envolvimento na aprendizagem e realização de tarefas em áreas de seu interesse. (BRASIL, 2008, grifo nosso).

Essa conceituação leva em conta a existência de diversas barreiras<sup>1</sup> que dificultam, para esse público, o direito à educação. Segundo especialistas e a política atual referente a essa modalidade de educação, a perspectiva a ser considerada para a conceituação dessa categoria do alunado deve extrapolar o modelo biomédico de deficiências, considerando um conceito mais amplo. Por seu turno, a Resolução CNE/CEB n. 04, veio a instituir as diretrizes operacionais para o atendimento nas Salas de Recursos Multifuncionais, a ser realizado no contraturno da escolarização, auxiliando e

1 A Lei Brasileira de Inclusão de Pessoas com deficiência, aprovada em 2015, define bem o que significam essas barreiras: "qualquer entrave, obstáculo, atitude ou comportamento que limite ou impeça a participação social da pessoa, bem como o gozo, a fruição e o exercício de seus direitos à acessibilidade, à liberdade de movimento e de expressão, ao acesso à informação, à compreensão, à circulação com segurança, entre outros [...]". (BRASIL, 2015).

complementando o trabalho do professor das classes de ensino regular que incluem esses estudantes (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2009). Essa resolução oferece orientações quanto à formação do docente e sobre os procedimentos necessários para o sucesso do processo de ensino.

Nesse sentido, essa nova política de educação especial estimula o estado brasileiro e seus sistemas, redes de ensino e escolas, a se organizarem de modo a atender e promover uma educação de qualidade para todos os estudantes, apontando ainda para a necessidade de outro paradigma social e educacional com vista à superação da exclusão, da segregação e das desigualdades sociais, as quais estavam expostos os estudantes público-alvo da educação especial (KASSAR, 2011, 2012; OLIVEIRA; BATISTA; SANTOS, 2017; OLIVEIRA; CORREIA; RABELLO, 2011).

Em consonância com os princípios e diretrizes da PNEEPEI e de sua avaliação pelos setores educacionais nas Conferências Nacionais de Educação que aconteceram desde o ano de 2010, o Plano Nacional de Educação 2014/2024 estabeleceu a Meta 4 para a escolarização do público-alvo da Educação Especial incluindo, além dos alunos com deficiência, outras categorias que necessitam de atendimento especializado e levando em conta a obrigatoriedade constitucional de oferta da escolarização à população dos 4 aos 17 anos de idade, fixada constitucionalmente através da Emenda 59/2009.

Meta 4. Universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados. (BRASIL, 2014).

Este é o plano nacional que se encontra em vigência, cuja Meta 4 demonstra estar articulada com as determinações legais e as orientações da PNEEPEI, e da Lei Brasileira de Inclusão (LBI). Em seu Capítulo IV, no Art. 24, essa lei de n. 13.146, estabelece papéis ao Estado, à família, à comunidade escolar e à sociedade frente ao processo de assegurar educação de qualidade à pessoa com deficiência, colocando-a a salvo de toda violência, negligência e discriminação (BRASIL, 2015).

Por hora podemos considerar, de acordo com esse percurso histórico em que foram retomados alguns atos e documentos, o esforço empreendido pelos legisladores, pelas instâncias de governo, através das suas instituições, pelos movimentos sociais, pelos gestores escolares e profissionais da educação que participam das discussões e debates em torno das garantias dos direitos e atuam nas unidades de ensino, para a concretização de

**Lei n. 13.146,**  
**estabelece**  
**papéis ao**  
**Estado, à**  
**família, à**  
**comunidade**  
**escolar e à**  
**sociedade**  
**frente ao**  
**processo de**  
**assegurar**  
**educação de**  
**qualidade à**  
**pessoa com**  
**deficiência,**  
**colocando-a a**  
**salvo de toda**  
**violência,**  
**negligência e**  
**discriminação**



**Considerando que o público da educação especial também compreende os estudantes com transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, os censos não identificam nos seus levantamentos essa população específica**

uma educação inclusiva para todos, que considere os obstáculos encontrados por esse público que necessita de ações específicas para o acesso e permanência nos sistemas escolares. De outra parte, para perceber em que medida esse direito está sendo assegurado, verifica-se que outros esforços são empenhados na execução de estudos, análises, levantamentos estatísticos e, no caso do Plano Nacional de Educação (PNE), no monitoramento das suas metas. Esses estudos e análises, no entanto, não têm conseguido os resultados desejados com as informações existentes, dada a diversidade característica desse público e, com isso, pela dificuldade de contar com os indicadores necessários para representar a realidade da demanda e da oferta do ensino para esse público. Além disso, há uma carência de dados atualizados. Na próxima sessão será apresentado um panorama analítico da realidade desse atendimento, começando pela referência ao contexto brasileiro, com os dados disponíveis e agregando informações do cumprimento desse direito no cenário do estado da Bahia.

## **A REALIDADE DO ATENDIMENTO À EDUCAÇÃO ESPECIAL A PARTIR DAS INFORMAÇÕES EXISTENTES**

Para se verificar o nível de atendimento escolar do público-alvo da educação especial é necessário informações demográficas que identifiquem o montante dessa população, relacionado com o quantitativo de matrículas nos sistemas de ensino. Somente o Censo, realizado pelo IBGE, permite obter os dados sobre essa demanda e o último recenseamento realizado no Brasil ocorreu em 2010. Por hora, só podemos estudar a taxa de escolarização desse público naquele ano de realização do Censo. Por outro lado, considerando que o público da educação especial também compreende os estudantes com transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, os censos não identificam nos seus levantamentos essa população específica. Com isto os dados permitem mostrar apenas o cenário do contingente populacional com deficiência e com muito atraso em termos de tempo. A título de ilustração, para oportunizar uma visão da dimensão dessa demanda para essa modalidade de educação no Brasil, mesmo em nível global naquele ano, apresentam-se algumas análises de estudos feitos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP), considerando a população com deficiência de 4 a 17 anos, relacionando essa demanda com outras variáveis consideradas nesse levantamento demográfico.

O Censo 2010 detectou nesse ano a existência, no Brasil, de 1.087.531 pessoas com deficiência, o que correspondeu a 2,4% da população dessa faixa etária, sendo a maior proporção delas com deficiência visual, seguida da intelectual, motora e auditiva, evidenciando esse contingente em maiores proporções nos centros urbanos. Um estudo feito com esses dados constatou a tendência desse público em se concentrar nos quintis mais baixos de

renda da população, e, em termos regionais, com mais evidência no nordeste brasileiro (MORAES; SIMÕES; BECKER, 2018). Segundo esses autores,

[...] a associação entre a prevalência da deficiência e o nível de renda familiar ocorre em todos os tipos de deficiência, sendo que o primeiro quintil de renda apresenta um número absoluto de pessoas com deficiência cerca de cinco vezes maior em comparação ao quinto quintil. (MORAES; SIMÕES; BECKER, 2018, p. 19).

O Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento do PNE, publicado pelo INEP, também constatou a tendência da relação entre pobreza e processo de escolarização desse público.

Em 2010, o acesso à educação básica da população correspondente ao grupo dos 25% mais pobres (81,4%) era inferior em 8,3 p.p. em relação aos 25% mais ricos (89,7%), apontando que a renda domiciliar per capita influencia a escolarização da população com deficiência. (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2022, p. 131).

Para Moraes, Simões e Becker (2018), ao analisar a proporção desse público-alvo da Educação Especial no Brasil atendido nos sistemas de ensino e verificar se existe desigualdade de acesso escolar entre a população com e sem deficiência, as limitações são constatadas de formas diversas. A população com deficiência visual apresenta uma taxa de atendimento maior naquele ano (90%), seguindo-se a taxa referente às pessoas com deficiência auditiva (86%). Aquelas com mais de uma deficiência têm a taxa menor de escolarização (59%). “A cobertura daqueles que possuem alguma deficiência severa atinge 82%. Esse índice é 10 p.p. inferior à cobertura da população sem deficiência em idade escolar, que em 2010 era de 92%” (MORAES; SIMÕES; BECKER, 2018, p. 25).

A taxa de atendimento para essa população com deficiência, segundo esse estudo, também varia com a idade, concentrando-se entre os 4 e 9 anos, correspondendo à pré-escola e aos primeiros anos do ensino fundamental. O estudo também focalizou aquelas pessoas com deficiência que nunca chegaram a frequentar ou que frequentaram a escola, e, no percurso escolar evadiram. E concluiu que a maior parte da exclusão escolar teve a proporção de 10%, representada por aqueles que nunca frequentaram a escola. A proporção dos evadidos, em qualquer ponto da trajetória escolar, significou 8% desse contingente populacional de 4 a 17 anos. Para os autores desse estudo a exclusão social dessas pessoas também se dá considerando as faixas da renda familiar. “O número absoluto de pessoas com deficiência excluídas é significativamente maior no primeiro quintil de renda: cerca de 70 mil crianças e jovens entre 4 e 17 anos. No quinto quintil de renda os excluídos somam 7,7 mil” (MORAES; SIMÕES; BECKER, 2018, p. 31).

**Ao analisar a proporção desse público-alvo da Educação Especial no Brasil atendido nos sistemas de ensino e verificar se existe desigualdade de acesso escolar entre a população com e sem deficiência, as limitações são constatadas de formas diversas**

Quanto ao aproveitamento nos estudos, os dados do Censo de 2010, pelo estudo citado, revelaram que apenas 42% dos jovens de 19 anos com deficiência haviam alcançado o último ano da educação básica, situação bem diferente daqueles sem deficiência, que alcançaram 67%. Dentre aqueles com mais de um tipo de deficiência apenas 22% conseguiram essa conclusão. Mesmo se referindo ao ano de 2010, os dados mostram os grandes desafios para que seja garantido o direito dessa população à educação, principalmente considerando os vários fatores que concorrem para a não frequência desses alunos à escola.

Através dos dados publicados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, (2022) no seu Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento do Plano Nacional de Educação, ainda analisando os dados censitários de 2010, pode-se ver a extensão numérica da exclusão social das crianças e jovens com deficiência. Com dados desagregados por regiões e unidades da federação identificando a situação no estado da Bahia, percebe-se que a universalização da educação básica para essa população se encontra ainda distante. As proporções se assemelham entre essas referências.

**Tabela 1**  
**Percentual da população de 4 a 17 anos com deficiência que frequentava a escola - Brasil, Nordeste e Bahia - 2010**

Localização	População de 4 a 17 anos com deficiência			
	Frequentava a escola		Não frequentava a escola	
	N	%	N	%
Brasil	897.116	82,5	190.501	17,5
Nordeste	313.418	80,9	74.083	19,1
Bahia	77.271	80,8	18.392	19,2

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2022).

Sem poder considerar as taxas de atendimento com dados mais recentes, pela falta de dados demográficos, podemos verificar o grau de inclusão desse público nas redes escolares, atendo-nos ao preceito legal e à política educacional adotada que recomendam o atendimento dessa modalidade de educação em classes comuns de ensino. Existe uma tendência crescente de incorporação desse público nessas classes, conforme os resultados do Censo Escolar, numa série de anos a partir de 2013, que foi o ano anterior à aprovação do PNE até 2021, sendo o estado da Bahia e o Nordeste com indicadores mais altos que os nacionais.

**Tabela 2**

**Percentual de matrículas em classes comuns da educação básica de alunos de 4 a 17 anos de idade com deficiência, TGD e altas habilidades ou superdotação – Brasil, Nordeste, Bahia – 2013-2021**

Ano	Brasil	Nordeste	Bahia
2013	85,3	94,5	95,7
2014	86,9	95,7	97
2015	88,3	96,8	97,4
2016	89,3	97,4	98
2017	90,8	98	98,5
2018	92	98,5	98,8
2019	92,7	98,8	99,1
2020	93,2	99	99,3
2021	93,5	99,2	99,5

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2022).

Conforme já mencionado, a Meta 4 do PNE, visa a universalização do acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado (AEE) para o público-alvo da educação especial, correspondendo aos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento (TGD) e altas habilidades ou superdotação dos 4 aos 17 anos de idade. O Relatório do INEP oferece informações sobre a cobertura desse atendimento especializado. Na série de anos considerada, os percentuais de estudantes que recebem o atendimento especializado são sensivelmente baixos.

Para o Brasil há uma pequena tendência de decréscimo. Nem a meta-de dos educandos, público alvo da Educação Especial matriculados nas escolas, conta com esse atendimento. No Nordeste e na Bahia aumenta um pouco a proporção de alunos nesse atendimento, mesmo assim, com proporções muito baixas, evidenciando o descumprimento da meta e do princípio determinado sobre esse atendimento na legislação.

**Tabela 3**

**Percentual de matrículas na educação básica de alunos de 4 a 17 anos de idade com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento, altas habilidades ou superdotação que recebem atendimento educacional especializado – Brasil, Nordeste, Bahia – 2013-2021**

Ano	Brasil	Nordeste	Bahia
2013	49,7	36,9	31,9
2014	50,0	38,9	35,4
2015	48,9	39,1	36,2
2016	49,8	39,6	34,1
2017	49,0	40,9	36,5
2018	47,7	40,4	36,9
2019	47,9	41,1	37,8
2020	44,0	39,9	36,7
2021	46,2	43,8	40,7

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2022).

**Os dados do INEP [...] mostram a distribuição do público-alvo da Educação Especial em classes comuns, por etapa de ensino no Estado da Bahia: 7,9% na educação infantil; 82,6% no ensino fundamental; e 9,6% no ensino médio**

Deve-se acrescentar que são os sistemas municipais que oferecem as maiores proporções de matrículas desses alunos na educação infantil e no ensino fundamental, sistemas estes que nem sempre dispõem das condições financeiras, estruturais e técnicas necessárias para o atendimento especializado. Os dados do INEP publicados na Sinopse da educação básica de 2019 mostram a distribuição do público-alvo da Educação Especial em classes comuns, por etapa de ensino no Estado da Bahia: 7,9% na educação infantil; 82,6% no ensino fundamental; e 9,6% no ensino médio (BRASIL, 2019). Logo, educação infantil e ensino fundamental somam 90,5% de alunos atendidos naquele ano. Essa mesma fonte oferece dados dessa matrícula em classes comuns, por ente federado. Os municípios, na Bahia, atenderam 80,6% da matrícula desse público, naquele ano.

Com dados de 2018, a Comissão de Monitoramento do Fórum Estadual de Educação (FEEBA) realizou um estudo, analisando relatórios de monitoramento de planos municipais de educação (PME) elaborados pelas equipes de quarenta municípios baianos, destacando o andamento e cumprimento das cinco primeiras metas do Plano Nacional de Educação e Plano Estadual de Educação (PEE), incluindo, assim, a Meta 4, que trata da oferta da Educação Especial (BAHIA, 2020). Esses relatórios expressaram as dificuldades de por em prática as ações planejadas para atender a essa meta, ressaltando os esforços dos sistemas municipais em atender às especificidades desse público, levando em conta os princípios da política educacional. Depoimentos constantes nesses relatórios, analisados, atestam tais dificuldades.

Alguns municípios apontaram a falta de condições de infraestrutura e de empenho de outros poderes públicos para apoiar esse atendimento, como no depoimento seguinte:

É garantido o acesso dos alunos portadores de Necessidades Educacionais Especiais através da matrícula do aluno como preconiza a Lei. No entanto, não se observam ainda a criação e manutenção de políticas públicas que garantam a sua permanência e um ensino de qualidade. A inclusão em si ainda é um processo regado de várias discussões. Quando matriculados nas escolas comuns, muitos desses alunos encontram uma infraestrutura inadequada às suas necessidades. Faz-se necessário repensar sobre a inclusão na educação de Aracatu, mesmo com a implantação de um Centro Multifuncional agregado à Secretaria de Educação. (informação verbal)<sup>2</sup>.

Outros municípios ressaltam a falta de formação dos profissionais para trabalhar com esse público tão diverso. Como esse atendimento necessita de

2 Dados fornecidos pela Equipe de Monitoramento do Plano Municipal de Educação (PME) do município de Aracatu, constantes do relatório final de Monitoramento do PME, ancorado no Ambiente Virtual de Aprendizagem da Secretaria Estadual de Educação da Bahia, em dezembro de 2018.

profissionais especializados, e que nem sempre são obedecidos os princípios e orientações expressas na política.

A Rede Municipal de Ensino oferta atendimento educacional em classes regulares a todos os estudantes portadores que procuram. Todavia são necessários cursos de capacitação que garantam a formação continuada dos profissionais para trabalhar com esses estudantes. É oferecido o Psicólogo da Educação além da parceria com a Secretaria de Saúde e Assistência Social. Lembrando que, ainda não é suficiente para atender as demandas. (informação verbal)<sup>3</sup>.

Do ponto de vista material, alguns municípios não dispõem dos equipamentos, mobiliário e material pedagógico suficientes para esse atendimento e insistem na falta de formação adequada dos profissionais.

Sobre a implantação de salas de recursos, algumas escolas receberam equipamentos, materiais e mobiliários e mesmo assim com poucos itens. Mas outras escolas, não. Sobre a garantia de oferta as escolas costumam aceitar os alunos com deficiência. No entanto indicam alguns fatores que dificultam o atendimento adequado, como: falta de formação adequada [dos profissionais] para estarem aptos a promover a inclusão e, dentro das potencialidades dos estudantes, garantir também a aprendizagem, falta de laudos médicos informando qual a síndrome, deficiência e/ou dificuldades de aprendizagem que cada estudante traz dentre outros fatores que comprometem a oferta de fato da inclusão dos educandos. (informação verbal)<sup>4</sup>.

Outros municípios acusam a falta de recursos financeiros assim como de disponibilidade de profissionais para áreas específicas para atendimento.

Mesmo tentando ofertar matrícula a todos os que necessitam de Salas de Recursos Multifuncionais, nem todos conseguem ser atendidos. As perspectivas de atendimento da estratégia de criação de centros multidisciplinares esbarram na falta de apoio financeiro por parte da União para contratação de profissionais designados para atuar nessas áreas específicas. Sobre a implantação de programas suplementares falta orçamento. (informação verbal)<sup>5</sup>.

**Alguns municípios não dispõem dos equipamentos, mobiliário e material pedagógico suficientes para esse atendimento e insistem na falta de formação adequada dos profissionais**

3 Dados fornecidos pela Equipe de Monitoramento do Plano Municipal de Educação (PME) do município de Caraíbas, constantes do relatório final de Monitoramento do PME, ancorado no Ambiente Virtual de Aprendizagem da Secretaria Estadual de Educação da Bahia, em dezembro de 2018.

4 Dados fornecidos pela Equipe de Monitoramento do Plano Municipal de Educação (PME) do município de Monte Santo, constantes do relatório final de Monitoramento do PME, ancorado no Ambiente Virtual de Aprendizagem da Secretaria Estadual de Educação da Bahia, em dezembro de 2018.

5 Dados fornecidos pela Equipe de Monitoramento do Plano Municipal de Educação (PME) do município de Eunápolis, constantes do relatório final de Monitoramento do PME, ancorado no Ambiente Virtual de Aprendizagem da Secretaria Estadual de Educação da Bahia, em dezembro de 2018.

## **A análise dos relatórios de monitoramento dos planos municipais dos quarenta municípios da amostra do estudo revela, de uma maneira geral, o não cumprimento da meta do PNE referente à educação especial**

Existem, no entanto, municípios afirmam descobrir formas de contornar as dificuldades e desafios para o atendimento desse público.

Os espaços escolares da rede de ensino de Condeúba foram adaptadas para receber alunos portadores de necessidades especiais e atendê-los em suas especificidades apresentadas pela matrícula. A formação de professores ocorre durante as Atividades Complementares (AC's) com o suporte pedagógico oferecido pela escola aos professores que realizam esse atendimento. Tem-se buscado parcerias a fim de capacitar toda a equipe escolar para receber alunos e população com necessidades especiais a fim de garantir uma escola democrática e inclusiva. (informação verbal)<sup>6</sup>.

A análise dos relatórios de monitoramento dos planos municipais dos quarenta municípios da amostra do estudo revela, de uma maneira geral, o não cumprimento da meta do PNE referente à educação especial. A implementação da meta deixa a desejar, muito pelas dificuldades estruturais, como indisponibilidade de recursos financeiros e carências em termos de pessoal especializado para trabalhar com essa demanda, principalmente nas Salas de Recursos Multifuncionais e na promoção da formação dos profissionais, principalmente com relação à educação bilíngue para alunos surdos e mudos e disponibilidade de tradutores e intérpretes de Libras para as classes comuns. Verifica-se, pois, a existência de muitos desafios para os sistemas de ensino para atender a esse público, pela complexidade do seu atendimento, diversidade de situações, carência de pessoal especializado, falta de recursos para construção das salas especiais de atendimento e, sobretudo, formação continuada dos profissionais da educação. Com isso podemos considerar que grande parte dos alunos que necessitam de atendimento especializado tem seu direito negado à educação de qualidade, ensejando uma situação de desigualdades no campo da educação.

### **UM OLHAR SOBRE O ATENDIMENTO DOS ALUNOS DA EDUCAÇÃO ESPECIAL NA BAHIA NO TEMPO DA PANDEMIA**

A pandemia, ocasionada pela covid-19, causou impactos de grandes proporções na oferta do ensino em todo o país, dificultando sobremaneira a continuidade da escolarização dos alunos nos níveis e modalidades de educação. Com isso, prejudicou frontalmente a garantia do direito à educação das crianças e jovens, de forma mais definitiva para aquele contingente de escolarização obrigatória. As escolas fechadas devido

6 Dados fornecidos pela Equipe de Monitoramento do Plano Municipal de Educação (PME) do município de Condeúba, constantes do relatório final de Monitoramento do PME, ancorado no Ambiente Virtual de Aprendizagem da Secretaria Estadual de Educação da Bahia, em dezembro de 2018.

às medidas de isolamento social durante quase dois anos (2020 e 2021) causaram prejuízos incalculáveis para a formação desses estudantes. Em termos de planejamento, os impactos se reverberaram na implementação dos planos educacionais (nacional, estaduais e municipais), com o não cumprimento de suas metas e estratégias. Diante disso, durante esses dois anos, as instâncias de governo elaboraram diretrizes e normas para os sistemas de ensino enfrentarem as dificuldades e buscarem meios para dar continuidade às atividades escolares aos estudantes, de forma atenta às indicações nesses procedimentos por parte das autoridades sanitárias.

No nível federal, na área educacional, um dos primeiros instrumentos legais publicados para o apoio aos sistemas de ensino, logo após o Decreto Legislativo n. 6 (BRASIL, 2020a) que reconheceu estado de calamidade pública em todo o país, foi a Portaria 343 (BRASIL, 2020d) do Ministério da Educação, recomendando a substituição das aulas presenciais por atividades em meios digitais, por um determinado prazo para o sistema federal, iniciativa que foi seguida pelos sistemas de ensino estaduais e municipais. Novos atos administrativos emitidos pelos sistemas foram estabelecendo novos prazos na medida em que as condições epidemiológicas não permitiam a retomada das atividades presenciais.

A Lei Federal n. 14.404 (BRASIL, 2020), foi promulgada após uma série de medidas legais, tornando-se a principal referência para a gestão dos sistemas de ensino a partir daí. Essa lei dispensou os estabelecimentos de ensino de educação básica, em caráter excepcional, da obrigatoriedade de observância do mínimo de dias letivos e do mínimo de horas a carga horária anual prevista para a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e Médio, mantendo-se para essas duas últimas etapas a obrigatoriedade de 800 horas anuais e levando em conta a continuidade da necessidade do isolamento social, podendo ser feito um *continuum* de dois anos escolares (2020/2021), observando-se as diretrizes e normas nacionais. Essa lei também possibilitou o desenvolvimento de atividades pedagógicas não presenciais, a critério do sistema de ensino, possibilitando o uso da tecnologia da informação para veicular conteúdos curriculares de cada etapa e modalidade, podendo contabilizar esses momentos para a carga horária mínima anual, conforme os critérios normativos estabelecidos em cada sistema de ensino. Para a implementação do disposto nessa lei, os Conselhos de Educação federal, estaduais e municipais passaram a editar novas diretrizes e orientações.

Outras instâncias governamentais e não governamentais atuaram também nas orientações aos sistemas sugerindo medidas. Na Bahia, o Conselho Estadual de Educação e os conselhos municipais de educação acompanharam esse movimento, estabelecendo normas e definindo mecanismos de acompanhamento e adequações dos sistemas e escolas a serem coordenados pelas secretarias de educação. Ao mesmo tempo, entidades

**Durante esses  
dois anos  
[2020 e 2021]  
as instâncias  
de governo  
elaboraram  
diretrizes e  
normas para  
os sistemas  
de ensino  
enfrentarem  
as dificuldades  
e buscarem  
meios para dar  
continuidade  
às atividades  
escolares aos  
estudantes**



**Algumas questões ligadas às dificuldades desse atendimento podem ser conhecidas nesses dados que retratam os desafios de garantir o direito à educação para o alunado, especialmente das redes públicas e, por extensão, aos alunos da educação especial**

de defesa da educação e acompanhamento das políticas educacionais, como o Fórum Estadual de Educação, a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME/Bahia), a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime/Bahia) e o Ministério Público, contribuíram para os esclarecimentos e orientações.

Para conhecer essa realidade sob o impacto da pandemia, o INEP realizou um levantamento sobre a situação do atendimento escolar na educação básica no Brasil entre os meses de fevereiro e maio de 2021 por meio de questionário suplementar no Educacenso, cujos resultados foram divulgados numa sinopse específica (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2022). Algumas questões ligadas às dificuldades desse atendimento podem ser conhecidas nesses dados que retratam os desafios de garantir o direito à educação para o alunado, especialmente das redes públicas e, por extensão, aos alunos da educação especial. Os dados não especificam o atendimento aos alunos dessa modalidade de educação, no entanto revelam quais as estratégias utilizadas pelos estabelecimentos da educação básica, sejam públicos, sejam privados, onde grande parte desses estudantes está inserida, para dar continuidade a sua escolarização, atendendo às normas estabelecidas nesse período. Neste artigo faz-se um recorte sobre os dados desse levantamento que retratam essa situação no estado da Bahia, de acordo com alguns aspectos.

Sobre o período de fechamento das escolas, o levantamento constatou que quase todos os estabelecimentos de ensino suspenderam as aulas presenciais em março de 2020. Sobre as decisões a respeito da continuidade das atividades escolares, os dados demonstram que apesar da suspensão das aulas presenciais, relativamente todas as escolas desenvolveram atividades remotas, reorganizando e adaptando o planejamento das aulas (90,1% na rede pública e 94,3% na rede privada). Nesse sentido foi significativa a proporção das escolas que realizaram reuniões virtuais de planejamento, coordenação e monitoramento das atividades. Foram feitos treinamentos para uso de métodos/materiais dos programas de ensino não presencial. Esses treinamentos foram mais presentes nas escolas privadas (78,8%), sendo 41,8% nas públicas. A disponibilização de equipamentos para os professores e alunos: computador, notebook, tablets, etc., foi relativamente baixa no estado da Bahia: 20,4% para os estabelecimentos públicos e 49,5% para os particulares. Constatou-se também a pequena proporção de escolas com acesso à internet em ambas as modalidades de escolas (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2022).

Com relação às estratégias de comunicação e apoio tecnológico adotadas nesse período, registrou-se que as escolas, em sua maioria, mantiveram canais de comunicação com professores, alunos através de telefone, redes

sociais, e-mails, aplicativos, sendo difícil o acesso gratuito da internet para muitos alunos, tanto na rede pública como na rede privada. Quanto aos meios adotados para o desenvolvimento das atividades de ensino, os estabelecimentos informaram que o mais frequente foi a disponibilização de material pedagógico impresso para distribuição nos domicílios ou em redes na internet através de plataformas ou aplicativos. A realização de aulas ao vivo (síncronas) mediadas pela internet e com possibilidade de interação direta entre os alunos e o professor foi mais frequente nas escolas privadas (81,5%), sendo bem menor nas públicas (30,6%). Nas escolas particulares, também foi mais frequente o atendimento virtual ou presencial escalonado com os alunos, seus pais ou responsáveis (81,1%). Nas redes públicas esse atendimento foi de 57,0%. Pode-se deduzir sobre as dificuldades sentidas pelo público-alvo da educação especial com as estratégias adotadas para a continuidade das atividades escolares.

Para conhecer mais de perto as medidas que vinham sendo adotadas pelos sistemas de ensino municipais baianos, diante desse cenário, a Coordenação de Projetos Especiais (Cope) da Secretaria da Educação do Estado, em parceria com a Comissão de Monitoramento do Fórum Estadual de Educação da Bahia (Feeba), da qual os autores deste artigo fazem parte, empreendeu um levantamento, tendo como entrevistados os responsáveis pelo monitoramento de planos municipais. Responderam ao formulário, por via Google, representantes de 225 municípios, dos 417 existentes na Bahia. As questões giravam em torno dos procedimentos adotados nesse período para o cumprimento do direito educacional das crianças e jovens. Para este artigo foi feito um recorte das respostas relativas ao atendimento do público-alvo da educação especial.

O levantamento constatou que, para os alunos dessa modalidade de educação, a repercussão da suspensão das aulas presenciais foi acentuada. Todas as dificuldades que os sistemas de ensino já sentiam no cotidiano da oferta de ensino para os estudantes com deficiência, transtorno global de desenvolvimento e altas habilidades foram potencializadas pelas limitações em termos de comunicação, pela inexistência de meios tecnológicos para o alunado, pela falta de recursos necessários considerando as particularidades do atendimento, além das dificuldades dos profissionais para lidar com essa nova realidade, especialmente com atividades a distância. Mesmo com tantas dificuldades, os sistemas municipais conseguiram superar algumas limitações, embora sem atender a todos os alunos desse público. O da equipe do PME do município de Igarorã assim se expressou:

A Secretaria Municipal de Educação de Igarorã contratou profissionais qualificados para auxiliar os professores do ensino regular no atendimento aos estudantes da Educação Especial. Sabemos que essa ação é insuficiente para atender as necessidades dessa clientela, mas nesse período

**Todas as dificuldades que os sistemas de ensino já sentiam no cotidiano da oferta de ensino para os estudantes com deficiência, transtorno global de desenvolvimento e altas habilidades foram potencializadas**

**"A modalidade de educação especial provavelmente é uma das mais prejudicadas no contexto atual, pois a mesma carece de uma abordagem específica que infelizmente não é possível nos moldes das aulas remotas"**

de pandemia nos encontramos impossibilitados de realizar trabalho mais direcionado a esse público. (informação verbal)<sup>7</sup>.

O representante do município Chorrochó também salientou as dificuldades de atender a esse público nas circunstâncias ditadas pela pandemia:

A modalidade de educação especial provavelmente é uma das mais prejudicadas no contexto atual, pois a mesma carece de uma abordagem específica que infelizmente não é possível nos moldes das aulas remotas. Mesmo assim, o município tem disponibilizado atividades diferenciadas para o público da educação especial. (informação verbal)<sup>8</sup>.

Mais da metade (55,6%) dos colaboradores informou que o atendimento estava acontecendo de forma remota, com distribuição de kits pedagógicos ou material impresso. O entrevistado da equipe do município de Mascote mostra as dificuldades de alcançar esse público:

As escolas foram orientadas a produzirem materiais (atividades remotas) em conformidade com cada especificidade desses alunos especiais. Porém, temos percebido uma dificuldade muito grande e não temos atingido esses alunos da mesma forma que no atendimento presencial. Mas, continuamos fazendo todo o possível para que esses alunos continuem sendo assistidos. (informação verbal)<sup>9</sup>.

Mesmo não se referindo ao atendimento de forma remota, uma proporção significativa (47,1%) de respostas evidenciava os meios através dos quais estava sendo desenvolvido o atendimento especializado que era, ora de forma presencial, em Salas de Recursos Multifuncionais, ou em centros ou núcleos de atendimento especializado criados para esse fim, ora em domicílios, conforme o acordo feito com as famílias. O entrevistado de Sebastião Laranjeiras explica como ocorria esse atendimento no seu município: "Os profissionais do Atendimento Educacional Especializado - AEE estão realizando ações para melhor atender esses alunos uma vez que nem todos possuem acesso à internet". (informação verbal).

Para melhor atender aos alunos da Educação Especial, uma parte dos colaboradores da pesquisa (41,3%) informou que os sistemas de ensino ora desenvolveram planejamentos específicos e orientações aos profissionais

7 Dados fornecidos pela Equipe de Monitoramento do Plano Municipal de Educação (PME) do município de Igarorã, constantes do relatório Cenário das Redes do PME/Coordenação de Projetos Especiais - COPE, em Maio de 2021.

8 Dados fornecidos pela Equipe de Monitoramento do Plano Municipal de Educação (PME) do município de Chorrochó, constantes do relatório Cenário das Redes do PME/Coordenação de Projetos Especiais - COPE, em Maio de 2021.

9 Dados fornecidos pela Equipe de Monitoramento do Plano Municipal de Educação (PME) do município de Mascote, constantes do relatório Cenário das Redes do PME/Coordenação de Projetos Especiais - COPE, em Maio de 2021.

da educação, ora realizaram plantões pedagógicos para professores, alunos e famílias, além da elaboração de guias de procedimentos e material específico e adaptado às necessidades dos alunos. O entrevistado da equipe de Matina esclarece sobre essas ações no seu município:

Os professores estão elaborando atividades adaptadas para cada especificidade. Há coordenação municipal específica para a educação especial, com realização de planejamento periódico com os professores em constante articulação com as famílias dos estudantes da Educação Especial. (informação verbal)<sup>10</sup>.

Algumas respostas reportaram às formas de comunicação que as escolas utilizavam para facilitar o atendimento, ressaltando as ações de acolhimento aos alunos e às famílias, além do material impresso distribuído. O representante da equipe de Livramento de Nossa Senhora ressalta:

A inclusão é essencial, mesmo nas atividades remotas. Através de ato normativo, aos alunos especiais foi garantido o acesso às atividades remotas, com disponibilização de atividades no meio virtual e impresso, distribuição de Kits pedagógicos, acompanhamento pela equipe multifuncional e professores auxiliares para orientar os pais e/ou responsáveis no desenvolvimento das atividades. (informação verbal)<sup>11</sup>.

Algumas equipes se referiram ao trabalho realizado em seus municípios a partir de levantamentos e mapeamentos desse público, para garantir a educação inclusiva a todos que necessitavam, além da realização de triagem diagnóstica para identificar as melhores formas de atendimento. Nesse sentido o colaborador do município Medeiros Neto destacou:

Levantamento por escola do número de alunos que pertencem a Educação Especial, identificando a deficiência, transtorno global do desenvolvimento ou altas habilidades/superdotação; Reunião por escola com professores, coordenador e diretor para apontamento das necessidades específicas para um melhor funcionamento das Salas de Recursos do Município e das salas regulares onde estão inseridos os estudantes especiais. (informação verbal)<sup>12</sup>.

**Algumas  
respostas  
reportaram  
às formas de  
comunicação  
que as escolas  
utilizavam  
para facilitar o  
atendimento,  
ressaltando  
as ações de  
acolhimento  
aos alunos e às  
famílias, além  
do material  
impresso  
distribuído**

10 Dados fornecidos pela Equipe de Monitoramento do Plano Municipal de Educação (PME) do município de Matina, constantes do relatório Cenário das Redes do PME/Coordenação de Projetos Especiais - COPE, em Maio de 2021.

11 Dados fornecidos pela Equipe de Monitoramento do Plano Municipal de Educação (PME) do município de Livramento de Nossa Senhora, constantes do relatório Cenário das Redes do PME/Coordenação de Projetos Especiais - COPE, em Maio de 2021.

12 Dados fornecidos pela Equipe de Monitoramento do Plano Municipal de Educação (PME) do município de Medeiros Neto, constantes do relatório Cenário das Redes do PME/Coordenação de Projetos Especiais - COPE, em Maio de 2021.

**Merece registro a existência em muitos municípios de núcleos, centros destinados ao planejamento, orientações e discussões sobre atividades necessárias para o atendimento especializado, com a participação de psicólogos, psicopedagogos, fonoaudiólogos, intérpretes de Libras e outras especialidades**

Uma parte dos respondentes (19,1%) também detectou ações de fortalecimento das equipes de atendimento especializado e o trabalho conjunto que fazem com as áreas de Saúde e Assistência Social para o atendimento a esses estudantes. O colaborador de Caculé relatou a experiência local nesse atendimento e continuada com a pandemia. Ele informou que o município já havia criado o NÚCLEO FLORESCER, que oferecia o Atendimento Educacional Especializado com uma equipe onde integrava uma coordenação de educação especial, uma fonoaudióloga, uma psicóloga, uma psicopedagoga, um educador físico que desenvolvia o trabalho de psicomotricidade, uma técnica em nutrição e profissionais de apoio pedagógico com formação em educação especial, além de desenvolver o estímulo para a frequência de cursos de formação continuada e/ou pós-graduação na área específica de atuação de professores. Nesse período pandêmico:

O Núcleo Florescer está fazendo formações por escola com o objetivo de sensibilizar, orientar quanto às adequações necessárias e acessibilidades atitudinais, físicas, curriculares, nas atividades e avaliações, discutindo possibilidades para o uso das tecnologias dentro e fora da plataforma utilizada no contexto atual; traçando uma linha de trabalho colaborativo entre a escola, família e AEE para a construção de uma educação justa, democrática e inclusiva. (informação verbal)<sup>13</sup>.

Os depoimentos evidenciam os esforços dos sistemas municipais de ensino para atender aos alunos público-alvo da educação especial, dentro das condições possíveis. Merece registro a existência em muitos municípios de núcleos, centros destinados ao planejamento, orientações e discussões sobre atividades necessárias para o atendimento especializado, com a participação de psicólogos, psicopedagogos, fonoaudiólogos, intérpretes de Libras e outras especialidades.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A situação de desigualdade educacional a qual está exposta essa população atendida pela educação especial no Brasil, e não diferente na Bahia, ficou parcialmente explicitada nos dados levantados neste estudo, em parte pela invisibilidade, devido à falta de dados consolidados sobre pessoas com transtornos do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação nos dados censitários, e ainda, pelo recente e baixo atendimento educacional às pessoas com deficiência na escola comum regular, na primeira etapa obrigatória da escolarização de 04 a 09 anos e de maior evasão,

<sup>13</sup> Dados fornecidos pela Equipe de Monitoramento do Plano Municipal de Educação (PME) do município de Caculé, constantes do relatório Cenário das Redes do PME/Coordenação de Projetos Especiais - COPE, em Maio de 2021.

quando comparado aos demais estudantes na segunda etapa, até 14 anos. Ademais, pela associação direta entre pessoas com deficiência, baixa renda e pobreza. Para Moraes, Simões e Becker (2018, p. 35) “[...] pobreza e deficiência tendem a andar de mãos dadas, confinando pessoas em um ciclo crônico”. Sendo que a cobertura ao atendimento escolar é reduzida em contexto de situação de pobreza e baixa renda.

No grupo com atendimento escolar, os dados do INEP de monitoramento e avaliação do PNE, através de informações do censo escolar e do Monitoramento do Plano Estadual de Educação da Bahia, mostram que as taxas de matrícula e seu aumento nas redes e escolas em turmas regulares não têm sido seguidas do acesso pelos alunos ao Atendimento Educacional Especializado (AEE) como previsto na PNEEPEI, PNE e LBI. Menos de 50% desses estudantes matriculados nas redes e escolas em classes comuns têm matrícula no AEE. Isso posto, a falta de investimentos de infraestrutura, organização de serviços, aquisição de equipamentos de tecnologia assistiva e de formação de professores, entre outros, previstos inclusive nas estratégias da Meta 4 e outras metas dos respectivos planos decenais, têm produzido muitas lacunas no processo de implementação da política, não diferente na garantia do direito à educação e, ainda, da implantação de um sistema educacional inclusivo.

Os dados mostram que, a nível nacional, os percentuais de matrícula recebendo esse atendimento especializado tiveram decréscimos no período de 2013 a 2021, embora na Bahia elas tenham apresentado leve crescimento no mesmo período. A falta de investimentos no setor e de implementação das estratégias previstas no PNE de 2014/2024 e demais planos decenais, bem como as mudanças pós-2016 no âmbito da coordenação nacional da educação têm colocado em xeque as conquistas desta política de inclusão chegando até a proposta de revogação dessa mesma política, por iniciativa inclusive do próprio governo federal. O Supremo Tribunal Federal (STF) em atenção aos anseios e manifestações da sociedade e por avaliar que essa era uma afronta ao direito constitucional à educação dessa população suspendeu os efeitos do que ficou conhecido como decreto da exclusão, o Decreto n. 10.502 (BRASIL, 2020b). Nesse decreto existe uma sinalização clara pela parcialidade da inclusão desses alunos na escola comum regular e da retomada do sistema educacional segregado.

No levantamento feito junto às redes municipais de ensino na Bahia ficou evidente o esforço dos municípios em garantir a matrícula dos estudantes atendidos pela educação especial, no entanto, ao mesmo tempo, foram sinalizadas todas as dificuldades enfrentadas por esses alunos, professores e gestores pela falta de investimentos, de infraestrutura, de serviços e de programas de formação continuada dos seus profissionais para atender a essa demanda, que só vem crescendo. Muitos municípios não têm condições de fazer os investimentos necessários e não têm encontrado nos

**“[...] pobreza e deficiência tendem a andar de mãos dadas, confinando pessoas em um ciclo crônico”. Sendo que a cobertura ao atendimento escolar é reduzida em contexto de situação de pobreza e baixa renda**

## Muito ainda há de ser feito para sua efetiva garantia aos estudantes com deficiência e transtornos do desenvolvimento e para a implementação de um sistema educacional inclusivo

demais entes federados, estado e, principalmente, a União, a quem compete essa responsabilidade de suplementação orçamentária, a assessoria técnica e/ou oferta de políticas, programas e ações que possam garantir a qualidade necessária para que a inclusão de fato aconteça.

Conforme o levantamento feito junto às redes e os dados disponíveis nos levantamentos realizados pelo INEP relacionados à suspensão das aulas em decorrência da emergência sanitária da covid-19, esse cenário ficou ainda mais desolador. Se a pandemia agravou as desigualdades sociais, aumentou a pobreza, privou as famílias de baixa renda e pobres do acesso à educação, pelas relações aqui já mencionadas, ela impactou em cheio esse alunado da educação especial. As redes municipais tiveram muitas dificuldades em localizar esses estudantes, além da privação do convívio social tão importante para esse grupo. As metodologias adotadas de ensino remoto (mesmo apoiadas pelas famílias) mostraram-se pouco eficientes para com toda comunidade escolar, por conta da baixa conectividade e pela falta de equipamentos tecnológicos, entre outros fatores, o que se deu de forma acentuada com esse grupo. Muitos municípios procuraram alternativas e desenvolveram ações, mas nunca à altura das necessidades dos alunos pela carência das condições.

Assim, embora os princípios inerentes à PNEEPEI e os dados de matrículas nas redes até o período da pandemia da covid-19 viessem sinalizando para um contexto otimista em relação à superação da exclusão escolar e de ampliação das responsabilidades do Estado quanto à garantia do direito à educação, muito ainda há de ser feito para sua efetiva garantia aos estudantes com deficiência e transtornos do desenvolvimento e para a implementação de um sistema educacional inclusivo. Em conclusão, diante da necessidade de maior consolidação de dados sobre a escolarização e acesso ao atendimento educacional especializado, bem como sobre os efeitos da pandemia para esse grupo, ampliando desigualdades educacionais e sociais e pelos limites impostos a essa pesquisa, sugerimos a continuidade de estudos e a realização de novas pesquisas sobre o tema, considerando o processo educacional dos estudantes atendidos no âmbito da educação especial e os direitos legais historicamente conquistados, que continuam em vigência.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Presidência da República, 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: 15 jun. 2022.

BRASIL. Decreto Legislativo n. 6, de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar n. 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. 93, de 18 de março de 2020. *Diário Oficial do Senado Federal*, Brasília, DF, 21 mar. 2020a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/31993957/publicacao/31994188>. Acesso em: 28 abr. 2021.

BRASIL. Decreto n. 10.502, de 30 de setembro de 2020. Institui a Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1 out. 2020b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10502.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10502.htm). Acesso em: 28 mar. 2022.

BRASIL. Lei 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm). Acesso em: 13 jun. de 2022.

BRASIL. Lei 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 jul. 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm). Acesso em: 17 jun. 2022.

BRASIL. Lei n. 7.853, de 24 de outubro de 1989. Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - Corde, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 out. 1989. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7853.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7853.htm). Acesso em: 4 jun. 2022.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 16 jul. 2022.

BRASIL. Lei n. 10.098, de 19 dezembro de 2000. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 dez. 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l10098.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10098.htm). Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Lei n. 10.436, de 24 de abril de 2002. Dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais - Libras e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 abr. 2002a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10436.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10436.htm). Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. Lei n. 14.040, de 18 de agosto de 2020. Estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública



reconhecido pelo Decreto Legislativo n. 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 ago. 2020c. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/114040.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114040.htm). Acesso em: 3 jun. de 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. *Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da Educação Inclusiva*. Brasília: MEC/SEESP, 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/politica.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria n. 343, de 17 de março 2020. Dispõe sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais enquanto durar a situação de pandemia do Novo Coronavírus - COVID-19. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 mar. 2020d. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-343-de-17-de-marco-de-2020-248564376>. Acesso em: 28 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria n. 555, 05 de junho de 2007. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 jun. 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/politica.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria n.2.678, de 24 de setembro de 2002. Aprova o projeto da Grafia Braille para a Língua Portuguesa e recomenda o seu uso em todo o território nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 24 set. 2002b. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3494-portaria-mec-n%C2%BA-2678-de-24-de-setembro-de-2002>. Acesso em: 13 jun. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (Brasil). *Resolução CNE/CEB n. 2, de 11 de setembro de 2001*. Institui as Diretrizes Nacionais de Educação Especial na Educação Básica. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB0201.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (Brasil). Resolução n. 4 de 2 de outubro 2009. Institui as Diretrizes Operacionais para o Atendimento Educacional Especializado na Educação Básica, modalidade Educação Especial. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 out. 2009. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb004\\_09.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb004_09.pdf). Acesso em: 15 jun. 2022.

FÓRUM ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DA BAHIA. *A implementação das metas e estratégias do PEE/BA nos municípios dos Territórios de Identidade do Recôncavo, do Sudoeste da Bahia, do Sertão do São Francisco, do Sisal e da Costa do Descobrimento*. Salvador: FEEBA, 2009. Disponível em: [http://www.feeba.uneb.br/wp-content/uploads/2020/08/Implementacao\\_das\\_metas\\_e\\_estrategias\\_do\\_PEE\\_em\\_municipios\\_baianos.pdf](http://www.feeba.uneb.br/wp-content/uploads/2020/08/Implementacao_das_metas_e_estrategias_do_PEE_em_municipios_baianos.pdf). Acesso em: 2 jun. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Painel de indicadores*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/indicadores.html>. Acesso em: 1 jun. 2022.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação 2022*. Brasília: INEP, 2022. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano\\_nacional\\_de\\_educacao/relatorio\\_do\\_quarto\\_ciclo\\_de\\_monitoramento\\_das\\_metas\\_do\\_plano\\_nacional\\_de\\_educacao.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quarto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf). Acesso em: 30 jun. 2022.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopses Estatísticas da Pesquisa Resposta Educacional à Pandemia de COVID-19. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/pesquisas-suplementares/pesquisa-covid-19>. Acesso em: 28 jun. 2022.

KASSAR, Mônica Carvalho Magalhães. Educação especial na perspectiva inclusiva: desafios da implementação de uma política nacional. *Educar em Revista*, Curitiba, n. 41, p. 61-79, jul./set. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/y6FM5GNKBkjzTNB48zV4zNs/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 19 jun. 2022.

KASSAR, Mônica Carvalho Magalhães. Educação especial no Brasil: desigualdades e desafios no reconhecimento da diversidade. *Educação & Sociedade*, Campina, v. 33, n. 120, p. 833 - 849, jul./set. 2012. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 19 jun. 2022.

INSTITUTO MENDES RODRIGO. *Protocolos sobre educação inclusiva durante a pandemia da Covid-19: um sobrevoo por 23 países e organismos internacionais*. [S. l.], 2020. Disponível em <https://institutorodrigomendes.org.br/secao-diversa-na-pandemia/>. Acesso em: 19 jun. 2022.

MORAES, Louise; SIMÕES, Armando Amorim; BECKER, Kalinka Leia. A educação especial no Brasil: caminhos do Plano Nacional de Educação. *Caderno de Estudos e Pesquisas*, Brasília, v. 1, 2018. Disponível em: <http://cadernosdeestudos.inep.gov.br/ojs3/index.php/cadernos/article/view/1002>. Acesso em: 2 jun. 2022.

NASCIMENTO, Amanda Souza Batista; SOUZA, Debora de Lourdes da; VERSOLATO, Marina Savordelli. *O impacto da pandemia na Educação Especial na perspectiva da Educação Inclusiva: um balanço preliminar pela ótica de professores de Atendimento Educacional Especializado na Rede Municipal de Santo André*. Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, 2020. Disponível em: <https://anped.org.br/news/o-impacto-da-pandemia-na-educacao-especial-na-perspectiva-da-educacao-inclusiva-um-balanco>. Acesso em: 12 abr. 2021.

OLIVEIRA, João Danilo B.; BATISTA, Carina Pimentel S.; SANTOS, Admilson. O PNE de 2014-2024 e o desafio da implementação de um sistema educacional inclusivo. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL, 7.; SEMINÁRIO INTERNACIONAL. POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO E PRÁXIS EDUCACIONAL, 3., 2017, Vitória da Conquista. *Seminário Gepráxis*, Vitória da Conquista: UESB, v. 6, n. 6, 2017. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/229303266.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2019.

OLIVEIRA, João Danilo B.; CORREIA, Luís Miranda; RABELLO, Roberto Sanches. A noção de educação inclusiva nas políticas educativas no Brasil e Portugal. *In*: MIRANDA, Theresinha Guimarães; GALVÃO FILHO, Teófilo Alves (org.). *Educação Especial em contexto inclusivo: reflexão e ação*. Salvador: EDUFBA, 2011. p. 15-40.

UNESCO. *Declaração mundial sobre educação para todos e plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem*. Jomtien: UNESCO, 1990.

UNICEF (Brasil). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 27 jun. 2022.



## Resumo

O presente artigo investiga o sentido e a importância da dimensão estética na promoção de uma educação libertadora de sujeitos que vivem em contexto de marginalização social. Em diálogo com estudiosos da educação popular, discutimos o papel da cultura popular, com seu inesgotável repertório de saberes, memórias e criações, como via de insurgência e libertação social, de maneira a possibilitar a formação de cidadãos críticos e participativos na sociedade. O foco principal deste trabalho é investigar a efetividade educacional das ações culturais promovidas pelo Acervo da Laje, a partir das experiências junto aos moradores suburbanos, tendo como principal referência a vida dentro do território. Na construção desta investigação, também se destacou a sua constituição como espaço de bem-viver, que concilia o sentido da beleza (estética) e o sentido do bem (ética). Esta pesquisa apresenta abordagem teórico metodológica fenomenológica, cunho qualitativo, de caráter exploratório, constituída a partir das observações participantes e entrevistas narrativas. Os sujeitos da pesquisa são os/as fundadores/as do Acervo da Laje, tendo obtido o consentimento através do Termo de consentimento livre e esclarecido (TCLE). A partir de um olhar fenomenológico, trataremos de investigar como emerge uma nova experiência de sentido na consciência das pessoas inseridas no entorno do Subúrbio Ferroviário de Salvador, que se propõem fazer parte do projeto desenvolvido pelo Acervo da Laje.

**Palavras-chave:** educação libertadora; beleza; Acervo da Laje.

## Abstract

*This article investigates the meaning and importance of the aesthetic dimension in promoting a liberating education for individuals who live in a context of social marginalization. In dialogue with scholars of popular education, we discussed the role of popular culture, with its inexhaustible repertoire of knowledge, memories and creations, as a means of insurgency and social liberation, in order to enable the formation of critical and participatory citizens in society. The main focus of this work is to investigate the educational effectiveness of cultural actions promoted by Acervo da Laje, based on experiences with suburban residents, having as main reference life within the territory. In the construction of this investigation, it was also highlighted its constitution as a space for well-being, which reconciles the sense of beauty (aesthetics) and the sense of good (ethics). This research presents a phenomenological, qualitative, and exploratory theoretical-methodological approach, carried out through participant observations and narrative interviews. The research subjects are the founders of Acervo da Laje, having obtained consent through the informed consent form. From a phenomenological point of view, we will try to investigate how a new experience of meaning emerges in the consciousness of people inserted in the surroundings of the Subúrbio Ferroviário de Salvador, who propose to be part of the project developed by Acervo da Laje.*

**Keywords:** liberating education; beauty; Laje Collection.

# A pedagogia da beleza no Acervo da Laje: contraposição aos processos de desigualdade e exclusão social no Subúrbio Ferroviário de Salvador (BA)<sup>1</sup>

ANDREANE PEREIRA MOREIRA

Mestra em Educação e Contemporaneidade pelo PPGEDUC da Universidade do Estado da Bahia (Uneb), especialista em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas pela Faculdade Regional de Filosofia, Ciências e Letras de Candeias (Iescfac).  
andranemoreira@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0003-0873-4247>.

LUCIANO COSTA SANTOS

Pós-doutor em Filosofia Moral e Política pela Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) do México, doutor em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Professor Titular da Universidade do Estado da Bahia (Uneb).  
lucostasantosl@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0003-3864-7590>.

[doi.org/10.56839/bd.v32i2.3](https://doi.org/10.56839/bd.v32i2.3)

## INTRODUÇÃO

A proposta deste texto é apresentar os aspectos referentes à beleza e à metodologia pedagógica praticizada no Acervo da Laje, situado no Subúrbio Ferroviário de Salvador-BA identificando as assertivas e percalços que atravessam o território e o próprio museu. O Acervo da Laje surgiu em 2010, a partir de orientação, por parte do Prof. Gey Espinheira, da UFBA, ao então doutorando José Eduardo Ferreira Santos que, terminada sua pesquisa de doutorado voltada para a questão da violência na juventude do Subúrbio Ferroviário, o mesmo passasse a dedicar-se ao registro e estudo das formas de beleza e criação cultural que emergiam do Subúrbio, tendo em vista o fato deste não se reduzir à face ferida e sombria produzida pela ordem social excludente.

A materialidade da obra se manifesta através da ação empreendida pelo casal de educadores populares: José Eduardo Ferreira Santos e

1 Esse artigo apresenta um recorte da Dissertação intitulada: *A morada da beleza: Educação Popular, estética e libertação a partir do Acervo da Laje*. (Mestrado Acadêmico) - Universidade do Estado da Bahia. Departamento de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação e Contemporaneidade - PPGEDC, Campus I. 2020.

**Os moradores do Subúrbio Ferroviário de Salvador possuem em seu próprio lócus uma forte matriz territorial, que os fortalece no sentido de criação e fruição da arte e beleza produzidas internamente**

Vilma Santos, no âmbito de uma pesquisa destinada a fazer o levantamento das mais diversas manifestações de beleza surgidas e criadas no Subúrbio Ferroviário de Salvador, a fim de contribuir para retirar o território suburbano de sua relativa invisibilidade e desvinculá-lo do estigma de violência e precariedade que historicamente lhe foi fixado. A partir dessa iniciativa inaugural, e com as potentes ações culturais, artísticas e educacionais que lhe sucederam, o Acervo da Laje veio a adquirir sua configuração atual de Casa-Museu-Escola: Casa, como lugar de hospitalidade, partilha e socialização; Escola, como dispositivo de formação e ensino-aprendizagem; e Museu, como acervo guardião da memória do Subúrbio Ferroviário de Salvador e de exposição de obras de grandes artistas do Subúrbio, da Bahia e do Brasil.

O Acervo da Laje dispõe de dois espaços, denominados Casas 1 e 2. A Casa 1 está localizada na Rua Nova Esperança, nº 34 e a Casa 2, na Rua Sá de Oliveira, nº 24, em São João do Cabrito. O Acervo da Laje e sua Casa 1 está mais direcionada como espaço museal e expositivo. O projeto envolve, a princípio, a família de José Eduardo Ferreira Santos, principalmente a figura de seu pai, o Sr. José<sup>2</sup>, um dos principais incentivadores da fundação dessa obra de caráter cultural, ao ponto de as primeiras obras de arte que fazem parte do Acervo, serem e continuarem a ser alocadas na Casa 1. Além das obras de arte, o Acervo coleciona e guarda memórias através de vários outros artefatos, como: conchas, vidrilhos, cerâmicas, entre outros, que contam, de maneira espetacular, a história do Subúrbio desde seu apogeu.

A configuração da prática educacional no Acervo da Laje ultrapassa as fronteiras do dito formal e habitualmente praticado em termos de instituição educacional. É uma prática inusitada, insurgente, transformadora, de enfrentamento dos ditames estabelecidos hegemonicamente, possibilitando olhares apurados para uma realidade e território historicamente excluídos, negados.

Os moradores do Subúrbio Ferroviário de Salvador possuem em seu próprio lócus uma forte matriz territorial, que os fortalece no sentido de criação e fruição da arte e beleza produzidas internamente. Embora essa população circule por vários pontos da cidade prioritariamente como trabalhadores, é na periferia que sua maneira de viver e fruir se apresenta em sua amplitude (SARTI, 2011).

As formas como essas metodologias pedagógicas se apresentam causam um espanto considerável. Como imaginar uma Casa-Museu-Escola, bem no recôndito do Subúrbio Ferroviário de Salvador? Como

2 O Sr. José Santos nasceu em 13/10/1951, filho de Maria Inez da Conceição, vindo a falecer em junho de 2018. Deixou seu legado de sabedoria sob os cuidados de seu filho José Eduardo Ferreira Santos e de sua nora Vilma Santos.

compreender o alcance dessas práticas em termos de valor estético, artístico e educacional?

Realizamos uma entrevista com o professor José Eduardo Ferreira Santos no espaço Casa-Museu-Escola do Acervo da Laje, no dia 3 de outubro de 2019, com a finalidade de compreender desde o instante inicial da formação do Acervo da Laje até os projetos futuros que envolvem a instituição e o próprio casal. As perguntas foram formuladas no intuito de entender a pedagogia que se apresenta e a maneira como os frequentadores do espaço acessam esse repertório de educação, arte e beleza suburbana.

Nessa perspectiva, situados no “mundo da vida”<sup>3</sup> do Subúrbio Ferroviário de Salvador, cabe a reflexão sobre o impacto pedagógico do Acervo da Laje a fim de contribuir para despertar, nessa população suburbana, uma nova compreensão a respeito do que significa a beleza potencializada a partir da arte, a justiça, a libertação, o povo como potência etc. Não se pretende, portanto, com esta pesquisa, acrescentar elementos explicativos para o entendimento, por exemplo, das causas que produzem o quadro social de degradação urbana do Subúrbio Ferroviário, mas sim compreender que nova experiência de mundo, que novo sentido do humano se inauguram a partir da experiência pedagógica propiciada pelo Acervo da Laje.

**Cabe a reflexão sobre o impacto pedagógico do Acervo da Laje a fim de contribuir para despertar, nessa população suburbana, uma nova compreensão a respeito do que significa a beleza potencializada a partir da arte, a justiça, a libertação, o povo como potência etc.**

## A FENOMENOLOGIA E O MÉTODO

Para Minayo (2002, p. 16), metodologia significa “o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade”. Nesse sentido, a metodologia visa estabelecer uma relação de complementaridade entre teoria e prática.

A metodologia desta pesquisa adotou procedimentos teóricos e técnicos para que seus objetivos sejam atingidos. Tais procedimentos formam o método científico, e este é o conjunto de processos ou operações mentais que se deve empregar na investigação. O método científico utilizado nesta investigação é o fenomenológico<sup>4</sup>, que tem como base compreender o sentido dos fenômenos da existência a partir da experiência vivida das pessoas.

A fenomenologia privilegia a descrição do sentido das coisas e não a explicação do fato. Aquilo que é percebido constitui um conjunto de sensações e visões que possuímos das coisas, dos fenômenos.

3 Mundo da vida (ou *Lebenswelt*): Termo cunhado pelo filósofo E. Husserl (1859-1938) para designar o âmbito cotidiano, concreto, existencial, no qual a consciência se encontra inserida, e que lhe permite realizar uma experiência primária de sentido, anteriormente à atividade reflexiva.

4 O movimento fenomenológico foi iniciado entre o fim do século XIX e início do século XX. O filósofo e matemático Edmund Husserl (1859-1938) é o precursor da fenomenologia. Husserl foi profundamente influenciado pelo seu mestre Franz Brentano (1838-1917), de cujas aulas ele conservou a noção de intencionalidade, que será um conceito essencial para a fenomenologia.



## **A vivência com o espaço do Acervo da Laje representa uma quebra de paradigmas e ideias pré-concebidas que atravessaram a existência pessoal, possibilitando o conhecimento de um outro lado realmente belo da vida**

A fenomenologia pretende ser “ciência das essências” e não de dados de fato. A fenomenologia, a partir do seu aparecimento, tomou rumos diferentes, mas enquanto movimento filosófico, ela começa com Edmund Husserl que, dando um novo sentido ao termo, já utilizado por Kant e Hegel, formula o método fenomenológico, criando um movimento que influenciou grande parte da filosofia no século XX. (LIMA, 2014, p. 11).

A consciência é intencional, pois sempre se dirige a um objeto. A intencionalidade, então, sugere que a consciência só existe como consciência de algo, de alguma coisa. “Quando percebemos um objeto, não temos apenas um fluxo de perfis, uma série de impressões; em e por meio deles todos temos um e o mesmo objeto dado para nós, e a identidade do objeto é intencionada, é dada” (SOKOLOWSKI, 2004, p. 29).

A fenomenologia proposta por Husserl consiste em ir às coisas mesmas, na investigação de um fenômeno. Portanto, o método fenomenológico viabiliza, para o pesquisador, o horizonte para o desenvolvimento de uma análise compreensiva no campo das ciências humanas e, sobretudo, no campo da educação contemporânea, pois, ao contrário do objetivismo das ciências naturais, a fenomenologia reflete sobre o significado do mundo e, principalmente, sobre o que fazer neste mundo.

Para Husserl (2002, p. 60), aqueles que têm formação nas ciências da natureza<sup>5</sup> julgam, de forma evidentemente lógica, que “todos os fatores puramente subjetivos devem ser excluídos” e que apenas o método das ciências naturais pode determinar objetivamente o que figura “nos modos subjetivos da representação”.

Corroborando essa visão da importância da análise fenomenológica e da necessidade de um olhar sobre o mundo, contrário à matematização da vida, Dartigues (2008, p. 67) afirma que “as ciências da natureza nada têm a dizer, já que elas, por método, tratam apenas dos corpos e excluem a subjetividade.”

### **O BEM VIVER: O BELO E O BEM**

Para compor a seção deste trabalho, julgamos apropriado apresentar a essência do Acervo da Laje, em suas particularidades cotidianas, a partir de experiências e percepções pessoais enquanto pesquisadora. A vivência com o espaço do Acervo da Laje representa uma quebra de paradigmas e ideias pré-concebidas que atravessaram a existência pessoal,

5 A proposta fenomenológica de Husserl se estrutura a partir do contexto influenciado pelas ciências naturais, onde o darwinismo e o método científico positivista do século XIX tinham grande audiência na Europa.

possibilitando o conhecimento de um outro lado realmente belo da vida, traduzido pelas experiências de conhecimento do 'Outro' enquanto alteridade, acolhimento sincero e desinteressado, valorização de saberes prévios e um afeto genuíno e verdadeiro.

Tudo isso para mostrar que a arte, a beleza e a educação, que constituem o cerne deste trabalho, não se encerram nas práticas metodológicas utilizadas nas ações desenvolvidas pelo Acervo da Laje, na figura de seus idealizadores e das pessoas que colaboram com os mesmos. Esse paradigma é a alma do lugar que, como residência, âmbito de recolhimento, domicílio de um casal, recebe pessoas à moda antiga e interiorana, acolhe, mesmo antes da entrada propriamente dita no espaço, na medida em que somos recebidos, aproximando-nos das imediações da Casa 2<sup>6</sup>, pelo cheiro característico e inebriante da maré.

Na entrada da casa, somos agraciados(as) pelo contato com o chão forrado por pequenos pedaços de azulejos que, com o movimento dos nossos passos, soam como música, complementando-se a esse cenário, ao mesmo tempo, sentimos o farfalhar das folhas das plantas que cercam o caminho, abraçando-nos até a entrada principal. De modo que o acolhimento referido não é de ordem somente material, humana, é algo além, é do cerne da vida, das relações experienciadas com os seres vivos que fazem parte dessa nossa aventura humana e que, devido a padrões impostos secularmente pelo modo de produção dominante, somos forçosa e cotidianamente impedidos(as) a ignorar.

Esse despertar para nuances diversas do cotidiano aconteceu a partir da primeira visita realizada ao Acervo da Laje, que não é somente, insiste-se: Casa-Escola-Museu, é vida pulsante, bela e criativa, que revisita memórias adormecidas e invariavelmente toca nas emoções de quem se permite, de uma forma vibrante e transformadora.

Dito isso, é importante contextualizar acerca da riqueza material em obras de arte contidas naquele espaço, onde cada peça é tratada com o mesmo

**Tudo isso para mostrar que a arte, a beleza e a educação, que constituem o cerne deste trabalho, não se encerram nas práticas metodológicas utilizadas nas ações desenvolvidas pelo Acervo da Laje. [...] Esse paradigma é a alma do lugar**

6 Pensada e vivida como Casa-Museu e Escola, a Casa 2 do Acervo da Laje, localizada na nova orla nos fundos da Rua Sá Oliveira, São João do Cabrito, Plataforma, originalmente era a residência da mãe de Vilma Santos. Posteriormente foi projetada pelo arquiteto Federico Calabrese e ampliada em 2015, contando nesta ocasião com térreo e dois andares, com três quartos (dois para visitas), sala ampla para exposições, cursos, aulas e oficinas, biblioteca, dois banheiros, duas cozinhas (uma residencial e outra, mais ampla, comunitária), duas escadas internas e duas varandas (sendo uma delas um solário) com privilegiada vista para a enseada do Cabrito, descortinando a paisagem em frente à Ponte Férrea São João. A Casa 2 do Acervo da Laje funciona como espaço museal, educacional e de residência porque une em si todas essas funções e realiza atividades que completam a função do Acervo da Laje. Por este motivo, a Casa 2 atende às novas exigências de expansão das atividades do Acervo da Laje e suas atividades integradas ao itinerário realizado constantemente entre as duas casas, permitindo uma maior interação com o território, seus moradores e a necessidade de maior permanência das pessoas para dialogar sobre o trabalho realizado, além de ser um lugar de encontros, confraternização, reuniões, diálogos, oficinas e as mais diversas atividades relacionadas às artes, à cultura, à educação, à memória e ao patrimônio.

**A beleza das obras se mistura com a beleza expressa na forma de relacionar-se, que se faz tão própria e especial, dos idealizadores do espaço**

apreço, sejam trabalhos de artistas renomados, como muitos que têm sido doadas ao Acervo da Laje, a exemplo de obras do artista plástico Reinaldo Eckenberg (1938-2017); ou obras de artistas suburbanos desconhecidos do grande mercado das artes, e outros artefatos que, compondo as peças reunidas em exposição permanente, fazem parte do cenário museal. A beleza das obras se mistura com a beleza expressa na forma de relacionar-se, que se faz tão própria e especial, dos idealizadores do espaço.

O lugar ocupado pelos idealizadores do Acervo da Laje: o professor José Eduardo Ferreira Santos e sua esposa Vilma Santos aparecem como sujeitos constantemente postos em posições de subalternização, mas que conseguiram superar as memórias das violências sofridas ao ponto de serem capazes de sair de um lugar de subalternidade imposto hegemonicamente, ao mesmo tempo em que se projetam além, criando oportunidades para que também outros sujeitos se apoderem de seu lugar no mundo e se percebam autores(as) de suas próprias histórias.

Nesse sentido, de acordo com Arroyo (2017, p. 14):

Toda experiência social, até as mais brutais, de sofrimentos, de vitimização, de opressão produz conhecimentos, indagações radicais, leituras lúcidas de si e do mundo, leituras das relações de poder, de expropriação de suas terras, leituras dos extermínios de que foram e são vítimas. Experiências tão radicais que produzem saberes radicais. Produzem, como nos lembra Eric Hobsbawm, a tomada de consciência política, dessas populações submetidas, vivenciando essas experiências tão radicais. (ARROYO, 2017, p. 14).

Dessa forma, a condição dos guardiões da riqueza de saberes e experiências em torno de obras de arte os fez voltar-se cada vez mais à simplicidade do ser, finito, efêmero e, ainda assim, único, inteiro. Essa beleza não se esgota na contemplação das obras de arte, nas rodas de conversas formais sobre temas atuais e relevantes, nas oficinas de arte que abrangem variadas faixas etárias e saberes, entre outras atividades realizadas; mas que constantemente se estende para um simples, necessário e indispensável bate-papo informal, sobre a beleza da vista, a força curadora das plantas, as memórias gustativas, brincadeiras de crianças, o circular dos animais domésticos pela casa, enfim, a vida entrecruzada pelas memórias de fatos passados.

Suassuna (2002) afirma que arte e beleza, por serem tão vivas e fecundas, não se limitam a uma possível explicação abstrata, e a continuidade dessa tentativa de redução pode, inclusive, promover sua morte enquanto tal. Desse modo, percebe-se que a experiência sensível da convivência, compartilhada pelos idealizadores do Acervo da Laje, ultrapassa o nível do empírico, lembrando-nos sempre de nossas memórias e costurando-as

a um tecido relacional belo e profundo, que pressupõe a elevação humana acima das efemeridades e práticas contemporâneas às quais estamos cotidianamente sujeitos.

O Acervo da Laje tem tornado possível o conhecimento de uma memória seletiva em artes visuais, da qual a população do entorno comumente é alijada. Nesse sentido, mais do que sua emancipação, o Acervo suburbano propicia libertação, conforme referencia Dussel (2018). O processo de emancipação é ilustrado pela criança que ainda sob a tutela dos pais, até determinada fase do seu desenvolvimento, não possui a autorização para gerir sua própria vida, porém, está dado que, em certo tempo sua autonomia será estabelecida. Ao passo que o sentido da palavra libertação, tem outra radicalidade, na medida em que se refere, por exemplo, à figura de um escravo, aquele ser que nunca, em sua existência, foi autorizado a ter nenhuma esperança no que diz respeito a direitos, sendo-lhe negados projetos futuros, desde sempre. E, num ímpeto por libertação, este se refaz e ele mesmo, a partir de sua autoconscientização, se liberta a si e propicia o diálogo para que outros também o façam.

Nessa perspectiva, se faz necessária a apresentação do trabalho desenvolvido no Acervo da Laje, a partir do olhar de um dos grandes críticos literários brasileiros contemporâneos, como também um dos maiores pensadores do século XX, guardião da cultura profunda do Brasil, o saudoso mestre Antônio Cândido (1918-2017):

Já faz alguns anos que venho acompanhando com interesse e emoção a atividade de José Eduardo Ferreira Santos, educador que encarna o aspecto mais nobre e difícil da prática pedagógica: a formação de meninas, meninos e adolescentes de ambos os sexos que vivem em condições adversas, como a penúria econômica e o risco de marginalização social, ao ritmo de um cotidiano de brutalidades. Graças ao seu ânimo solidário, José Eduardo concebe o ato educacional como estímulo para a conquista da liberdade pelo próprio educando, na moldura de uma visão ao mesmo tempo realista e utópica das possibilidades abertas pela convivência, mesmo que seja no universo negativo da privação. Por isso rejeita as formulações consagradas e as concepções de elite, voltadas geralmente para uniformizar e dissolver o indivíduo nas expectativas mais conformistas de classe e do grupo. Identificado às necessidades profundas das comunidades marginalizadas, ele procura associar a aquisição de saberes ao aproveitamento do que se poderia denominar "culturas vividas", que correspondem ao modo de ser das coletividades. Daí a utilização de práticas lúdicas e festivas do povo, bem como das tradições africanas como fatores educacionais, à luz de uma concepção integrativa. A pedagogia de José Eduardo e seus companheiros é, por isso, essencialmente humanizadora, ao conceber a socialização, não como enquadramento e conformismo, mas como conquista da autonomia de pensamento e opção. É

**O Acervo da Laje tem tornado possível o conhecimento de uma memória seletiva em artes visuais, da qual a população do entorno comumente é alijada. Nesse sentido, mais do que sua emancipação, o Acervo suburbano propicia libertação**

**Verifica-se a possibilidade conquistada e partilhada do (Re) descobrir-se enquanto humano, a despeito das ausências e faltas impostas à população periférica, e ver-se cidadão de direitos**

admirável no seu trabalho o contraste entre a luta pela realização de cada um e o peso opressivo do meio, que atua em sentido contrário, devido a fatores que desumanizam, como a pobreza e a violência. Educadores do porte de José Eduardo e seus companheiros mostram que é possível uma pedagogia capaz de realizar a verdadeira “promoção humana”, fazendo desabrochar a liberdade individual em harmonia com os valores positivos da coletividade. (CÂNDIDO, 2004, p. 13, 14).

Verifica-se a possibilidade conquistada e partilhada do (Re) descobrir-se enquanto humano, a despeito das ausências e faltas impostas à população periférica, e ver-se cidadão de direitos, que foi justamente uma das bandeiras alçadas pelo professor Antônio Cândido, como aspecto integrante dessa beleza do ato do educar, tão indispensável ainda hoje:

[...] reconhecer que aquilo que consideramos indispensável para nós é também indispensável para o próximo. Esta, me parece a essência do problema, inclusive no plano estritamente individual, pois é necessário um grande esforço de educação e autoeducação a fim de reconhecermos sinceramente este postulado. Na verdade, a tendência mais funda é achar que os nossos direitos são mais urgentes que os do próximo. Nesse ponto, as pessoas são frequentemente vítimas de uma curiosa obnubilação. Elas afirmam que o próximo tem direito, sem dúvida, a certos bens fundamentais, como casa, comida, instrução, saúde – coisas que ninguém bem formado admite hoje em dia sejam privilégio de minorias, como são no Brasil. Mas será que pensam que o seu semelhante pobre teria direito a ler Dostoievski ou ouvir os quartetos de Beethoven?. (CÂNDIDO, 2004, p. 3).

Cândido (2004) em seu pensamento traz a distinção entre bens compreensíveis e incompreensíveis destinados historicamente às pessoas pobres e periféricas, aportando um questionamento do que, de fato, se faz indispensável enquanto necessidade humana e, por que não dizer, ao bem comum.

A este respeito é fundamental o ponto de vista de um grande sociólogo francês, o dominicano Padre Louis-Joseph Lebret, fundador do movimento Economia e Humanismo, com quem tive a sorte de conviver e que atuou muito no Brasil entre os anos de 1940 e 1960. Penso na sua distinção entre ‘bens compressíveis’ e ‘bens incompressíveis’, que está ligada a meu ver com o problema dos direitos humanos, pois a maneira de conceber a estes dependem daquilo que classificamos como bens incompressíveis, isto é, os que não podem ser negados a ninguém (CÂNDIDO, 2004, p. 8).

Nesse sentido, aponta a literatura e as artes em geral, como formas imprescindíveis para a satisfação profunda, especificando-os como elementos que garantem integridade espiritual do ser humano. Dessa forma, o autor

referido compreendia o cerne do que estava sendo gerado no Acervo da Laje e contribuiu, com sua sabedoria, humanidade e simplicidade, para a cultura desse sonho de igualdade.

A educação estética propiciada pelo Acervo da Laje confirma traços essenciais ao desenvolvimento humano, como o exercício da reflexão; a aquisição e troca do saber, a boa disposição para com o próximo, em suas dores, amores, tristezas e alegrias, despertada principalmente através do afinamento das emoções; a capacidade de visualizar resoluções aos problemas da vida; o senso da beleza em sua diversidade; a percepção da complexidade do mundo e dos seres; o cultivo de outras formas de expressão de determinadas culturas e vivências. Enfim, essa arte produzida e fruída desenvolve em nós a quota de humanidade necessária, na medida em que nos torna mais compreensivos e abertos para a natureza, a sociedade, o semelhante (CÂNDIDO, 2004).

Esse diferencial expresso de forma simples, capaz de ser compartilhado e desenvolvido a partir de práticas cotidianas que envolvem o modo de ser e estar na região do Subúrbio Ferroviário de Salvador, se apresenta como polo fecundo de educação popular, desdobrando-se em redes que se formam a partir das vivências incorporadas às rotinas das famílias que por ali circulam, e possibilitam a beleza do compartilhar, através da valorização de suas vivências e da sensibilidade às suas dores/amores. Isto é o que de mais orgânico existe naquele lócus, e se desdobra nesse comprometimento com o desenvolvimento de uma educação que cabe nos bancos formais de escolarização em todos os níveis, mas que também percorre a lida cotidiana suburbana. É isso o que converge para o estabelecimento de uma novidade que impulsiona pessoas de todos os lugares a fazerem essa experiência de encontros e trocas com a beleza que se traduz no bem. O bem aparece no cotidiano, no bem viver, no escutar, no enxergar, na partilha, na vida.

Os encontros ocorridos no Acervo da Laje são uma expressão do bem. Um bem com caráter de singeleza, que o desenvolvimento ocorrido a partir da modernidade tem paulatinamente retirado ou diminuído da vida cotidiana. A ênfase ou importância demasiada atribuída à correria insana desses novos tempos (vide alimentos de *fast food*), na competição desregrada imposta aos trabalhadores em todas as áreas de atuação (promovendo a falta da identidade de classe e do reconhecimento do outro enquanto igual), nos compromissos diversos (que retiram tempo significativo da convivência em família e comunidade). Enfim, todos esses fatores que aparecem como indispensáveis na contemporaneidade roubam uma parte significativa de nossas vidas, de estarmos presentes de fato, sem a interferência de uma rede social a partir de aplicativos de celular. Essa percepção de que estamos em um tempo em que se faz necessário enxergar, refletir e ressignificar condutas se descortina a partir das vivências no Acervo da Laje.

**É isso o que converge para o estabelecimento de uma novidade que impulsiona pessoas de todos os lugares a fazerem essa experiência de encontros e trocas com a beleza que se traduz no bem. O bem aparece no cotidiano, no bem viver, no escutar, no enxergar na partilha, na vida**

**Há que se  
ter o cuidado  
de informar,  
possibilitar  
recursos,  
meios para que  
essas pessoas  
tenham a possi-  
bilidade de ser  
efetivamente  
protago-  
nistas de suas  
histórias**

O bem viver educa com exemplos de vida, a atmosfera bucólica da maré, que se abre diante da Casa 2, nos convida a uma pausa, nos impele a questionarmos nossas sementeiras, a escalada por viver e multiplicar o bem nos seduz. Todo esse movimento, que envolve desconstrução de valores familiares e culturais arraigados, também dói, porque nos impulsiona a olharmos para dentro de nós mesmos, com coragem e sinceridade, pois a vontade de mudança necessita começar a partir de si. Essa mudança possibilita a desconstrução das zonas de conforto por vezes há décadas silenciadas, compostas de armaduras e valores os quais nunca nos pertenceram, e que recebemos em dado momento como herança cultural deformada pelos vieses históricos hegemônicos.

Essa ânsia pelo Bem e pelo Belo faz parte da essência que desabrocha em nosso íntimo. A partir do compartilhar da vida no Acervo da Laje, em determinados momentos somos tomados por horizontes utópicos de que é possível, sim, o multiplicar-se tendo como ponto de prosseguimento essa experiência exitosa, de maneira a favorecer a configuração de outros núcleos de potência e de humanidade, de vida plena e bela considerando aspectos memoriais da ancestralidade, reconhecendo e valorizando a criação e produção daqueles que nos precederam.

Weil (2010) compreende a beleza como elemento central do bem e imprescindível à vida humana juntamente com a espiritualidade. A autora denuncia ainda que o distanciamento da via da espiritualidade, ocorrido a partir da modernidade, redundou em perda para a ciência na medida em que falta à ciência moderna a relação com o bem: “Nós somos regidos por uma dupla lei: uma indiferença evidente e uma misteriosa cumplicidade da matéria que constitui o mundo em relação ao bem; a evocação dessa dupla lei é o que nos toca o coração no espetáculo da beleza” (WEIL, 2010, p. 198).

O traço contrário ao atributo do bem se apresenta a partir da invisibilidade que se impôs sobre a região do Subúrbio Ferroviário de Salvador. Historicamente, o sistema hegemônico, através de suas ações, condicionou moradores de áreas periféricas das cidades a não se enxergarem como cidadãos de direito. Essa clara injustiça, autorizada pela necropolítica,<sup>7</sup> os colocou, até determinado momento, apenas como beneficiários de políticas compensatórias, como se nada mais além dessa parca intervenção merecessem. Importante demarcar que, em alguns momentos, se faz necessária a intervenção com foco nessas ditas políticas emergenciais, mas há que se ter o cuidado de informar, possibilitar recursos, meios para que essas pessoas tenham a possibilidade de ser efetivamente protagonistas de suas histórias.

7 Necropolítica. “[...] formas contemporâneas que subjugam a vida ao poder da morte (necropolítica) reconfiguram profundamente as relações entre resistência, sacrifício e terror [...] com o objetivo de provocar a destruição máxima de pessoas e criar ‘mundos de morte’ (MBEMBE, 2018).

Quando o Acervo da Laje, em suas ações, deixa claro que o acesso à educação, arte, beleza é direito de todos(as) e para todos(as), planta-se uma semente que tem germinado de maneira abundante. O despertar para a reflexão e a consciência de seu valor têm sido um dos objetivos alcançados nas circulações de saberes neste espaço de educação, cultura e beleza. “A arte, assim como a educação, protege, estimula e aciona o desejo de viver” (SANTOS, 2019, p. 126).

Este espaço alternativo, insurgente, resistente, se estabelece a partir de uma utopia com implicações dolorosas, pois sua germinação deu-se a partir de dores sofridas pelos seus idealizadores, que, ao longo de suas trajetórias de vida como moradores do SFS, cresceram e se desenvolveram em meio às perdas, às faltas, convivendo dia a dia com a negação, com o racismo, com o estigma social, os quais os marcaram desde sempre. Importa perceber como esses elementos, que a princípio poderiam ter sido o início da destruição de suas vidas enquanto pessoas, fomentaram a resiliência cada vez, tornando-os mais fortes, ao ponto de buscarem nesse mesmo território tido como não lugar, como não produtor, algo que se apresentasse para a sustentação e pontapé de um projeto de vida, que, mais do que beneficiar um casal, abraça a comunidade e a tantos outros que se fortalecem a partir dessas vivências.

O Acervo da Laje se apresenta como um movimento insurgente, coordenado por sujeitos que assumem seu lugar com intrepidez, através da força retirada das aflições sofridas, e conseguem transformá-las em beleza.

O Acervo existe também para isso, para sermos educados e compreendermos a importância de determinados artefatos culturais. Existe para provar que, no território suburbano, existem variadas formas de patrimônio cultural pertencentes a este povo e este lugar. Esse movimento é contra-hegemônico e isso consagra os autores, moradores e frequentadores, pois abre uma dimensão do artista para o mundo, afirmando e entendendo a diversidade das artes plásticas, das artes escultóricas negras e demais tipos de obras expostas, porque se começa a apresentar obras anteriormente invisíveis.

A proposição do Acervo da Laje é exatamente esta: chamar a atenção para a educação popular e o caráter circular que acontece no entorno. É uma provocação do presente para o futuro, pois pressupõe que esses espaços educativos, onde se envolvem arte e beleza, devem circular e antecipam uma geração, possibilitando a continuidade dessa proposta incessante às gerações futuras, gerando a reatualização de um mesmo movimento de produção, beleza e resistência.

A geração que nos precedeu neste território, soube preparar um terreno simbólico para que pudéssemos não só existir, como também fruir

**O despertar para a reflexão e a consciência de seu valor têm sido um dos objetivos alcançados nas circulações de saberes neste espaço de educação, cultura e beleza**



**A partilha do alimento, por exemplo, é uma marca do Acervo da Laje, assim como no passado, em regiões interioranas, o receber com alimentos era demonstração de afeto e apreço**

dessa existência com elaborações estéticas próximas do nosso olhar e espaço territorial que tem o caráter propositivo e revolucionário. Expor obras de arte em um bairro periférico é revolucionário sim, fazer isso é provocar as pessoas. No território suburbano antigamente todos os edifícios e residências, tinham características decorativas, e isso suscitava questionamentos, fantasias, imaginação, nos fazendo dialogar com outros povos e com as origens da gente. Andar no subúrbio com esse olhar de estupefação, mistério e com a intuição de que há muita coisa a ser descoberta tanto em artefatos quanto em narrativas. (informação verbal)<sup>8</sup>.

Percebe-se, a partir da fala do professor, o reconhecimento às alteridades que o precederam, e esse é um aspecto constantemente revisitado na Casa-Escola-Museu. A valorização dos aspectos referentes à beleza local é preponderante, e esses aspectos se aproximam de questões ligadas também ao mistério e à espiritualidade, que se apresentam como solo fecundo da região do Subúrbio Ferroviário de Salvador. O afastamento deste território em relação à região central da cidade objetivou a perenização de costumes e hábitos, que possuem uma ligação direta com a memória desse povo suburbano, com sua ancestralidade pujante e acolhedora, passível de serem percebidas no encontro com a beleza que exala do Acervo da Laje.

Beleza que se expressa, não somente a partir das obras de arte e das metodologias de educação desenvolvidas naquele espaço, mas que constitui um polo de fruição de vida, pois possibilita o encontro com o humano, a partir das trocas de experiências, fortalecendo em todas as suas dimensões. A partilha do alimento, por exemplo, é uma marca do Acervo da Laje, assim como no passado, em regiões interioranas, o receber com alimentos era demonstração de afeto e apreço. Percebe-se esse aspecto, principalmente, a partir da figura de Vilma Santos que dá continuidade a essa tradição do acolher com alegria e afeto. O partilhar do alimento se apresenta como componente de aproximação, de abertura à intimidade da casa, pois somente costumamos comer junto com amigos ou gente muito próxima.

É essa elevação que entenece em tempos duros, frios e marcados pela concorrência feroz entre os homens/mulheres dessa época. O que reatualiza quanto ao pensamento de Weil (1993), quando, em *A Gravidade e a Graça*, expõe de maneira sistemática os atributos inerentes ao bem, passíveis de serem alcançados por aqueles(as) que o buscam. Em primeiro lugar, o bem como característico do sagrado, que, para manifestar-se à humanidade, deve ser acompanhado de esvaziamento, da privação, do sentir

na pele a necessidade do outro. As experiências do povo suburbano com a falta, com a privação de insumos e acessos diversos, de capital cultural, da necessidade do aproximar-se do centro em pé de igualdade, têm possibilitado, através dessa iniciativa, que essas privações sejam transmutadas em algo superior, em partilha com outros, ainda que não pertencentes ou oriundos do mesmo espaço territorial.

A humildade consiste em saber que o que se chama “eu” não tem nenhuma fonte de energia que lhe permita elevar-se. Tudo o que é precioso em mim, sem exceção, vem de outra parte, não como um dom, que não se deve renovar sem cessar. Tudo o que é meu sem exceção, carece absolutamente de valor; e, entre os dons recebidos, tudo o que me apropriado perde de imediato o valor. (WEIL, 1993, p. 85).

A disponibilidade para fruição da vida através da arte, presente nos idealizadores do Acervo da Laje, transmite essa humildade e esse despreendimento. A primeira impressão que nos causam é de que possuem em si a consciência de que são guardiões de algo maior que nossos olhos podem enxergar, e isto os faz sem pretensões vaidosas, mas com sincera singeleza e graça.

[...] Glorificar a arte, à maneira de Shopenhauer, como “quietivo” ou entorpecente da nossa vontade resulta em desvirtuamento da função que a arte exerce na sociedade. Isso, porém, não exclui, antes pressupõe que a grande obra de arte [...] nos restitua uma liberdade – o imenso reino do possível – que a vida real, não nos concede. [...] lugar ontológico privilegiado: lugar que o homem pode viver e contemplar, a plenitude de sua condição, em que se torna transparente a si mesmo, lugar em que, transformando-se [...] destacando-se de si mesmo, verifica, realiza e vive a sua condição fundamental de ser autoconsciente e livre, capaz de desdobrar-se, distanciar-se de si mesmo e de objetivar a sua própria situação. A plenitude do enriquecimento e libertação, torna-se acessível somente a quem sabe ater-se, antes de tudo, à apreciação estética que, enquanto suspende o peso das outras valorizações, lhes assimila ao mesmo tempo a essência e seriedade em todos os matizes. Somente quando o apreciador se integra, com certa inocência a todas as virtualidades da obra de arte, esta, por sua vez lhe entregará toda a riqueza encerrada no seu contexto. Neste sentido, pode-se dizer com Ernst Carriero que, afastando-se da realidade e elevando-se a um mundo simbólico, o homem ao voltar à realidade, lhe apreende melhor a riqueza e profundidade. Através da arte, disse Goethe, distanciamos-nos e ao mesmo tempo aproximamos-nos da realidade. (CÂNDIDO, 2009, p. 48, 49).

Talvez a maior de todas as realizações, eles estejam começando a experimentar através do reconhecimento desse trabalho de arte e beleza desenvolvido ao longo de dez anos no SFS. O Acervo da Laje ganhou o Prêmio

**A disponibilidade para fruição da vida através da arte, presente nos idealizadores do Acervo da Laje, transmite essa humildade e esse despreendimento**

**O Acervo da Laje, como Casa, lugar de morada, vai na contramão do que se apresenta na sociedade contemporânea. É o lugar de acolhimento terno, amigável, de proximidade, de toque, de abraços, de afetos, de encontros, de trocas de experiências, de memórias embaladas muitas vezes,**

Brasil Criativo de 2019<sup>9</sup> na categoria Patrimônio e Artes/Quero Museu Vivo. Em suma, não há mais como esconder essa luz embaixo de um alqueire<sup>10</sup>. Foi passível de sentir a vibração dessa energia de felicidade no dia em que Vilma Santos e José Eduardo, juntamente com outros amigos colaboradores, estavam simplesmente vivenciando o Acervo da Laje e receberam a notícia de que haviam sido vencedores do prêmio que foi disputado em nível nacional. Esse triunfo foi recebido entre risos e lágrimas, pois somente quem vivencia sabe, de fato, a luta que tem sido o constante (Re) afirmar-se enquanto museu no subúrbio de Salvador. Após conquistas como essa, o caminhar tende a tornar-se mais leve, a necessidade do constante autoafirmar-se quase que desaparece, quer o sistema hegemônico aceite ou não, a realidade é uma só: O Acervo da Laje é Patrimônio, é Arte, é Cultura, é Beleza, é a vida sendo fundida e aperfeiçoada com as lentes de um povo que elabora arte e beleza.

### UM “NÃO-LUGAR” TRANSFORMADO EM ACOLHIMENTO E MORADA

O Acervo da Laje, como Casa, lugar de morada, vai na contramão do que se apresenta na sociedade contemporânea. É o lugar de acolhimento terno, amigável, de proximidade, de toque, de abraços, de afetos, de encontros, de trocas de experiências, de memórias embaladas muitas vezes, com um toque de nostalgia, ao relembrarmos nossas vivências passadas, e verificarmos as similitudes existentes com um outro tempo e lugar. Através do olhar que aproxima, cuida, é afeto puro e simples, é um doar-se, que entenece e ao mesmo tempo constrange, quando comparada às suas histórias de vida sofridas e em suas dores sentidas. Mas constantemente se resiste, compreende, elabora, produz, vivencia com ternura e com garra toda a pujança do Acervo da Laje. “O cuidado é, na verdade, o suporte real da criatividade, da liberdade e da inteligência. No cuidado se encontra o *ethos* fundamental humano. Quer dizer, no cuidado identificamos os princípios, os valores e as atitudes que fazem da vida um bem-viver e das ações um reto agir” (BOFF, 1999, p. 1).

9 O Prêmio Brasil Criativo 2019 realizado pelo Ministério da Cidadania, Secretaria Especial da Cultura, Governo Federal pelo Pronac 185128, apresentado por 3M, com o patrocínio do Mercado Livre, apoio do Festival Internacional de Criatividade Pixel Show e parceria estratégica da Escola de Criatividade, Elo3 e ProjectHub. A iniciativa, que está em sua terceira edição, é organizada pelo LabCriativo, plataforma de mídia e educação com foco em criatividade e economia criativa. O Prêmio Brasil Criativo 2019 tem a finalidade de identificar, reconhecer e valorizar entidades e pessoas de todo o país por suas iniciativas, práticas, métodos, conteúdos e atividades que promovam, de forma original e criativa, o empreendedorismo criativo e a produção artística e cultural brasileira, fomentando, apoiando e difundindo os projetos e/ou empreendimentos da Economia Criativa brasileira. Tendo sido contemplado na categoria: Patrimônio e Artes/Quero Museu vivo: Acervo da Laje - Salvador-Bahia (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE COMUNICAÇÃO EMPRESARIAL, 2019).

10 Referência da exortação apresentada na *Bíblia Sagrada*, em Mateus, 5.15, de não se acender uma candeia ou lâmpada para se esconder; a luz deve estar afixada em local onde todos possam ver.

O diferencial do Acervo da Laje é justamente este, a singeleza e simplicidade de seus idealizadores, pois não se dobraram aos ditames contemporâneos do mercado; ao contrário, os ensinamentos recebidos e internalizados por eles, desde a mais tenra idade, através de seus familiares, da vizinhança que compunha a rede de relacionamentos estendidos para além de laços de parentesco e transmitidos em meio a essa cultura suburbana em que nasceram e cresceram, se enraizaram de tal forma que, mesmo após caminhos outros trilhados para além do Subúrbio Ferroviário de Salvador, não lhes permitiram dissociar-se do carácter sagrado do humano. Há uma reverência natural, genuína e sincera por cada humano que adentra aquele espaço.

O cuidado somente surge quando a existência de alguém tem importância para mim. Passo então a dedicar-me a ele; disponho-me a participar de seu destino, de suas buscas, de seus sofrimentos e de suas conquistas, enfim, de sua vida. [...] Cuidado significa, então, desvelo, solicitude, diligência, zelo, atenção, bom trato. (BOFF, 2005, p. 29).

A cultura do distanciamento inculcada na sociedade atual tem promovido o afastamento, invisibilizando milhões de pessoas, desconsiderando, marginalizando, diminuindo, provocando uma verdadeira anomia. E a era da internet tem contribuído significativamente para esse processo. Na chamada era da comunicação virtual, verificamos as notícias que nos chegam em tempo recorde, quebrando barreiras do tempo e espaço a cada dia, tornando os homens reféns de sua própria e afagada solidão (BOFF, 1999). A experiência vivenciada no Acervo da Laje opera de encontro aos valores hegemônicos e globalitários. É validada a importância do cuidado, da experiência de si, da escuta ativa e compreensiva, da liberdade. Importante ressaltar, não há um código afixado em nenhum local físico ou virtual, para que esses valores sejam exercidos. É uma presença que nos impele a essa onda de calor humano, sociabilidade e princípios que regem a alma do lugar.

O sentimento de cuidado, de zelo que se encontra imbricado no acolhimento e nas relações desenvolvidas no Acervo da Laje instaura justamente essa utopia de um outro tipo de civilidade e vivências.

É com esse sentido de cuidado como atenção diligente e meticulosa, como atitude de disposição e dedicação de alguém para algo ou alguém, que zelo e zeloso é tratado nesta tese. Nesse sentido, o zelo envolve tanto o tempo prático da dedicação atenciosa quanto o afeto que vincula dialogicamente os dois seres sob o ato do cuidado. Nesse caso, o afeto sugere o ardor e empatia (pathos) com respeito ao outro. É nesse sentido que o ethos zeloso é concebido como o modo de ser e de habitar cuidadoso. Assim sendo, do ponto de vista epistemológico, em alguns momentos este se refere ao ethos a partir da discussão ontológica (existencial)

**A cultura do  
distanciamento  
inculcada na  
sociedade atual  
tem promovido  
o afastamento,  
invisibilizando milhões  
de pessoas,  
desconsiderando, margi-  
nalizando,  
diminuindo,  
provocando  
uma verdadeira  
anomia**

**Urge em nosso ser a esperança de um autêntico habitar, que se apresente, de fato, como inspiração para a geração futura, e memorial para nós que já obtivemos em dado momento essa experiência salutar**

propriamente dita (modo de ser) e em outra a reflexão epistemológica do ethos entra no campo ontológico da geografia (humana e planetária) como modo de habitar. Quando os dois são referidos, a ideia de ethos ao mesmo tempo como habitat e habitus é reforçada. (SANTOS JR., 2016, p. 76).

Neste ponto, apresento o sentido da palavra zelo, conforme o pensamento e explanação de Severiano Santos Jr, elaborando a ideia da necessidade de espaços urgentes à construção do humano e da natureza enquanto parte de si, para além de projetos de poder hegemônicos, puramente egoístas, injustos, letais e mercadológicos.

Este modo de ser-no-mundo, na forma de cuidado, permite ao ser humano viver a experiência fundamental do valor daquilo que tem importância e definitivamente conta. Não do valor utilitarista, só para o seu uso, mas do valor intrínseco às coisas. A partir desse valor substantivo emerge a dimensão de alteridade, de respeito, de sacralidade, de reciprocidade e de complementaridade. (BOFF, 2005, p. 95).

Analisando conforme Boff (2005), percebemos a urgência desse tipo de convivialidade, nestes tempos duros e sombrios, pois urge em nosso ser a esperança de um autêntico habitar, que se apresente, de fato, como inspiração para a geração futura, e memorial para nós que já obtivemos em dado momento essa experiência salutar. A memória perpassa toda a nossa história; no chão que pisamos, a cultura que aprendemos tem um valor significativo no desenvolvimento da pessoa humana, e a tentativa de invisibilização, aliada ao forjar do esquecimento, favorece um projeto que não nos pertence. Concordar, assentir ou não se posicionar contra os ditames hegemônicos é concordar com a destruição de tudo que somos. Dialogando com Bosi (2003), quando afirma acerca da memória: “Uma história de vida não é feita para ser guardada ou arquivada numa gaveta como coisa, mas existe para transformar a cidade onde ela floresceu” (BOSI, 2003, p. 69).

O fluir de vida e acolhimento existente no Acervo da Laje é compreendido como um farfalhar de hospitalidade<sup>11</sup>, nas palavras de Derrida (2003), como um ato político que se desdobra em acolhimento incondicional àquele que se aproxima, que se chega. Em seus escritos, o autor menciona importantes passagens milenares, como também narrativas bíblicas que mencionam de forma poética o princípio desse tipo superior de receptividade e convivialidade.

11 A hospitalidade, de acordo com Derrida, supõe alguém que despojado de si mesmo, abre se para a visitação de um estrangeiro, que é nesse sentido, também um “invasor”. Isto remete à raiz do termo “hospitalidade”, que vem do latim “*hospes*” (“*hostis*”) que é o estranho, inimigo, podendo ser traduzido como “*hostilpitalidade*” (DERRIDA, 2003).

Desse modo, entende-se a dubiedade que permeia a ideia de hospitalidade, em se tratando de um ideal de base ética, política e social. Derrida (2003) o caracteriza como uma necessária democracia por vir, traduzida pela cidadania mundial que ultrapasse as fronteiras historicamente fincadas, ao mesmo tempo em que a sociedade contemporânea hegemônica não consegue, de fato, atender a esse movimento autêntico de democracia. Trata-se, sobretudo, de uma utopia, de “um vir a ser”, como um novo modo de viver e conceber a existência humana. E nisso reside o carácter revolucionário, libertário, memorial e esperançoso do Acervo da Laje.

Nesse sentido compreendemos o necessário desprendimento para que a hospitalidade se manifeste em sua completude, através do acolhimento ofertado pelos seus idealizadores, ao ponto do Acervo da Laje se configurar em lugar de morada:

Por outro lado, não é demais insistir que a morada é o suporte e o núcleo vital dessa economia do ser. Sem ela, faltaria ao sujeito não somente o abrigo do teto ou a energia dos mantimentos, mas a própria dimensão de interioridade que assegure a sua obra de identificação. A casa não é uma mera casca que envolve o sujeito e situa-o no espaço, mas sua realização mesma como vida interior, separada, para-si – eu.[...] o sujeito não dispõe da casa como de um útil entre outros, nem a possui propriamente, pois, em certo sentido, é ela que o recolhe ao seu seio. Morar é, de início, ser introduzido à casa, encontrar as portas abertas e escutar (mesmo não ouvindo) o “esteja em casa” ou “a casa é sua”. As mãos que laboram sobre a matéria podem erguer paredes e teto, mas por si mesmas não têm como transformá-los em morada; para tanto, é preciso outras mãos que as recebam e recolham ao interior da morada. A interioridade da morada não é, assim, um mero “espaço interior” mensurável que se pudesse produzir, não é obra de arquitetura, mas o evento inaugural de recebimento pelo qual o sujeito é deixado “à vontade”, entregue ao seu próprio vigor e, nesse sentido, o “calor” da morada provém não tanto do aconchego advindo da proteção e da manutenção que ela propicia, quanto da intimidade partilhada com quem nos deixa em casa; é menos calor de recolhimento que de acolhimento; é “calor humano”, hospedagem. Essa intimidade calorosa com alguém se produz como uma “doçura” que, da interioridade da casa, “espalha-se sobre a face das coisas”. É por essa doce intimidade que o próprio mundo acaba por tornar-se familiar, e não pela força de hábitos que venham a retirar suas “rugosidades” e nos adaptem a ele. (TI, 137). Se na fruição da vida o sujeito está provisoriamente resguardado contra a inospitalidade do “há”, somente a partir da intimidade da morada o mundo pode tornar-se propriamente habitável. (SANTOS, 2007, p. 101).

A realidade do Acervo da Laje se traduz na morada constituída a partir de condições difíceis, de desafios que viabilizam o constante (Re) construir, no sentido de agregar afeto e possibilitar uma nova e reconfortante história

**Trata-se,  
sobretudo, de  
uma utopia, de  
“um vir a ser”,  
como um novo  
modo de viver  
e conceber  
a existência  
humana**

**O Acervo da Laje não constitui de um plano de salvação, mas uma iniciativa criativa, que possui seus limites e desafios, mas com objetivo principal de provocar deslocamentos dentro da cidade**

de vida aos que se permitem fruir genuinamente do espaço. Um habitar que ultrapassa as dimensões de uma estrutura sólida e que sirva também de abrigo e fonte de um novo vir a ser, elaborado com base em vivências e linguagens que objetivam esperança, quiçá utopia urgente. “Construir significa cuidar o crescimento que, por si mesmo, dá tempo aos seus frutos. No sentido de proteger e cultivar[...]” (HEIDEGGER, 2001, p. 127).

O Acervo da Laje não constitui de um plano de salvação, mas uma iniciativa criativa, que possui seus limites e desafios, mas com objetivo principal de provocar deslocamentos dentro da cidade. Analisando ainda conforme Heidegger (2001), percebemos a dimensão fenomenológica existente no Acervo da Laje, na medida em que aparece como uma dimensão de construção enquanto habitação e produção artística e educacional, mas que não está restrita aos limites demarcados por uma construção propriamente dita.

O habitat é visto, pois, como um ambiente cultural formado pelas pessoas, mas que também passa a formá-las em interação contínua [...] A maneira pela qual os indivíduos atuam influi sobre a configuração física deste. As atividades deixam sua impressão e representam as potencialidades e limites de ação individual e social. (SOUZA, 2006, p. 26, 27).

O Acervo da Laje, enquanto habitação, é cercado pelas formas poéticas de acolhimento que fazem parte de sua essência, dado que todo esse movimento faz parte de vivências cotidianas, as quais têm, para seus idealizadores, um carácter primordial, visto não se tratar apenas de projetos e trabalhos laborais, mas sim de vida pulsante, orgânica, traduzida pelas trocas que costumeiramente acontecem, seja através das fotografias, do momento dispensado ao diálogo desinteressado, da oportunidade de se tocar violão e cantar junto, isto é o Acervo da Laje.

O Acervo existe dando respostas à sociedade hegemônica nos termos de emancipação, ou melhor de libertação política a todos quantos usufruem do espaço. Inexiste a intenção de se configurar como novos mercadores da pobreza, como se encontram aos milhares no Brasil afora, pessoas que usam da pobreza para lucrar, para se beneficiar política e financeiramente. As experiências, no e a partir do Acervo da Laje, se apresentam, antes de tudo, como relação respeitosa entre pessoas, entre iguais; é a oportunidade de se garantir vivências genuínas, profundas, a partir das trocas de experiência que enlaçam memória, arte e educação. Neste sentido, propicia libertação para um novo e radical pertencimento.

[...] Libertar-se significa propriamente resguardar. Resguardar não é simplesmente não fazer nada com aquilo que se resguarda. Resguardar é, em sentido próprio, algo positivo e acontece quando deixamos alguma coisa entregue de antemão ao seu vigor de essência, quando devolvemos de

maneira própria, alguma coisa ao abrigo de sua essência [...]libertar para a paz de um abrigo. Habitar, ser trazido à paz de um abrigo, diz: permanecer pacificado na liberdade de um pertencimento, resguardar cada coisa em sua essência. O traço fundamental do habitar é esse resguardo. O resguardo perpassa o habitar em toda a sua amplitude. Mostra-se tão logo nos dispomos a pensar que ser homem consiste em habitar e, isso, no sentido de um de-morar-se dos mortais sobre essa terra. (HEIDEGGER, 2001, p. 129).

Apesar do reconhecimento alcançado pelo Acervo da Laje, em alguns momentos se experimenta também o medo, pois cotidianamente vive-se em meio à constante tentativa de invisibilização, ao risco da criminalidade em lugar marcado por ausências. A força para seguir adiante, a despeito de todas as incongruências, reside na resistência, na ousadia de pessoas que acreditam no trabalho desenvolvido há uma década. O Acervo, enquanto construção, se fortalece através das trocas simbólicas; não é um espaço de mão única, mas formatado a partir dos encontros e amizades que apostam na força dos relacionamentos e na ética.

Mesmo quando ocorrem apresentações, oficinas ou qualquer outro tipo de atividade, a intenção primeira dos idealizadores do Acervo da Laje é viver a experiência do encontro. No domingo, dia 26 de janeiro de 2020, foi nítida essa forma de socialização. Ana Dévora, artista espanhola, estava a postos na Casa 1, no intuito de fotografar pessoas para um projeto desenvolvido por ela com pessoas de várias partes do mundo denominado “Raíces”. Mas à medida que chegavam, as pessoas eram envolvidas em um clima de celebração, que ultrapassava os limites metodológicos da oficina em questão. O almoço foi servido, regado às habituais conversas e alegrias. A cultura do comer junto, característica geracional e territorial, persiste de maneira singela, permitindo aos presentes a vivência da oficina, para além de um trabalho formal. A culminância do processo de hospitalidade é alcançada na comensalidade. Os alimentos, que aparecem como símbolo de comunhão, formam um ritual que se relaciona à necessidade do refazimento do sentido humano, a partir do refazimento da vida (BOFF, 2006a). O comer junto é um momento de diálogo, faz parte do processo de aproximação, é uma comemoração da vida, do estar junto. É uma celebração autêntica da vida enquanto dádiva. Vilma Santos chama para si essa responsabilidade porque reconhece o alimento como partilha, característica de pessoas que tiveram essa iniciação por parte da geração que as precedeu, na maioria das vezes suburbana e/ou interiorana a qual reconhece o valor desse (com) partilhar.

Ocorre que, a profissional, tinha como foco a captura fotográfica de uma pessoa por vez, porém a própria dinâmica relacional a conduziu por outros caminhos, levando-a a fotografar famílias, amigos juntos, e esse modo de ser espontâneo faz parte da alma do Acervo da Laje. Dessa forma,

**A força para seguir adiante, a despeito de todas as incongruências, reside na resistência, na ousadia de pessoas que acreditam no trabalho desenvolvido há uma década**



**A qualidade de cada trabalho realizado, a abertura para o outro, o respeito entre todos(as) fazem a diferença. Respeitam-se as poéticas de cada um, extrapolando a visão de um eu sozinho, para uma dimensão relacional do bem comum**

observamos o ponto da partilha e do movimento orgânico que ocorre no local, na medida em que não há espaço para um projeto engessado, o constante circular de vida é quem vai ditando e reorientando as formas de condução dos trabalhos desenvolvidos, tudo isso com muita ética, naturalidade e respeito. A natureza do Acervo é trabalhar a memória, a arte, a cultura de maneira absolutamente livre, respeitando a autonomia do lugar, dentro das dinâmicas que se manifestam cotidianamente.

A experiência de vida a partir do Acervo da Laje tem o poder de transformar polos conflitantes, na medida em que cada pessoa se permita alterar realidades difusas e controversas. A qualidade de cada trabalho realizado, a abertura para o outro, o respeito entre todos(as) fazem a diferença. Respeitam-se as poéticas de cada um, extrapolando a visão de um eu sozinho, para uma dimensão relacional do bem comum. O Acervo da Laje se apresenta como lócus político, que tem dado respostas, inclusive, através de temáticas urgentes que perpassam e agitam a cidade nos últimos tempos. Nesse envolvimento, existe uma intenção que é a de não se omitir diante de um cenário de truculências, violências veladas e declaradas, culminando em violação de direitos.

Vilma Santos relata que, em alguns momentos, ela se sente extremamente cansada, devido à rotina de trabalhos intensa, mas esse sentimento é substituído pela força que emerge em si, a partir da alegria de fazer parte de um projeto de vida estendido às pessoas que podem multiplicar, tanto no presente quanto futuramente, essa rica e importante experiência. O momento atual é cruel, marcado pela negação da cultura e do fechamento de escolas. E o que fazer dessas crianças e jovens? Por que cerceá-las no confinamento dos guetos, para que esse cinturão de divisão entre pessoas? Esses jovens não podem perder a experiência de circular pela cidade, de conhecer arte e de estarem próximos de espaços que os instrumentalizem, ou mesmo os despertem para uma nova e diferente história de vida. No Subúrbio Ferroviário de Salvador, tem-se o Acervo da Laje, mas a realidade vivida podava o direito de circulação e vivências pela cidade, incorre-se no mesmo esteticídio,<sup>12</sup> que invisibiliza e mata (DUSSEL, 2018).

Antigamente essa prática de cerceamentos dos jovens suburbanos era uma constante, na medida em que as escolas públicas estavam concentradas no Subúrbio Ferroviário de Salvador, no intuito de manutenção do pobre e preto em zona periférica, configurando claramente o racismo institucional. Enquanto os idealizadores do Acervo da Laje lutam, resistem na

12 Trata-se de um esteticídio – como o chamará Boaventura de Sousa Santos –, porque não só há desconhecimento da criação estética das grandes culturas do Sul, senão que tudo começa *a priori* com a pergunta: “O que essas culturas bárbaras puderam produzir de beleza, de estética?” E a resposta é negativa, ou, ao menos, não se descobre nela nenhum elemento que pudera servir como momento de criatividade, de novidade estética mundial, por seu atraso ou barbárie (DUSSEL, 2018, p. 24). Trata-se, portanto, de uma tentativa (que em alguma medida tem logrado êxito) de desqualificação das culturas tidas a partir da modernidade como periféricas.

tentativa de provocar esses deslocamentos que são diversos, tem-se um poder político que se arroga de forma impositiva para que esses jovens voltem para seus guetos e não tenham a possibilidade de transitar onde os brancos e ricos da cidade vivem, continuando a mesma e nefasta prática de não conseguirem admitir a presença desses corpos nos mesmos espaços<sup>13</sup>.

José Eduardo (informação verbal)<sup>14</sup> nos informa que situação parecida acontece quando se vislumbra exposto, no Acervo da Laje, um(a) artista de renome e alguém faz a pergunta: Como essa obra está aqui? Como se aquela riqueza, traduzida por uma obra de arte, não devesse ser contemplada ou tocada pelas pessoas que habitam zonas periféricas. Reduz-se, dessa forma, a expectativa humana de fruir a vida em sua plenitude, se reduz a expectativa de deslocamentos dentro da cidade, confinando pessoas à redução das experiências de sentido. Segmentando por classe, nivelando-se por baixo. Enquanto se tem um espaço que aposta na ampliação e no desenvolvimento de pessoas a partir das trocas dentro da cidade, têm-se governos que atuam de maneira a promover o cerceamento do direito de ir e vir e de maneira ditatorial.

Essa morada, que vai além de um espaço para se habitar e descansar corpos da labuta do cotidiano, vai além de significados estanques, é um movimento constante e realizado em conjunto através de redes relacionais. A morada é expressão de uma forma de vida; a Casa 2 é um espaço construído para acolher, e tudo que nela existe objetiva refletir o modo como o casal se expressa no mundo. A morada é a materialização de um sonho de pessoas que entendem o acolher como expressão primeira da convivialidade. O sentido principal, atribuído pelos idealizadores ao Acervo da Laje, reside na compreensão do diálogo enquanto ferramenta que suscita a condução para a vida e para os projetos em comum. Tenta-se, com toda sapiência, cuidar das coisas e das pessoas. Compreendendo o saber morar, muito mais que habitação e solidez das estruturas, atentando às relações desenvolvidas no interior da casa, sendo o que fundamenta e

**O sentido principal, atribuído pelos idealizadores ao Acervo da Laje, reside na compreensão do diálogo enquanto ferramenta que suscita a condução para a vida e para os projetos em comum**

13 Foi jornalista, escritor, poeta e colecionador de arte. Era pernambucano e, em 1942, radicou-se na Bahia, onde, a convite de Assis Chateaubriand, veio dirigir as empresas do conglomerado *Diários e Emissoras Associados* que, na Bahia, possuía os jornais *Diário de Notícias*, *Estado da Bahia* e a *Rádio Sociedade da Bahia* e, mais tarde, a *TV Itapoan*. O Colégio Odorico Tavares foi inaugurado em 11 de abril de 1994, pelo então governador Antônio Carlos Magalhães, visando ser referência de ensino público na Bahia, oferecendo estrutura com laboratórios, anfiteatro e quadra de esportes. Até fevereiro de 2015, o mesmo figurava entre as dez escolas mais bem avaliadas pelo MEC. Em 2017, o Odorico já apresentava problemas com a falta de manutenção do prédio. Em 2019, o colégio, que anteriormente havia capacidade para 3,6 mil alunos, é desativado com apenas 308 matriculados. Sob anonimato, uma professora da escola avaliou a decisão do governo como equivocada. "Querem confinar meninos e meninas negras em seus bairros. O espaço daquele colégio é privilegiado porque está no centro cultural da cidade, perto de cinema, museu, teatro, universidades. Os professores promovem integração com esses espaços vizinhos ao colégio, por mais que os espaços sejam negados pela comunidade endinheirada que vive ali" (CORDEIRO; NATIVIDADE, 2020).

14 Informação obtida em entrevista concedida pelo professor José Eduardo Ferreira Santos, realizada, em Salvador, em 3 de outubro de 2019.

**O espaço não-formal de educação [...] educa constantemente, os princípios de educação e cultura transformam para a vida**

confere durabilidade à construção. [...] é a qualidade da atenção que nos faz conquistar o Bem que a arte pode encerrar (BOSI, 2003, p. 190).

José Eduardo (informação verbal)<sup>15</sup> nos desperta ainda para a reflexão de que a disponibilidade para trabalhar e viver de maneira estratégica, para enfrentar o dia a dia, se realiza através da base ofertada pela morada. Apresentando-se através da construção de estratégias de cunho educativo para acolher, para receber, fazer pontes, trocar ideias, idealizando a emancipação, libertação. Considerando que a morada que não emancipa condena ao vitimismo e à dependência. Importante analisarmos a partir do ponto de vista de nossa experiência primeira de socialização, porque todos nós tivemos um ninho numa casa, quando a pessoa se emancipa, a casa vira memória, dado que onde nascemos e crescemos é a morada primeira, que possibilita luzes para a aprendizagem e nos impulsiona a sair pelo mundo buscando ampliação desse primeiro conhecimento.

A intenção dos idealizadores do Acervo da Laje é que existam, pela cidade, mais casas como essa, menos burocráticas e mais humanas, menos de estatísticas oficiais (casas de protocolo) e mais de iniciativas próprias de sucesso e acesso democrático. O interesse principal é que todos(as) possam: apostar em suas ideias, em suas vidas, acreditem em si mesmos, se protejam, se desenvolvam, acreditem em suas próprias poéticas, em suas formas de se comunicar, esse é o grande objetivo. Essas dimensões que pertencem ao espectro do afeto, de não deixar morrer narrativas que historicamente foram invisibilizadas.

A presença de Vilma, enquanto mulher negra, à frente do museu também educa pelo saber cuidar. O mesmo cuidado que se apresenta a partir desta como responsabilização pelo outro, que permite o envolver-se mutuamente, é um legado marcado pela solidariedade e pelo afeto (BOFF, 2006a). A educação do passado que agregava escola, vizinhança, casa, igreja, devemos levar resignificando vida afora. O espaço não-formal de educação<sup>16</sup> (GOHN, 2009) educa constantemente, os princípios de educação e cultura transformam para a vida, o contrário dessas dimensões é barbárie. Espaços segregados por classe não educam. A morada é ecologia,

15 Informação obtida em entrevista concedida pelo professor José Eduardo Ferreira Santos, realizada em Salvador, em 3 de outubro de 2019.

16 A educação não formal designa um processo com várias dimensões tais como: a aprendizagem política dos direitos dos indivíduos enquanto cidadãos; a capacitação dos indivíduos para o trabalho, por meio da aprendizagem de habilidades e/ou desenvolvimento de potencialidades; a aprendizagem e exercício de práticas que capacitam os indivíduos a se organizarem com objetivos comunitários, voltadas para a solução de problemas coletivos cotidianos; a aprendizagem de conteúdos que possibilitem aos indivíduos fazer uma leitura do mundo do ponto de vista de compreensão do que se passa ao seu redor; a educação desenvolvida na mídia e pela mídia, em especial a eletrônica, etc. São processos de autoaprendizagem e aprendizagem coletiva adquirida a partir da experiência em ações organizadas segundo os eixos temáticos: questões étnico-raciais, gênero, geracionais e de idade, etc. (GOHN, 2009, p. 31).

morada como espaço relacional, sem hierarquias, onde todos podem e devem aprender conjuntamente.

A construção e manutenção de uma habitação não se realiza senão com muito sacrifício. A Casa 2 do Acervo da Laje foi construída com desafios imensos, mas com muita alegria. As atividades culturais e pedagógicas, visitas e rodas de conversa continuaram a ser realizadas mesmo em meio ao cenário da construção em andamento. A evolução nesse sentido acontece constantemente, o movimento não para, é a forma autêntica das expressões, das dinâmicas que se achegam. A tônica do lugar volta-se para o cuidado, como se age, como se recebe, preocupando-se com o bem-estar das pessoas. Cada um carrega sua própria experiência delicadamente acolhida no reger ético das relações. Esse trabalho que, invariavelmente, se apresenta com o propósito e necessidade de se limpar lentes, de trazer luz, agregando clareza a fatos que se desdobram diante de nós. A união e a memória são essenciais para o fortalecimento e a garantia do dever cumprido.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa realizada no Acervo da Laje, iniciada em 2018, tinha, a princípio, o objetivo de identificar a importância do locus enquanto espaço de emancipação política, na ótica dos moradores do entorno. À medida que se foi estreitando o contato com o Acervo, foram percebidas a grandeza e a importância daquele espaço, não só para os moradores do entorno, mas alcançando outros territórios. Uma iniciativa, realizada a partir de um casal, e que alcança dimensão gigantesca, atraindo olhares e especulações, mas, no fundo, é semente de um vir a ser. Nesses tempos sombrios, urge alcançarmos um outro tipo de sociabilidade e educação. Consoante ao proposto, na pesquisa pôde-se, de fato, experimentar como, mesmo dentro da dor, da falta, pode existir algo de beleza, de elaboração, de força.

O fator estética-educação se traduz como forma de elaboração de vida. A arte, a beleza, a cultura, constantemente possibilitam esse atravessamento. Sem a experiência de vida, não é possível essa superação dialógica das situações que cotidianamente somos desafiados a enfrentar. Entende-se que as trocas simbólicas, os encontros com a arte, com a memória têm uma relevância semiótica, no sentido de olhar a beleza, a arte, a educação popular, como representação que nos leve adiante e reacenda em nós o desejo, a dinâmica da esperança, da luta, pois, por vezes, fenômenos violentos tendem a nos estagnar, paralisar.

Dai a necessidade de encontrarmos formas de elaboração que nos proporcionem a abertura de horizontes. Por vezes, esse é o modo de não desistirmos. Como os espaços de educação popular podem contribuir para

**Esse trabalho que, invariavelmente, se apresenta com o propósito e necessidade de se limpar lentes, de trazer luz, agregando clareza a fatos que se desdobram diante de nós. A união e a memória são essenciais para o fortalecimento e a garantia do dever cumprido**

**Existe uma  
contribuição  
expressiva da  
experiência  
estética propor-  
cionada pelo  
Acervo da Laje  
no que tange  
à promoção de  
uma educação  
libertadora  
entre  
moradores  
do Subúrbio  
Ferroviário de  
Salvador**

o fortalecimento das pessoas? Como oferecer respostas a essas e outras questões que cotidianamente nos tiram a paz? Não há receita pronta. Talvez, sejam os laços de solidariedade, de sociabilidade entre pessoas em espaços como esses que podem ser a luz no fim do túnel. A rede tem caráter de dinamicidade para orientar nossa travessia, e a arte, por sua vez, traz esse poder de catarse, de reorientar trajetórias, de possibilitar o reencantamento diante da vida; caso contrário, é naufrágio, é desistência, é morte. Em sintonia com isto, a educação popular é metodologia decisiva para propiciar, nos espaços/territórios, o necessário enfrentamento e resistência, essa ambiência não é inerte e vai se recriando continuamente através de novas formas de existir, de ocupar os espaços, de se indignar, de fazer brotar em nós uma força que não conhecíamos. A beleza e a memória estão nesse patamar de não permitir que sucumbamos diante das intempéries da vida.

De acordo com as observações sistemáticas realizadas ao longo do período de pesquisa empírica, foi possível identificar respostas à problemática apresentada inicialmente no desenvolvimento deste estudo. Dessa forma podemos afirmar que, de fato, existe uma contribuição expressiva da experiência estética proporcionada pelo Acervo da Laje no que tange à promoção de uma educação libertadora entre moradores do Subúrbio Ferroviário de Salvador. Esse fato se apresenta de maneira clara na apropriação educacional realizada pelos seus moradores e demais sujeitos que circulam pelo espaço.

A aprendizagem acontece através do desejo, mas também da estupefação diante das coisas, a beleza e a arte provocam esse movimento, quebrando preconceitos e estereótipos. A arte realiza a função de trazer à tona dimensões inimagináveis e oportuniza a revelação do horizonte de modo que seja possível o entendimento com todo o mundo. A quantidade e a diversidade de pessoas que circulam pelo espaço do Acervo da Laje favorecem esse viés transformador, no entendimento da necessidade de se trabalhar a memória nos territórios.

A metodologia utilizada pelo Acervo da Laje consegue abarcar desde crianças de menor idade, passando por adolescentes e jovens adultos nas universidades, enfim, todas as faixas etárias conseguem circular e aprender, contextualizando a experiência estética com a própria vida. A estética libertária, a educação popular e suas ações combinadas na experiência desenvolvida a partir do Acervo da Laje capacitam o sujeito a contrapor-se aos processos de segmentação, ampliando sua visão de mundo e oportunizando que se perceba como protagonista de sua história e de seu contexto social.

O Acervo da Laje consolida-se como espaço que contribui para a redefinição de histórias de vida, na medida em que, através da arte, da beleza compartilhada, da comunicação, compreende e promove esse movimento de interação, tanto com quem produz a arte como com quem a observa

sincera e atentamente, permitindo o encontro do visitante com sua própria subjetividade e, dessa forma, estimulando-lhe a alcançar a potencialidade existente em suas próprias experiências, de modo a afirmar significativamente o seu projeto de vida.

Essa fruição de e para a vida pode ser iniciada pelo contato promovido com a beleza existente nas obras de arte. Mas, comumente, a população periférica é alijada desse entendimento e contato, por ser considerada pelo poder hegemônico como povo sem elaboração estética e cultural, sendo que tal distanciamento é estrategicamente imposto, no intuito de constituir um fosso entre as classes sociais, de maneira que não seja possível, ou que o seja com muito esforço, a igualdade entre os saberes/conhecimentos que as separam.

O sujeito periférico, habitante do Subúrbio Ferroviário de Salvador, mesmo nas situações mais adversas, apresenta capacidade de produção estética preservada. O que falta, na maioria das vezes, é a oportunidade de se expressar. No Acervo da Laje, esse aspecto se faz presente, trazendo à luz a possibilidade de, mesmo em território periférico, vulnerável, invisibilizado historicamente, haver espaço que permita às pessoas criarem e expressarem-se de fato, como sujeitos produtores/as de beleza. É a prática educativa assumida às últimas consequências, como atitude poética, ou criação de si.

Dessa forma, as ações desenvolvidas dentro do Acervo da Laje, nas Casas 1 e 2, nos arredores e em outros locais da cidade de Salvador-BA, têm o objetivo de se fazer respeitar os espaços de história popular a partir do Subúrbio Ferroviário de Salvador, de maneira a trazer à consciência a memória desta cidade, que costuma ser absurdamente elitista, pois historicamente, para o seu núcleo urbano hegemônico, a memória suburbana em Salvador inexistente. Essa é a principal missão do Acervo da Laje: gritar aos quatros ventos que a localidade existe e se estabelece entremeadas de riquezas, belezas e saberes.

## REFERÊNCIAS

ARROYO, Miguel G. *Outros sujeitos, outras pedagogias*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2017.

BOFF, Leonardo. *Saber cuidar: ética do humano compaixão pela terra*. Petrópolis: Vozes, 1999.

BOFF, Leonardo. *Virtudes para um outro mundo possível: hospitalidade: direito e dever de todos*. Petrópolis: Vozes, 2005. v. 1.

BOFF, Leonardo. *Virtudes para um outro mundo possível: convivência, respeito e tolerância*. Petrópolis: Vozes, 2006a. v. 2.

**É a prática  
educativa  
assumida às  
últimas  
consequências,  
como atitude  
poética,  
ou criação  
de si**

BOFF, Leonardo. *Virtudes para um outro mundo possível: comer e beber juntos e viver em paz*. Petrópolis: Vozes, 2006b. v. 3.

BOSI, Ecléa. *O tempo vivo da memória: ensaios de psicologia social*. São Paulo: Ateliê Editorial, 2003.

CÂNDIDO, Antônio. O direito à literatura. In: CÂNDIDO, Antônio. *Vários escritos*. 4. ed. Rio de Janeiro: Ouro sobre Azul; São Paulo: Duas Cidades, 2004. p. 169-191.

CÂNDIDO, Antônio et al. *A personagem de ficção*. São Paulo: Perspectiva, 2009.

CORDEIRO, Hilza; NATIVIDADE, Priscila. A cobiça pelo Odorico: colégio fecha as portas após 25 anos. *Jornal Correio*, Salvador, 4 jan. 2020. Disponível em: <https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/a-cobica-pelo-odorico-colegio-fecha-as-portas-apos-25-anos/>. Acesso em: 3 mar. 2020.

DARTIGUES, André. *O que é Fenomenologia?*. São Paulo: Centauro, 2008.

DERRIDA, Jacques; DUFOURMANTELLE, Anne. *Anne Dufourmantelle convida a falar da hospitalidade*. São Paulo: Escuta, 2003.

DUSSEL, Enrique. *Para uma ética da libertação latino-americana*. Tradução Luiz João Gaio. São Paulo: Edições Loyola; Piracicaba: Editora UNIMEP, 1977. V. 2, t. 3. (Coleção Reflexão latino-americana).

DUSSEL, Enrique. Siete hipótesis para una estética de la liberación. *Práxis: revista de Filosofía*, Costa Rica, n. 77, p. 1-37, enero/jun. 2018. Disponível em: <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/praxis/article/view/10520/15448>. Acesso em: 20/01/2022.

GOHN, Maria da Glória. Educação não-formal, educador(a) social e projetos sociais de inclusão social. *Meta: Avaliação*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 28-43, jan./abr. 2009. Disponível em: <https://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/metaavaliacao/article/view/1/5>. Acesso em: 15 out. 2022.

HEIDEGGER, Martin. *Ensaio e conferências*. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

HUSSERL, Edmund. *A crise da humanidade europeia e a filosofia*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2002.

LIMA, Antônio Balbino Marçal. O que é fenomenologia?. In: LIMA, Antônio Balbino Marçal (org.). *Ensaio sobre fenomenologia: Husserl, Heidegger e Merleau-Ponty*. Ilhéus: Editus, 2014. p. 9-14.

MBEMBE, Achille. *Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte*. Tradução Renata Santini. São Paulo: N-1 edições, 2018.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 21. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

SANTOS JR., Severiano José. *Zelosamente habitando a Terra: ecovilas genuínas, espaço geográfico e a construção de lugares zelosos em contextos contemporâneos de fronteiras paradigmáticas*. 2016. 443 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016. Disponível em: [https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/20636/1/TESE\\_ZelosamenteHabitandoaTerra.EcovilaseLugaresZelosos\\_SANT.pdf](https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/20636/1/TESE_ZelosamenteHabitandoaTerra.EcovilaseLugaresZelosos_SANT.pdf). Acesso em: 23 jul. 2018.

SANTOS, José Eduardo Ferreira. Education for beauty in Acervo da Laje (the Laje Colletion) and the emergency of creative work at the outskirts of Salvador, Brazil. In: HVIID, Pernille; MÄRTSIN, Mariann. *Culture in education and education e culture: tensioned dialogues and creative constructions*. [S. l.]: Springer, 2019. p. 125-148.

SANTOS, Luciano Costa. *O sujeito é de sangue e carne: a sensibilidade como paradigma em Emmanuel Levinas*. 2007. 278 f. Tese (Doutorado em Filosofia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007. Disponível em: <https://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/2974>. Acesso em: 22 fev. 2018.

SARTI, Cyntia Andersen. *A família como espelho: um estudo sobre a moral dos pobres*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SOKOLOWSKI, Robert. *Introdução à fenomenologia*. São Paulo: Loyola, 2004.

SOUZA, Jessé. *A invisibilidade da desigualdade brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

SUASSUNA, Ariano. *Iniciação à estética*. 5. ed. Recife: Editora Universitária do Recife, 2002.

WEIL, Simone. *Actualidade de uma estranha mística para os nossos estranhos tempos*. Tradução Débora Mariz. Lisboa: Centro Filosofia da Universidade de Lisboa, 2010. Disponível em: <https://simoneweil.library.ucalgary.ca/bibliography/a-actualidade-de-uma-estranha-mistica-para-os-nossos-estranhos-tempos/>. Acesso em: 23 maio 2017.

WEIL, Simone. *O enraizamento*. Bauru: EDUSC, 2001.

WEIL, Simone. *A gravidade e a graça*. Tradução Paulo Neves. São Paulo: Martins Fontes, 1993.





SEÇÃO 4  
**OUTRAS FORMAS  
DE DESIGUALDADES**



## Resumo

Este artigo possui como principal objetivo analisar a presença das desigualdades regionais na estrutura da Indústria do Futebol no Brasil, verificando se essa característica se reflete no desempenho dos clubes do país. Como evidências iniciais, foi possível observar que as desigualdades regionais estão presentes em termos de estrutura: as regiões Sudeste e Sul são aquelas nas quais mais se observam clubes de futebol no país; as que apresentam o maior percentual de atuação dos atletas profissionais de futebol; e onde se encontram melhores oportunidades em termos de salários para jogadores e demais profissionais dos clubes de futebol. Após a análise dos dados das séries A e B do Campeonato Brasileiro entre os anos de 2003 e 2021, a pesquisa mostrou que a hipótese de que as desigualdades regionais são explicitamente observáveis no desempenho dos clubes do Brasil não foi rejeitada. Foi possível visualizar que em termos de desempenho, as regiões Sudeste e Sul são aquelas que possuíram maior número de participações nas séries A e B do Campeonato Brasileiro, com destaque para a Região Sudeste dominando os principais indicadores positivos: títulos das séries A e B, conquista de vagas para a Libertadores e acessos da segunda para a primeira divisão. Por fim, verificou-se que as desigualdades regionais no futebol brasileiro também se refletiram em termos de preferências das torcidas.

**Palavras-chave:** desigualdades regionais; economia do esporte; indústria do futebol.

## Abstract

*The main objective of this article is to analyze the presence of regional inequalities in the structure of the Football Industry in Brazil, verifying if this characteristic is reflected in the performance of clubs in the country. As initial evidence, it was possible to observe that regional inequalities are present in terms of structure: the Southeast and South regions are those in which we observe the largest numbers of football clubs in the country; those with the highest percentage of professional football players; and where there are better opportunities are found in terms of wages for players and other professionals from football clubs. After analyzing data from the A and B series of the Brazilian Championship between 2003 and 2021, the research showed that the hypothesis that regional inequalities are explicitly observable in the performance of clubs in Brazil was not rejected. It was possible to verify that in terms of performance, the Southeast and South regions are those that had the highest number of participations in the A and B series of the Brazilian Championship, with emphasis on the Southeast region dominating the main positive indicators: A and B series titles, winning places for Libertadores and access from the second to the first division. Finally, it was found that regional inequalities in Brazilian football were also reflected in terms of fan preferences.*

**Keywords:** regional inequalities; sport economics; football industry.

# O reflexo das desigualdades regionais na indústria do futebol no Brasil

PABLO RUAN REIS COUTINHO

Mestrando em Economia e Economista pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), pós-graduando em Gestão Financeira pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), pós-graduando no MBA em Gestão e Marketing Esportivo pela Trevisan Escola de Negócios. pablocoutinho18@hotmail.com

[doi.org/10.56839/bd.v32i2.10](https://doi.org/10.56839/bd.v32i2.10)

## INTRODUÇÃO

As desigualdades sociais e econômicas estão presentes desde os primórdios das civilizações e podem ser observadas em vários âmbitos: gênero, raça, mercado de trabalho, entre países, regiões, etc. Ao estudar a temática desigualdades de maneira geral, alguns tópicos sempre estão presentes dentre aqueles que buscam explicar as suas origens, tais quais: a herança histórica de um país, as segregações de raça e gênero, o acesso à educação, a localização geográfica, etc. A temática das desigualdades regionais atrai a atenção dos economistas há muito tempo, especialmente daqueles estudiosos das áreas da economia regional, economia da educação e economia institucional, por exemplo.

Ao observar um país como o Brasil, que possui dimensões continentais, diversos autores apontam a sua subdivisão em vários outros “Brasis” em referência às desigualdades sociais e econômicas encontradas entre as regiões do país. Alguns indicadores permitem visualizar as desigualdades no país, dentre os mais citados estão: o Produto Interno Bruto (PIB), a taxa de desocupação do país, e o rendimento médio real da população ocupada. Os resultados presentes nesses principais indicadores demonstram a existência das desigualdades regionais no país.

**Se o Brasil, de maneira geral, é um país desigual, há uma suposição de que as desigualdades regionais também estão refletidas nos seus setores econômicos**

Se o Brasil, de maneira geral, é um país desigual, há uma suposição de que as desigualdades regionais também estão refletidas nos seus setores econômicos. Dentre os setores econômicos do país, a chamada Indústria do Futebol chama a atenção por ser impulsionada principalmente pela paixão do brasileiro pela modalidade esportiva; a importância do setor é tamanha a ponto de em 2018 ter representado cerca de 0,72% do PIB brasileiro. Dada a relevância do setor nos âmbitos cultural e econômico do país, é interessante analisar como algumas características do país, tais quais as desigualdades regionais, são extrapoladas para o setor.

Este artigo, além de buscar trazer a temática de desigualdades regionais para o âmbito da economia do esporte, possui como principal objetivo analisar a presença das desigualdades regionais na estrutura da Indústria do Futebol no Brasil, verificando se essa característica se reflete no desempenho dos clubes do país, através de uma análise descritiva estatística. Parte-se da hipótese de que as desigualdades regionais são explicitamente observáveis no desempenho dos clubes do Brasil. Para alcançar o objetivo, além da apresentação de evidências iniciais das desigualdades regionais no Brasil, serão efetuadas análises descritivas da estrutura do futebol brasileiro e suas desigualdades e do desempenho dos clubes no Brasil e suas desigualdades.

## **EVIDÊNCIAS INICIAIS DAS DESIGUALDADES REGIONAIS NO BRASIL**

O Brasil comumente é dividido em vários “Brasis” em referência as inúmeras desigualdades existentes e por ser um país de características continentais. Dentre os diversos tipos de desigualdades verificadas, destacam-se as de raça, gênero, sociais, econômicas e regionais. Os parágrafos a seguir demonstram a existência das desigualdades regionais no Brasil, de maneira simplificada, através de alguns dos principais indicadores econômicos que corroboram com as disparidades entre as regiões do país.

Conforme observado na primeira coluna do Quadro 1, o maior Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro em 2019 foi o da Região Sudeste, mostrando que essa região foi a principal responsável pelos bens e produtos finais criados durante o ano de 2019; em sequência apareceram as regiões Sul, Nordeste, Centro-Oeste e Norte. Um fato a se comentar é que o PIB do Sudeste em 2019 foi superior ao somatório das outras quatro regiões do país, demonstrando o quanto esta região está acima das demais.

A Região Nordeste apresenta a maior taxa de desocupação entre as regiões; em seguida aparece a Norte, com a segunda maior taxa; a Sul é a que apresenta a menor. A Região Centro-Oeste é a que possui o maior rendimento médio das pessoas ocupadas, levemente à frente de Sudeste e Sul; a Nordeste possui o menor rendimento médio, seguida da Norte. Tais informações apontam que as regiões Sudeste e Sul estão economicamente à

frente das demais, enquanto Norte e Nordeste atrás. Complementarmente, Novaes (2020) apresenta o Ranking de Competitividade dos Estados, onde é possível observar a disparidade de São Paulo, Sul, Sudeste, e verificar como Norte e Nordeste estão abaixo das demais. As próximas seções possuem como finalidade verificar o quanto as desigualdades econômicas influenciam na Indústria do Futebol.

**Quadro 1**  
**Principais indicadores econômicos brasileiros por região**

Região	PIB em 2019 (1.000.000 R\$)	Taxa de desocupação Trimestre móvel: jan- fev-mar/2022 (%)	Rendimento médio real habitual de todos os trabalhos das pessoas ocupadas (R\$)
Centro-Oeste	731.351	8,5	2.894
Nordeste	1.047.766	14,9	1.720
Norte	420.424	11,7	1.985
Sudeste	3.917.485	11,1	2.875
Sul	1.272.105	6,5	2.849

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2022) e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (2022). Elaboração própria.

## A ESTRUTURA DO FUTEBOL BRASILEIRO E SUAS DESIGUALDADES

O futebol é uma das paixões dos brasileiros e esse sentimento, para além de todo o papel cultural e social exercido, é refletido na importância e no potencial de crescimento econômico que a sua indústria possui. Conforme a Confederação Brasileira de Futebol (2019), a Indústria do Futebol foi responsável pela geração de cerca de 0,72% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro no ano de 2018 através de movimentações diretas e indiretas de suas partes envolvidas, tais quais: Confederação Brasileira de Futebol (CBF), federações estaduais, clubes, atletas, torcedores, patrocinadores, fornecedores, mídia, governo, etc. Para além do PIB, a relevância da Indústria do Futebol pode ser observada através da ótica da quantidade de clubes existente, total de atletas e demais profissionais envolvidos nas atividades, e infraestrutura existente para o funcionamento do esporte como um dos espetáculos da indústria do entretenimento.

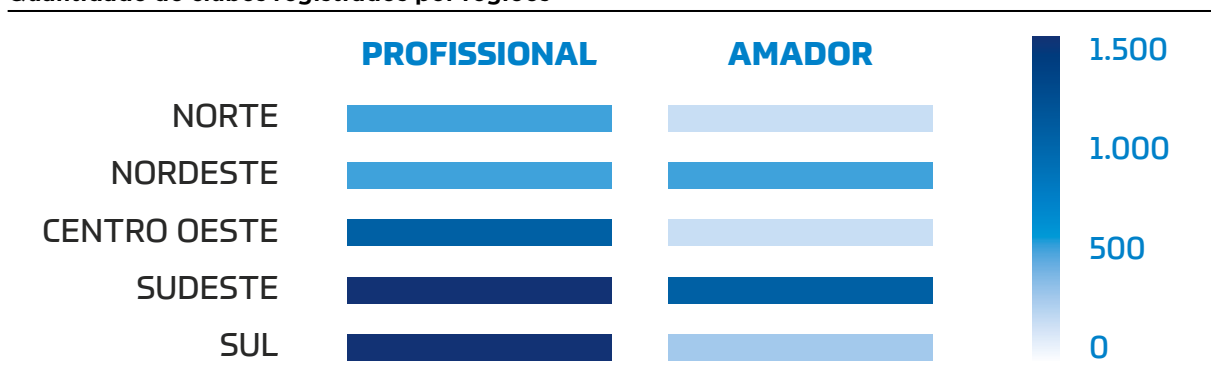
Dada toda a sua relevância, a Indústria do Futebol não pode ser enxergada como um mecanismo a parte da economia brasileira e mundial: em outras palavras, mesmo que em graus diferentes, questões inerentes à Economia, tais quais os impactos da covid-19 no Brasil, por exemplo, também afetam a Indústria do Futebol e devem ser analisados profissionalmente tais quais os demais setores econômicos. Para além da questão dos impactos da covid-19 na Indústria do Futebol, que pode ser analisada com mais detalhes em Coutinho (2022), uma importante característica econômica que é extrapolada para a Indústria do Futebol no Brasil são as desigualdades. É possível enxergar dentro do país a presença de diversos “Brasis”, diferenciados principalmente pelas desigualdades sociais e econômicas;

na Indústria do Futebol, essas desigualdades também estão presentes e podem ser observadas já num primeiro momento através da diferença observada em termos de estrutura da Indústria.

Um primeiro aspecto interessante a se analisar na Indústria do Futebol no Brasil é a quantidade de clubes e como estão distribuídos. Em 2018 o país possuía 7.020 clubes registrados: 1.430 que tiveram o registro junto à CBF reativados entre 2015 e 2018, sendo assim considerados ativos e 5.590 clubes inativos, que por característica não podem participar de competições nacionais. Destes 7.020 clubes, 1.769 eram considerados clubes profissionais de futebol (874 ativos e 895 inativos), enquanto 5.251 estavam classificados como clubes amadores de futebol (556 ativos e 4.695 inativos) (CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE FUTEBOL, 2019).

Complementando as informações sobre os clubes de futebol no Brasil, a Imagem 1 apresenta a quantidade de clubes registrados por regiões. Segundo a Confederação Brasileira de Futebol (2019), durante o período da pesquisa os clubes estavam distribuídos geograficamente em 1.499 municípios do país; 38% estavam Região Sudeste, 26% na Região Sul, 14% se localizavam na Região Norte, 13% no Nordeste e 9% na Região Centro-Oeste. Os dados mostram de maneira preliminar a importância que as regiões Sudeste e Sul possuem para a Indústria do Futebol no Brasil, seguindo uma tendência observada na Economia brasileira, como um todo, conforme verificado na seção 2.

**Imagem 1**  
**Quantidade de clubes registrados por regiões**

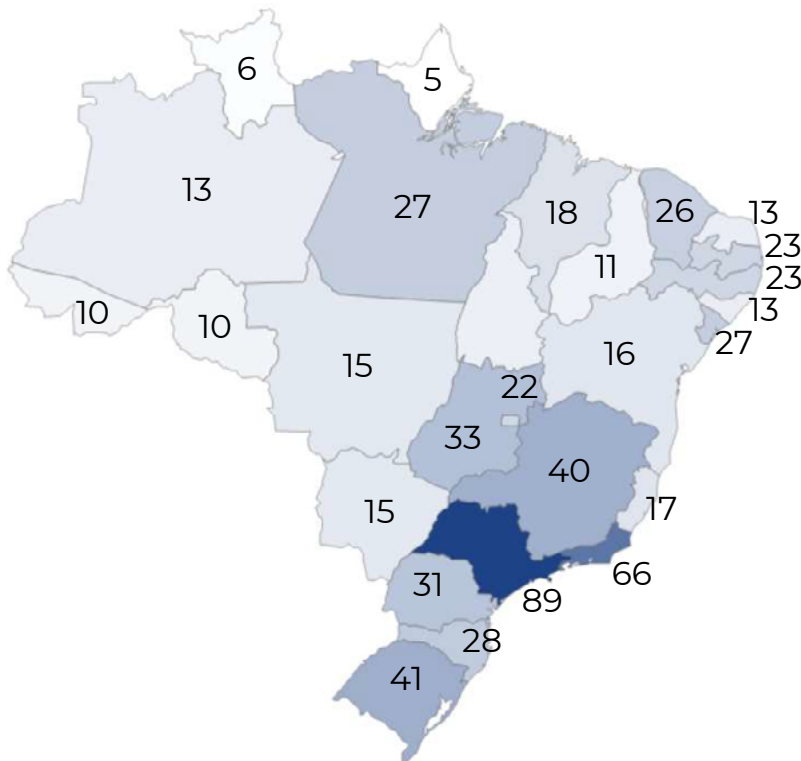


Fonte: Confederação Brasileira de Futebol (2019).

O Gráfico 1 apresenta um foco no número de clubes profissionais por estado no Brasil durante o ano de 2019 (um ano após os dados apresentados pela Confederação Brasileira de Futebol) e apresenta, visualmente, como estes estão distribuídos ao redor do país. Durante o período observado no Gráfico 1, houve um decréscimo na quantidade de clubes profissionais ativos em relação ao ano anterior, de forma que em 2019 existia um total

de 650 clubes nesta categoria. De acordo com a Pluri Consultoria (2020), em 2019 estes 650 clubes profissionais ativos estavam distribuídos em 422 cidades, e existiam cerca de 0,12 clubes com essas características por cidade; alguns outros dados que apontam para a presença da desigualdade regional na estrutura do futebol brasileiro, apresentados pela Pluri Consultoria (2020), são os de que apenas 7,6% das cidades brasileiras possuíam pelo menos um clube de futebol profissional em atividade durante o ano de 2019 e que existiam cerca de 106 cidades com mais de 100 mil habitantes sem clubes profissionais em atividade, demonstrando novamente o potencial de expansão para a modalidade de futebol profissional do país e o quanto os clubes estão geograficamente concentrados em algumas regiões e estados.

**Gráfico 1**  
**Número de clubes profissionais por estado**



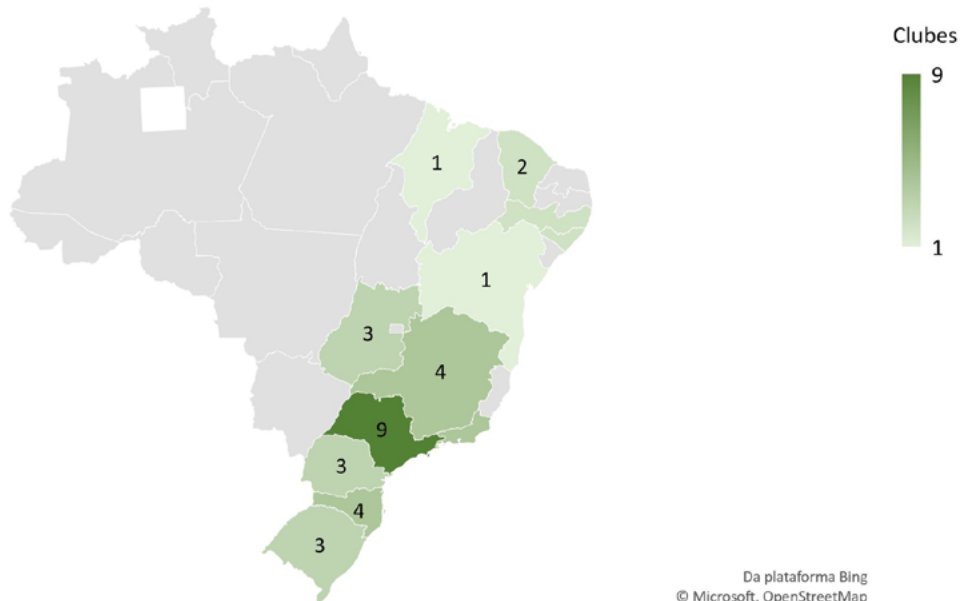
Fonte: Pluri Consultoria (2020).

Ainda na temática de diferenças regionais no âmbito dos clubes do futebol brasileiro, o Gráfico 2 apresenta o número de clubes nas principais divisões do futebol brasileiro: as séries A e B do Campeonato Brasileiro por estado em 2022. Apenas 16 estados possuíam pelo menos um clube nas principais divisões do Brasil, mostrando que 50% dos estados não estão sendo representados. Dos 40 clubes, 42,50% estão presentes na Região Sudeste, 25% no Sul, 15% no Nordeste, 12,5% no Centro-Oeste e não há nenhum clube da Região Norte presente. De maneira geral, estes Gráficos indicam



que na medida em que há um filtro para os principais clubes do país e seus resultados, é possível verificar uma maior desigualdade.

**Gráfico 2**  
**Número de clubes das séries A e B do Campeonato Brasileiro por estado em 2022**



Da plataforma Bing  
© Microsoft, OpenStreetMap

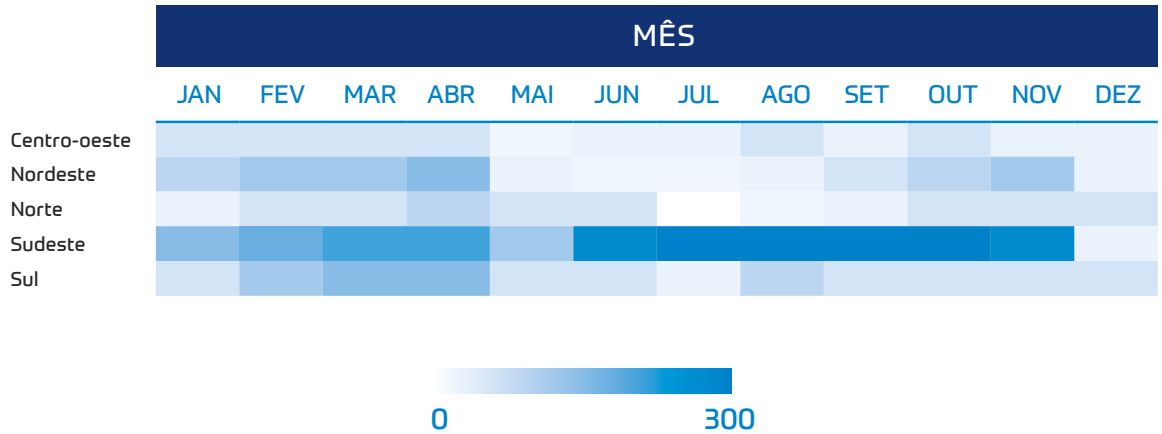
Fonte: Bola na Área (c2002) e Confederação Brasileira de Futebol (2022). Elaboração própria.

Um assunto tem obtido maior relevância entre os gestores e estudiosos da Indústria do Futebol, e é digno de análise neste artigo, é referente ao calendário das partidas da categoria principal. O debate teve repercussão ainda maior após o Palmeiras encerrar a temporada de 2021 como clube que mais partidas disputou no mundo e mostrar o quanto os principais clubes do Brasil disputam uma quantidade maior de partidas que os demais clubes do mundo. Contudo, se na ponta do iceberg, poucos clubes brasileiros disputam muitas partidas oficiais na temporada, a realidade no restante da Indústria do Futebol brasileiro é bastante diferente.

Conforme a Pluri Consultoria (2020), a taxa de utilização média do calendário do futebol brasileiro em 2019, ao considerar os clubes profissionais em atividade na temporada, foi de 35%, ou seja, em 65% do período analisado, os clubes profissionais em atividade estavam sem calendário a ser disputado. Ainda de acordo com a Pluri Consultoria (2020), somente 19,7% dos clubes profissionais ativos em 2019 possuíam um calendário anual, fundamentalmente por participarem de alguma das quatro divisões do Campeonato Brasileiro de futebol; os outros 80,3% dos clubes disputam apenas as competições de caráter estadual, ou, em poucos casos, a Copa do Brasil. Na Imagem 2, que apresenta o número de partidas da categoria principal em 2018, é possível verificar que a Região Sudeste é a principal em termos de partidas realizadas ao longo da temporada, enquanto as regiões Norte e Centro-Oeste são as que menos partidas recebem. Estes

dados apontam para a presença de desigualdades regionais em termos de partidas disputadas.

**Imagem 2**  
**Calendário das partidas de futebol da categoria principal**



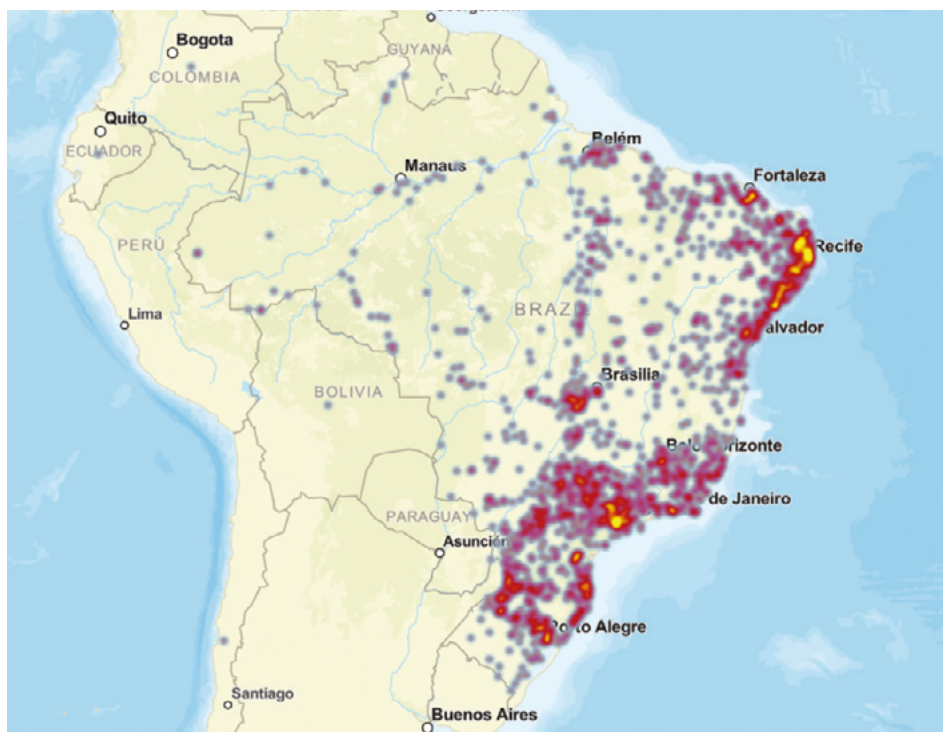
Fonte: Confederação Brasileira de Futebol (2019).

Dentre os vários *stakeholders* presentes na Indústria do Futebol, os participantes que possuem maior destaque dentro do espetáculo, afinal são estes que estarão diretamente envolvidos com o produto final produzido, são os jogadores de futebol. Um ponto a se analisar referente aos atletas do futebol brasileiro é relacionado à origem dos mesmos: de acordo com a Imagem 3, que apresenta um mapa de calor da concentração de municípios de origem dos atletas, é possível observar que a maior parte dos jogadores de futebol tem como principal origem alguns municípios localizados na Região Nordeste do país, a destacar estados como Bahia e Pernambuco, e alguns municípios presentes no Sudeste e Sul do país, a mencionar alguns localizados nos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul.

De acordo com a Confederação Brasileira de Futebol (2019), em termos de atuação, os jogadores profissionais de futebol no Brasil possuem um maior percentual de atuação na Região Sudeste, onde estão localizados cerca de 39% dos atletas, seguidos pelas regiões Nordeste e Sul, com 21% e 20%, respectivamente, e as regiões Centro-Oeste e Norte com 11% e 9%. De acordo com o alto número de atletas oriundos da Região Nordeste, essas informações combinadas apontam para a existência da exportação de jogadores dessa região para as demais, possivelmente em busca de locais onde possuam uma maior quantidade de clubes profissionais.

Outro aspecto relevante a se comentar acerca dos atletas envolvidos na Indústria do Futebol é referente a questão dos salários. Por conta da alta exposição, através da “ostentação” de bens de luxo e alto padrão do estilo de vida, por parte de alguns dos principais jogadores de futebol, existe um senso comum de que a maioria dos jogadores de futebol possuem

**Imagem 3**  
**Concentração de municípios de origem dos atletas**



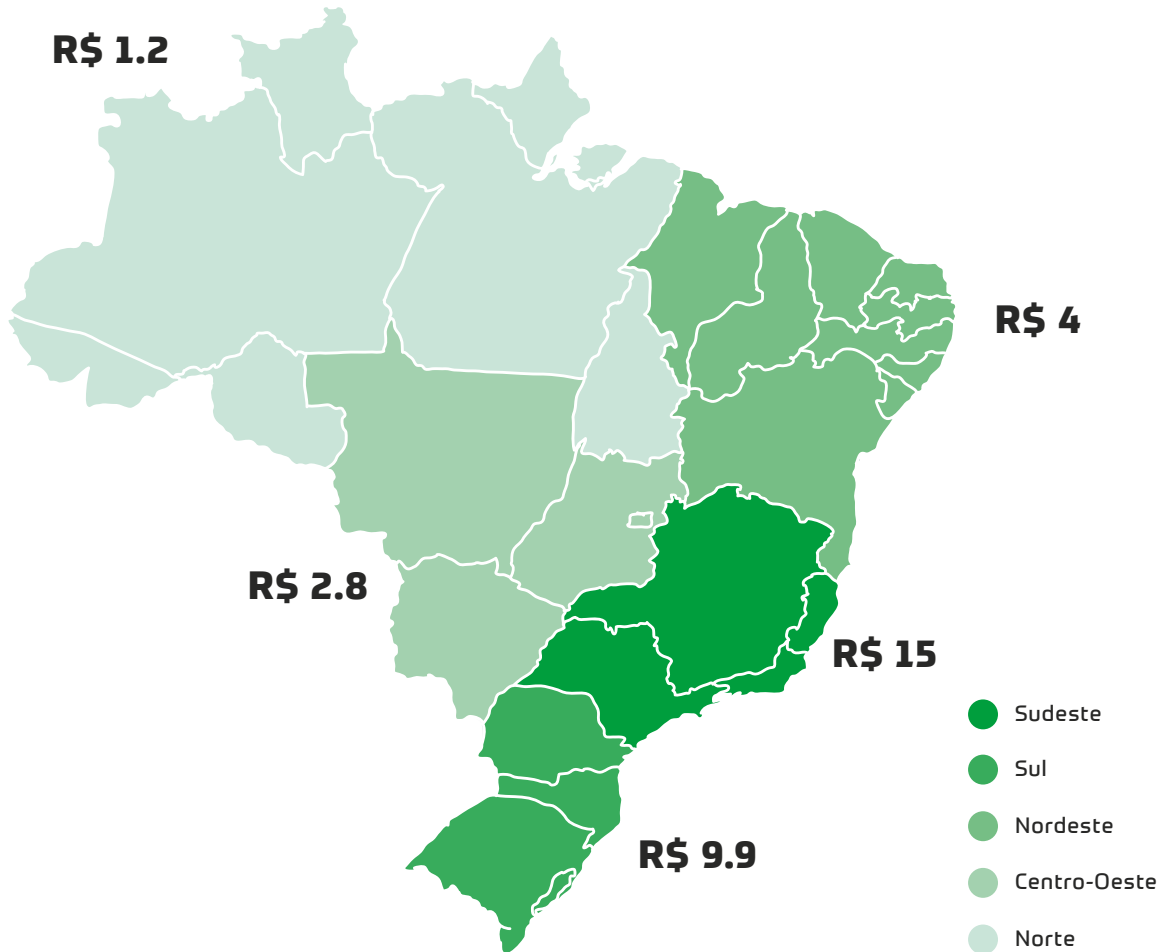
Fonte: Confederação Brasileira de Futebol (2019).

remunerações astronômicas. De acordo com dados da Confederação Brasileira de Futebol (2019), até o dia 14 de março de 2019, cerca de 55% dos atletas profissionais de futebol recebiam valores iguais ou inferiores a R\$ 1.000 (ou aproximadamente um salário-mínimo na época da pesquisa), enquanto 33% dos jogadores possuíam remunerações entre R\$ 1.001 e R\$ 5.000. Valores bem aquém das remunerações obtidas entre R\$ 200.001 e R\$ 500.000 observadas por cerca de 1% destes atletas.

No Gráfico 3, que apresenta a média salarial dos jogadores por região, é possível observar outro tipo de desigualdade salarial entre os atletas: a regional. Na Região Sudeste os jogadores profissionais recebem em média cerca de R\$ 15 mil, seguidos da Região Sul com R\$ 9,9 mil, R\$ 4 mil no Nordeste, R\$ 2,8 mil na Centro-Oeste e R\$ 1,2 mil na Norte. Essa desigualdade regional na média salarial dos jogadores, em parte, explica o porquê do êxodo de jogadores nordestinos, citado anteriormente, para outras regiões do país e demonstra o quanto as regiões Norte, Centro Oeste e Nordeste têm de desvantagem econômica em relação às demais.

Apesar dos atletas serem os principais responsáveis pelo produto entregue pela Indústria do Futebol (uma partida), existem diversos outros *stakeholders* envolvidos diretamente e que fazem o futebol brasileiro funcionar. Tendo como finalidade a obtenção de dados e informações que pudessem auxiliar

**Gráfico 3**  
**Média salarial dos jogadores por região (valores em mil)**



Fonte: Confederação Brasileira de Futebol (2019).

na profissionalização dos clubes de futebol no Brasil, através de instrumentos gerenciais, a Confederação Brasileira de Futebol (2017) realizou a primeira pesquisa de remuneração no futebol brasileiro, buscando mapear como diversos dos outros profissionais envolvidos, através dos clubes, com o esporte são pagos. No Apêndice deste artigo será possível observar uma tabela resumindo a mediana dos salários obtidos nas regiões Nordeste e Centro-Oeste, nas regiões Sul e Sudeste, além da diferença percentual da mediana existente entre esses dois agrupamentos de regiões presentes na pesquisa. É importante sinalizar que no Apêndice estão presentes as informações referentes ao regime de contratação através da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e que cargos com pelo menos uma região com respostas insuficientes ou não remunerados foram omitidos para facilitar na análise.

Um primeiro aspecto a ser destacado através do quadro presente no Apêndice é de que foram analisadas as diferenças salariais entre a mediana

**Tanto os melhores profissionais da Indústria do Futebol, quanto aqueles que buscam oportunidades de inserção, são atraídos para as regiões Sul e Sudeste, colaborando com a intensificação das desigualdades regionais e concentração regional**

das regiões de 36 cargos diferentes, estando presentes desde aquelas ocupações de caráter mais operacional, quanto as de características gerenciais. Em 34 dos 36 cargos analisados, ou em 94,44% dos cargos, houve uma diferença salarial superior no agrupamento das regiões Sul e Sudeste ao se comparar com o grupo das regiões Nordeste e Centro-Oeste, enquanto em apenas 2 dos 36 cargos, ou 5,56%, foi observada uma diferença salarial superior no grupo das regiões Nordeste e Centro-Oeste: os cargos de Assessor de Imprensa e Treinador da Equipe Principal Masculina. Dos 34 cargos em que há uma vantagem salarial no agrupamento das regiões Sul e Sudeste, em 58,82% a diferença existente é superior a 50%, enquanto em 20,59% a diferença supera o patamar dos 100%.

Os dados observados através da primeira pesquisa de remuneração no futebol brasileiro vão na mesma direção daqueles observados em relação à remuneração dos atletas de futebol profissional do Brasil. Há uma grande diferença salarial entre as regiões na Indústria do Futebol, tanto para os principais atores do esporte (os jogadores), quanto para os demais participantes envolvidos. Como uma das principais consequências dessa diferença salarial, tanto os melhores profissionais da Indústria do Futebol, quanto aqueles que buscam oportunidades de inserção, são atraídos para as regiões Sul e Sudeste, colaborando com a intensificação das desigualdades regionais e concentração regional.

Um último ponto cuja presença é imprescindível na discussão sobre a estrutura do futebol brasileiro e suas desigualdades está relacionado à infraestrutura para a realização do espetáculo: os estádios e arenas. Segundo a Confederação Brasileira de Futebol (2019), o futebol brasileiro possuía em 2018 cerca de 798 estádios reconhecidos pelas federações estaduais para a prática do futebol. Através da Imagem 4, que apresenta a distribuição de estádios no Brasil, é possível perceber que este indicador apresenta uma configuração parecida ao do mapa de calor apresentado na Imagem 3: a maior parte dos estádios do país estão localizados em alguns dos estados da Região Nordeste, juntamente com estados da Região Sudeste, tais quais Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, e da Região Sul, com destaque para Paraná e Rio Grande do Sul.

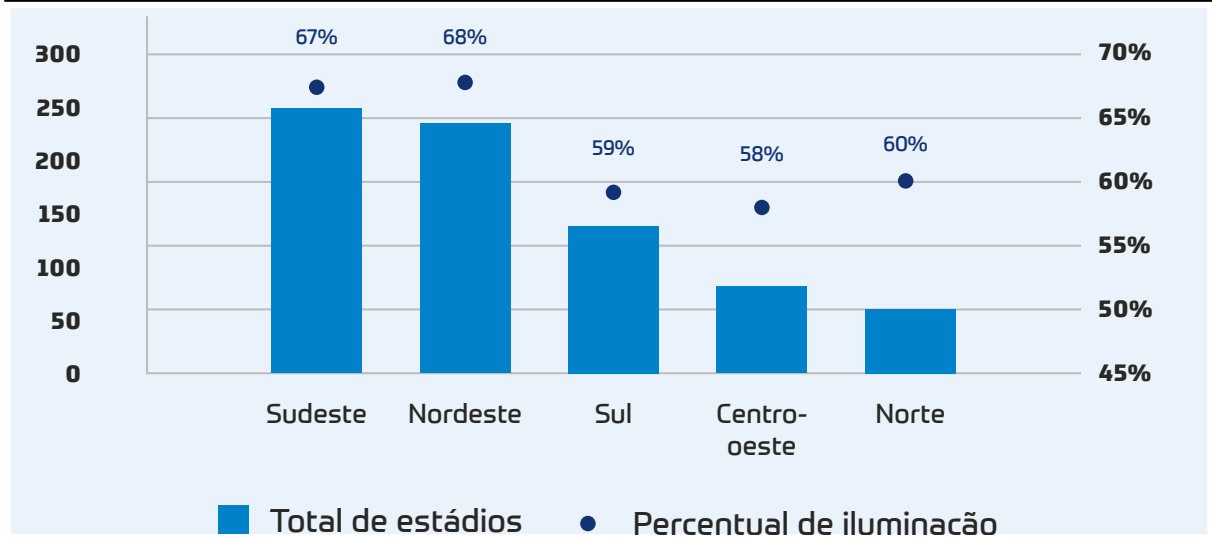
O Gráfico 4, que apresenta a quantidade de estádios e o percentual de iluminação por região, complementa as informações presentes na Imagem 4. Através do Gráfico é possível observar que a Região Sudeste é aquela que possui a maior quantidade de estádios, com 260; com um patamar próximo, a Região Nordeste vem logo em seguida com 245 estádios e é aquela que apresenta o maior percentual de estádios iluminados, com cerca de 68%. A Região Sul apresenta 145 estádios, a Centro-Oeste 85 estádios, com o menor percentual de iluminação – no patamar dos 58%, e a Região Norte, com 63 estádios, é aquela que apresenta o menor número de estádios. (CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE FUTEBOL, 2019).

**Imagem 4**  
Distribuição dos estádios no Brasil



Fonte: Confederação Brasileira de Futebol (2019).

**Gráfico 4**  
Média salarial dos jogadores por região (valores em mil)

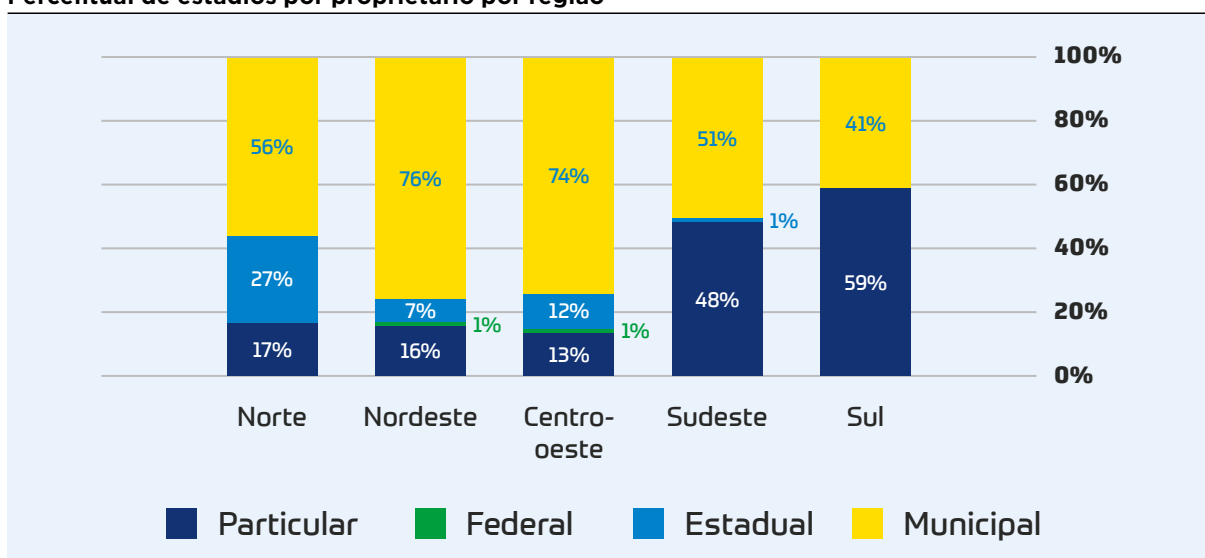


Fonte: Confederação Brasileira de Futebol (2019).

Um último aspecto a se tratar, relacionado aos estádios presentes no futebol brasileiro, está relacionado aos seus proprietários. O Gráfico 5, que mostra o percentual de estádios por proprietário por região, mostra que existem quatro possíveis proprietários dos estádios: o país, os estados, os municípios e pessoas físicas e jurídicas particulares. A Região Sul é a única

do país que possui um maior percentual, com 59%, de proprietários de estádios particulares do que públicos; a Região Sudeste aparece logo em sequência, com 48% dos estádios de propriedade particular, enquanto o restante se divide entre municípios e estado; as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste possuem um percentual baixo de proprietários de estádios particulares com 17%, 16% e 13%, respectivamente. As informações referentes a infraestrutura do futebol brasileiro apontam que as regiões Sudeste, Sul e Nordeste possuem mais palcos para a prática da modalidade esportiva, contudo, nas regiões Sul e Sudeste esses estádios são bastante divididos entre iniciativa pública e privada, enquanto no Nordeste a presença do poder público é mais necessária.

**Gráfico 5**  
**Percentual de estádios por proprietário por região**



Fonte: Confederação Brasileira de Futebol (2019).

Através das informações expostas nesta seção, foi possível observar o quanto a desigualdade regional está presente em termos de estrutura na Indústria do Futebol no Brasil. As regiões Sudeste e Sul são aquelas nas quais mais se observam clubes profissionais e amadores de futebol no país, clubes profissionais e aqueles clubes considerados a elite do futebol no Brasil, e a região que mais disputa partidas no decorrer do ano. Apesar de existirem muitos atletas que são advindos da Região Nordeste, assim como Sudeste e Sul, são nas regiões Sul e Sudeste em que o maior percentual de atletas profissionais de futebol atuam, bem como encontram melhores oportunidades em termos de salários médios; ao se tratar de demais profissionais presentes nos clubes de futebol, melhores condições em termos salariais também são encontradas nas regiões Sudeste e Sul. A desigualdade também está presente nos estádios espalhados ao redor do país: apesar de Sudeste e Nordeste possuírem uma quantidade similar de palcos onde ocorrem o espetáculo do futebol, as regiões Sudeste e Sul possuem uma proporção elevada de proprietários de origem particular,

enquanto Nordeste, Norte e Centro-Oeste utilizam de estádios de origem pública. Na seção seguinte, buscará se verificar o quanto as desigualdades regionais, para além da estrutura da Indústria do Futebol, se refletem em termos de desempenho esportivo.

## **O DESEMPENHO DOS CLUBES NO BRASIL E SUAS DESIGUALDADES**

Os clubes de futebol no Brasil e no mundo possuem o seu desempenho afetado por diversas variáveis reconhecidas pela literatura econômica: as receitas obtidas, uma boa gestão, a presença da torcida nos estádios, o tempo de permanência do treinador de futebol, etc. A Indústria do Futebol no Brasil, como uma fiel representação do país, é bastante afetada pelos eventos que interferem na economia brasileira e global, dentre os quais as desigualdades sociais e econômicas. Um aspecto digno de maior análise dentro da Economia e da subárea da Economia do Esporte, é se as desigualdades regionais estão presentes no desempenho esportivo dos clubes.

As desigualdades regionais, conforme observado na seção anterior, podem ser verificadas em diversos aspectos em termos de estrutura da Indústria de Futebol no Brasil, tais quais questões relacionadas aos clubes, atletas e demais funcionários, estádios, etc. Nesta seção, através de dados obtidos das duas principais divisões do Campeonato Brasileiro de Futebol (as chamadas séries A e B), busca-se encontrar evidências que permitam confirmar ou rejeitar a hipótese de que as desigualdades regionais, para além da estrutura da Indústria de Futebol, está presente no desempenho dos clubes de futebol do país. Para esta análise, serão considerados dados obtidos do período iniciado em 2003, ano no qual o Campeonato Brasileiro de Futebol passa a ter um formato de disputa baseado no método dos pontos corridos, e encerrado na temporada de 2021.

Um primeiro aspecto cuja análise é necessária é relacionado as participações dos clubes nas séries A e B do Campeonato Brasileiro de Futebol durante o período analisado. O Gráfico 2, que tratava do número de clubes das séries A e B do Campeonato Brasileiro por estado em 2022, previamente indicou a presença da desigualdade regional no principal campeonato no país. Através do Gráfico 6, que apresenta o número de participações de clubes das séries A e B do Campeonato Brasileiro por estado entre 2003 e 2021, é possível verificar com maior consistência a desigualdade presente na Indústria do Futebol.

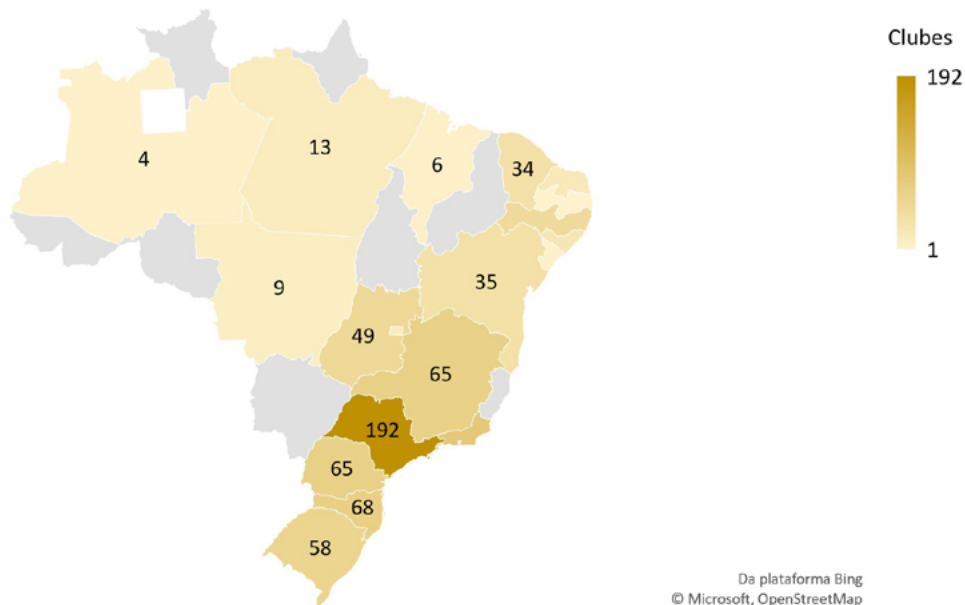
Durante o período de 19 anos analisados, dos 26 estados e o Distrito Federal do país, 8 estados nunca tiveram um representante nas duas principais divisões do país: 5 da Região Norte, 1 na Região Nordeste, 1 na Região Centro-Oeste e 1 na Região Sudeste. O estado de São Paulo, com 192 participações,

**A Indústria do Futebol no Brasil, como uma fiel representação do país, é bastante afetada pelos eventos que interferem na economia brasileira e global, dentre os quais as desigualdades sociais e econômicas**



por si só possui um total de participações superior a toda a Região Sul, com 191 participações, e que a Região Nordeste, com 164 participações, por exemplo. O número de participações da Região Sudeste totaliza 337, enquanto as regiões Centro-Oeste e Norte possuem apenas 71 e 17 participações, respectivamente. A presença da desigualdade regional no número de participações do Campeonato Brasileiro séries A e B é tamanha que a Região Norte possui menos participações que a quantidade de anos observados.

**Gráfico 6**  
**Participações de clubes das séries A e B do Campeonato Brasileiro por estado entre 2003 e 2021**



Fonte: Bola na Área (c2002) e Confederação Brasileira de Futebol (2022). Elaboração própria.

O Quadro 2 apresenta os principais resultados da série A do Campeonato Brasileiro durante o período de 2003 a 2021. É digno de nota que na linha “Total de Vagas na Libertadores” estão inclusos aqueles times que se classificaram via Campeonato Brasileiro, além de dez outros clubes que se classificariam por conta de suas colocações neste campeonato, mas que se classificaram previamente através de outras competições. A opção por manter esses dez clubes na presente análise foi motivada para não criar um possível viés de subestimação de clubes que se classificaram para a Libertadores e possuíram desempenho suficiente para conquistar essa vaga através do Campeonato Brasileiro.

Durante o período foram observados um total de 391 participações na série A. A região com mais participações foi a Sudeste, com 52,82%, seguida das: Sul, com 27,69%, Nordeste com 13,33%, Centro-Oeste com 5,39% e Norte com apenas 0,77%. O objetivo maior de uma equipe de futebol é conquistar títulos, nesse quesito 100% dos títulos da série A do Campeonato Brasileiro ficaram para clubes do Sudeste. Apesar da Região Sudeste representar 52,82% das participações analisadas no período, dentre a segunda maior

premiação após o título (a obtenção de uma vaga para a competição intercontinental Libertadores da América), a região obteve um total de 73% das vagas conquistadas, seguida da Sul, com 25% e Nordeste e Centro-Oeste com apenas 1%, cada. É digno de destaque apesar da Região Nordeste obter 13,33% das participações na Série A, somente conquistou uma vaga para a Libertadores. Em contrapartida, a Região Sudeste é a que possui um maior percentual de rebaixamentos, com 32,43%, seguida da Sul com 31,08%, Nordeste com 27,03%, Centro-Oeste com 8,11% e Norte com 1,35%. Em termos de rebaixamento, chama atenção que o percentual de participação do Sudeste é bastante inferior ao seu percentual de participações, enquanto a da Região Nordeste é bem superior.

## Quadro 2

### Principais resultados da série A do Campeonato Brasileiro entre 2003 e 2021 por região

Clubes	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul
Total de Participações	21	52	3	206	108
(%) Participações	5,39%	13,33%	0,77%	52,82%	27,69%
Total de Títulos	0	0	0	19	0
(%) de Títulos	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%
Total de Vagas na Libertadores	1	1	0	73	25
(%) de Vagas na Libertadores	1,00%	1,00%	0,00%	73,00%	25,00%
Rebaixamentos	6	20	1	24	23
(%) de Rebaixamentos	8,11%	27,03%	1,35%	32,43%	31,08%

Fonte: Bola na Área (c2022) e Confederação Brasileira de Futebol (2022). Elaboração própria.

O Quadro 3 apresenta os principais resultados da série B do Campeonato Brasileiro durante o período de 2003 a 2021. No caso desta competição, além da busca pelo título, os clubes possuem como principal objetivo estar entre os clubes que conquistam um acesso da série B para a série A da temporada seguinte. O Quadro 3 difere do 2 no sentido de que é perceptível uma menor concentração regional em comparação a série A.

Das 391 participações verificadas na competição durante o período de análise, a Região Sudeste é a que apresenta um maior número com cerca de 33,59%, a Região Nordeste aparece em seguida com 28,72% das participações, a Sul possui 21,03%, enquanto Centro-Oeste e Norte aparecem por último com 12,82% e 3,85% das participações, respectivamente. Apesar de possuir um percentual de participações maior do que em comparação com o Quadro 2, é perceptível que as regiões Norte e Centro-Oeste estão muito distantes das demais. Em termos de títulos, apesar de não possuir 100%, a Região Sudeste é a que apresenta um maior percentual, com 52,63%, seguida da Sul com 26,32%, Centro-Oeste com 15,79% e Nordeste com 5,26%. Apesar de possuir mais que o dobro do percentual de participações a Região Nordeste deixa a desejar no momento de assumir o protagonismo e conseguir títulos.

Em termos de acessos, a Região Sudeste novamente continua liderando, com cerca de 32,86%, seguida da Sul, com 28,57%, Nordeste com 27,14% e Centro-Oeste com 11,43%. A região não possuiu nenhum título ou acesso durante o período. Em termos de rebaixamento, a Região Sudeste, com 33,33%, é aquela que possuiu um maior percentual, desta vez, porém, similar ao seu percentual de participações na competição; a Nordeste possui 29,49%, Sul 16,67%, Centro-Oeste 11,54% e Norte com 8,97% aparecem em seguida.

**Quadro 3**  
**Principais resultados da série B do Campeonato Brasileiro entre 2003 e 2021 por região**

Clubes	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul
Total de Participações	50	112	15	131	82
(%) Participações	12,82%	28,72%	3,85%	33,59%	21,03%
Total de Títulos	3	1	0	10	5
(%) de Títulos	15,79%	5,26%	0,00%	52,63%	26,32%
Total de Acessos	8	19	0	23	20
(%) de Acessos	11,43%	27,14%	0,00%	32,86%	28,57%
Rebaixamentos	9	23	7	26	13
(%) de Rebaixamentos	11,54%	29,49%	8,97%	33,33%	16,67%

Fonte: Bola na Área (c2022) e Confederação Brasileira de Futebol (2022). Elaboração própria.

Para além do desempenho final, obtido dentro das quatro linhas com a conquista de títulos e disputa de campeonatos importantes, um dos principais indicadores de sucesso de um clube de futebol é mensurado através de sua torcida, afinal, para além de se tornar o “12º jogador”, através do apoio das arquibancadas, esta é uma das principais fontes de renda de um clube de futebol. Em detrimento da apresentação de rankings que mostrem quais clubes possuem as maiores torcidas no país, o Quadro 4 apresenta a divisão da torcida por regiões do Brasil.

De acordo com as informações verificadas no Quadro 4, na combinação das regiões Centro-Oeste e Norte estão o menor percentual de torcedores que torcem para times da região, com apenas 4,2% dos respondentes; a Região Nordeste é a segunda menor, com 17,3% da torcida para times da região, seguida da Região Sul, com 34,8% e, por fim, a Região Sudeste é aquela que apresenta o maior percentual de torcedores que torcem para times da região com 75,4%. Se o agrupamento entre Centro-Oeste e Norte é o que apresenta o menor percentual de torcedores que torcem para times da região, este apresenta o maior percentual de pessoas que torcem para times de outras regiões com 68,9%; a Região Nordeste também possui mais que 50% de pessoas que torcem para times de outras regiões; na Região Sul 31,3% torcem para times de outras regiões e na Região Sudeste apenas 0,9% dos respondentes torciam para times de outras regiões. Os resultados demonstram que a desigualdade regional, para além de termos de estrutura e desempenho dentro de campo, se traduzem para a formação das preferências dos torcedores.

#### Quadro 4 Divisão das torcidas brasileiras por região

Divisão da Torcida	Centro-Oeste/ Norte	Nordeste	Sudeste	Sul
Torcem pra times da região	4,2	17,3	75,4	34,8
Torcem pra times de outras regiões	68,9	50,3	0,9	31,3
Não sabe/não respondeu/ nenhum	26,9	31,3	22,9	30,6
Percentual ignorado	0	1,2	0,8	3,3

Fonte: O Globo (2022). Elaboração própria.

Nota: \*Times que foram citados menos de 0,2% cada na pesquisa geral, e ignorados para evitar erros amostrais.

Em linhas gerais, esta seção demonstrou que as desigualdades regionais presentes no futebol brasileiro são verificadas também em termos de desempenho dos clubes. Um primeiro aspecto a se destacar está nas participações dos clubes que atuam nas séries A e B do campeonato brasileiro de futebol: em números absolutos, as regiões Sudeste, de maneira disparada, e Sul dominam, seguidas da Região Nordeste; as regiões Centro-Oeste e Norte estão bem abaixo. Ao se tratar da principal divisão do país (a série A) a disparidade da Região Sudeste é evidenciada através dos 100% de conquista dos títulos obtidos entre 2003 e 2021, do percentual de 73% de vagas conquistadas para a Libertadores e, apesar de possuir o maior percentual de clubes rebaixados, através da quantidade relativamente inferior ao se comparar o percentual de participações. Ao observar campeonatos com qualidade inferior, tais quais a série B do Campeonato Brasileiro, é possível verificar que a desigualdade regional diminui um pouco, mas continua presente com a Região Sudeste dominando os principais indicadores (títulos e acessos). As desigualdades regionais verificadas em termos de estrutura da Indústria do Futebol e desempenho esportivo se refletem para as torcidas, mostrando que o percentual de torcedores que torcem para clubes da sua região é o maior na Região Sudeste, e o menor em relação aos que torcem para clubes de outras regiões.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As desigualdades sociais e econômicas estão presentes na sociedade brasileira das mais diversas formas: gênero, raça, mercado de trabalho e através das desigualdades regionais. A temática das desigualdades regionais é um dos objetos de estudo de diversas áreas dentro das Ciências Econômicas, a destacar os âmbitos da Economia Regional, Economia Institucional e Economia da Educação. Este artigo buscou relacionar a questão das desigualdades regionais dentro de um outro campo das Ciências Econômicas: a Economia do Esporte.

A Indústria do Futebol, dada a sua relevância nos âmbitos econômico, cultural e social para o Brasil – que é considerado por muitos como o país do futebol – deve ser analisada profissionalmente tal qual demais setores econômicos brasileiros. É possível enxergar dentro do país a presença de

**As regiões  
Sudeste e Sul  
são aquelas  
nas quais mais  
se observam  
clubes profes-  
sionais e  
amadores de  
futebol no país,  
além de serem  
as regiões que  
mais disputam  
partidas no  
decorrer do ano**

diversos “Brasis”, diferenciados principalmente pelas desigualdades sociais e econômicas; na Indústria do Futebol, essas desigualdades também estão presentes e podem ser observadas. Neste sentido, o presente estudo buscou analisar a presença das desigualdades regionais na estrutura da Indústria do Futebol no Brasil, através de uma análise descritiva estatística, verificando se essa característica se refletia no desempenho dos clubes do país.

Como evidências iniciais, foi possível observar que as desigualdades regionais estão presentes na estrutura da Indústria do Futebol no Brasil. As regiões Sudeste e Sul são aquelas nas quais mais se observam clubes profissionais e amadores de futebol no país, além de serem as regiões que mais disputam partidas no decorrer do ano; são também nessas regiões em que o maior percentual de atletas profissionais de futebol atuam e encontram melhores oportunidades em termos de salários médios no Brasil, assim como demais profissionais dos clubes de futebol. A desigualdade também está presente nos estádios espalhados ao redor do país: apesar de Sudeste e Nordeste possuírem uma quantidade similar de palcos onde ocorrem o espetáculo do futebol, as regiões Sudeste e Sul possuem uma proporção elevada de proprietários de origem particular, enquanto as demais regiões necessitam da administração pública.

Em termos de resultados dos clubes de futebol no Brasil, foi possível observar que a hipótese de que as desigualdades regionais são explicitamente observáveis no desempenho dos clubes do Brasil não foi rejeitada. As regiões Sudeste – muito acima das demais – e Sul são aquelas que possuíram maior número de participações nas séries A e B do Campeonato Brasileiro de futebol, seguidas do Nordeste; as demais regiões apresentaram pouquíssimas participações. Ao se tratar da principal divisão do país (a série A) a disparidade da Região Sudeste é evidenciada através dos 100% de conquistas dos títulos obtidos entre 2003 e 2021, do percentual de 73% de vagas conquistadas para a Libertadores. Através da análise de dados com base na série B do Campeonato Brasileiro, foi possível verificar que a desigualdade regional diminuiu um pouco, mas continuou presente com a Região Sudeste dominando os principais indicadores positivos (títulos e acessos). Por fim, verificou-se que para além do desempenho dentro das “quatro linhas”, as desigualdades regionais no futebol brasileiro refletem-se em termos de torcida: a Região Sudeste é a que possui o maior percentual de torcedores que torcem para clubes da sua região, e o menor percentual em relação aos que torcem para clubes de outras regiões.

Essas considerações mostram o quanto as desigualdades regionais estão presentes na Indústria do Futebol no Brasil e devem ser combatidas. Tais resultados apontam para a necessidade de atuação conjunta por parte dos formuladores de políticas públicas no país, como em ações como o suporte oferecido em termos de oferecimento de estádios sob comando

da administração pública, dos gestores dos clubes de futebol e demais participantes envolvidos nesta Indústria, visando reduzir os efeitos das desigualdades. Para estudos futuros, sugere-se: I) investigar as causas históricas que indicam a origem das desigualdades regionais dentro da Indústria do Futebol no Brasil e; II) mensurar, através de métodos econométricos, o impacto médio das desigualdades regionais no desempenho dos clubes de futebol no Brasil, de forma que seja possível corroborar, através de um método inferencial, a existência dessas desigualdades.

## REFERÊNCIAS

BOLA NA ÁREA: o arquivo do futebol. [S. l.], c2002. Disponível em: <https://www.bolanaarea.com/>. Acesso em: 18 jul. 2022.

CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE FUTEBOL. *Campeonato Brasileiro de Futebol: Série A*. Disponível em: <https://www.cbf.com.br/futebol-brasileiro/competicoes/campeonato-brasileiro-serie-a>. Acesso em: 29 jun. 2022.

CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE FUTEBOL. *1ª Pesquisa de remuneração do futebol brasileiro*. [S. l.]: CBF: Ernest Young, 2017. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/cassiozipa/pesquisa-de-remuneracao-no-futebol-brasileiro-via-cbf>. Acesso em: 14 jul. 2022.

CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE FUTEBOL. *Relatório impacto do futebol Brasileiro*. [S. l.]: CBF: Ernest Young, 2019. Disponível em: [https://zenodo.org/record/4587228#.YgSvt9\\_MLIU](https://zenodo.org/record/4587228#.YgSvt9_MLIU). Acesso em: 26 jan. 2022.

COUTINHO, Pablo Ruan Reis Coutinho. A conjuntura econômica do futebol brasileiro e o pós-covid-19. *Conjuntura & Planejamento*, Salvador, n. 202, p. 73-89, jan./jun. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Produto Interno Bruto - PIB*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em: 29 jul. 2022.

NOVAES, Yuri Silva. *A estrutura organizacional e as estratégias competitivas no futebol: uma análise do desempenho dos clubes nordestinos entre 2003 e 2019*. 2020. 49 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Ciências Econômicas) – Faculdade de Economia, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2020.

O GLOBO. *Pesquisa O GLOBO/Ipec das torcidas: veja ranking geral, por sexo, idade, raça e outros*. Rio de Janeiro, 26 jul. 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/esportes/noticia/2022/07/flamengo-na-lideranca-palmeiras-segundo-time-bahia-negro-os-destaques-da-pesquisa-o-globoipec-de-torcidas.ghtml>. Acesso em: 29 jul. 2022.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS CONTÍNUA. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: [https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho\\_e\\_Rendimento/Pesquisa\\_Nacional\\_por\\_Amostra\\_de\\_Domicilios\\_continua/Trimestral/Quadro\\_Sintetico/2022/pnadc\\_202201\\_trimestre\\_quadroSintetico.pdf](https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Trimestral/Quadro_Sintetico/2022/pnadc_202201_trimestre_quadroSintetico.pdf). Acesso em: 30 jul. 2022.

PLURI CONSULTORIA. *Raio X do futebol brasileiro por estado*. São Paulo: Sports Value, maio 2020. Disponível em: <https://www.pluriconsultoria.com.br/wp-content/uploads/2020/05/Raio-X-do-Futebol-Brasileiro-por-Estado-PLURI-Consultoria.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2022.

**APÊNDICE**

Remuneração de cargos do futebol brasileiro por agrupamento de regiões

**Tabela 2**  
**Remuneração de cargos do futebol brasileiro por agrupamento de regiões**

<b>Cargo</b>	<b>NE e CO</b>	<b>SE e S</b>	<b>Diferença</b>
Analista de Desempenho e Mercado ( <i>Scouting</i> )	R\$ 3.538,00	R\$ 4.267,00	20,60%
Assessor de Imprensa	R\$ 5.629,00	R\$ 4.972,00	-11,67%
Assistente Social	R\$ 2.362,00	R\$ 3.890,00	64,69%
Auxiliar de Cozinha	R\$ 1.034,00	R\$ 1.200,00	16,05%
Auxiliar de Fisioterapia	R\$ 3.684,00	R\$ 8.295,00	125,16%
Auxiliar de Serviços Gerais	R\$ 983,00	R\$ 1.419,00	44,35%
Auxiliar Técnico da Equipe Principal Masculina	R\$ 11.000,00	R\$ 20.000,00	81,82%
Coordenador de Fisioterapia da Equipe Principal Masculina	R\$ 6.556,00	R\$ 13.756,00	109,82%
Coordenador/ Gerente de Futebol das Categorias de Base	R\$ 4.833,00	R\$ 18.769,00	288,35%
Cozinheiro	R\$ 1.639,00	R\$ 2.192,00	33,74%
Diretor Administrativo, Financeiro, CFO ou equivalente	R\$ 23.654,00	R\$ 32.055,00	35,52%
Diretor de Futebol ou equivalente	R\$ 10.000,00	R\$ 15.000,00	50,00%
Diretor/ Gerente de Comunicação ou equivalente	R\$ 7.731,00	R\$ 10.741,00	38,93%
Diretor/ Gerente de Esportes Olímpicos/ Outros Esportes	R\$ 5.967,00	R\$ 26.535,00	344,70%
Fisiologista da Equipe Principal Masculina	R\$ 6.060,00	R\$ 11.342,00	87,16%
Fisioterapeuta da Equipe Principal Masculina	R\$ 6.856,00	R\$ 12.398,00	80,83%
Gerente Administrativo Financeiro, <i>Controller</i> ou equivalente	R\$ 6.141,00	R\$ 7.600,00	23,76%
Gerente de Futebol	R\$ 11.961,00	R\$ 23.015,00	92,42%
Gerente Operacional, Logística ou equivalente	R\$ 4.503,00	R\$ 14.656,00	225,47%
Gerente/ Administrador do Centro de Treinamento	R\$ 3.805,00	R\$ 7.500,00	97,11%
Motorista	R\$ 2.185,00	R\$ 2.340,00	7,09%
Nutricionista da Equipe Principal Masculina	R\$ 5.195,00	R\$ 7.800,00	50,14%
Observador Técnico de Campo	R\$ 3.250,00	R\$ 4.857,00	49,45%
Preparador de Goleiros da Equipe Principal Masculina	R\$ 5.460,00	R\$ 13.456,00	146,45%
Preparador de Goleiros das Categorias de Base	R\$ 2.259,00	R\$ 3.360,00	48,74%
Preparador Físico da Equipe Principal Masculina	R\$ 12.221,00	R\$ 17.891,00	46,40%
Preparador Físico das Categorias de Base	R\$ 2.495,00	R\$ 5.297,00	112,30%
Roupeiro da Equipe Principal Masculina	R\$ 2.061,00	R\$ 3.615,00	75,40%
Roupeiro das Categorias de Base	R\$ 1.593,00	R\$ 1.806,00	13,37%
Segurança/Portaria	R\$ 2.156,00	R\$ 2.750,00	27,55%
Supervisor de Futebol da Equipe Principal Masculina	R\$ 8.987,00	R\$ 15.356,00	70,87%
Técnico de Enfermagem	R\$ 1.500,00	R\$ 2.823,00	88,20%
Treinador da Equipe Principal Masculina	R\$ 49.000,00	R\$ 45.000,00	-8,16%
Treinador das Categorias de Base Sub 15	R\$ 4.100,00	R\$ 4.200,00	2,44%
Treinador das Categorias de Base Sub 17	R\$ 3.838,00	R\$ 6.512,00	69,67%
Treinador das Categorias de Base Sub 20	R\$ 5.500,00	R\$ 8.866,00	61,20%

Fonte: Bola na Área (c2022) e Confederação Brasileira de Futebol (2022). Elaboração própria.





## NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

A revista *Bahia Análise & Dados*, editada pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), órgão vinculado à Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia (Seplan), aceita colaborações originais, em português, inglês e espanhol, de artigos sobre os temas definidos nos editais publicados no site da SEI, bem como resenhas de livros inéditos que se enquadrem no tema correspondente.

Os artigos e resenhas são submetidos à apreciação do conselho editorial, instância que decide sobre a publicação.

A editoria da SEI e a coordenação editorial da edição reservam-se o direito de sugerir ou modificar títulos, formatar tabelas e ilustrações, dentre outras intervenções, a fim de atender ao padrão editorial e ortográfico adotado pela instituição, constante no Manual de Redação e Estilo da SEI, disponível no site [www.sei.ba.gov.br](http://www.sei.ba.gov.br), menu "Biblioteca Virtual - Publicações SEI".

Os artigos ou resenhas que não estiverem de acordo com as normas não serão apreciados.

### PADRÃO PARA ENVIO DE ARTIGOS OU RESENHAS

- Artigos e resenhas devem ser enviados, preferencialmente, através do site da revista, opção "Submissão", ou pelo e-mail definido no edital, para a coordenação editorial daquele número.
- Devem ser apresentados em editor de texto de maior difusão (Word), formatados com entrelinhas de 1,5, margem esquerda de 3 cm, direita e inferior de 2 cm, superior de 3 cm, fonte Times New Roman, tamanho 12.
- Devem ser assinados, preferencialmente, por, no máximo, três autores.  
É permitido apenas um artigo por autor, exceto no caso de participação como coautor.
- O autor deve incluir, em nota de rodapé, sua identificação, com nome completo, titulação acadêmica, nome da(s) instituição(ões) a que está vinculado, e-mail, telefone e endereço para correspondência.
- Os artigos devem conter, no mínimo, 15 páginas e, no máximo, 25, e as resenhas, no máximo, três páginas.
- 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, separadas por ponto e finalizadas também com ponto.
- Apresentar padronização de título, de forma a ficar claro o que é 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.
- As tabelas e demais ilustrações (desenhos, esquemas, figuras, fluxogramas, fotos, gráficos, mapas etc.) devem estar 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.
- Tabelas e gráficos devem ser enviados em programa de planilhas de maior difusão (Excel). Fotografias e ilustrações escaneadas devem apresentar resolução de 300 dpi (CMYK), com cor real e salvas na extensão TIFF.
- As citações de até três linhas devem estar entre aspas, na sequência do texto. As citações com mais de três 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 da ABNT).
- Quando da inclusão de depoimentos dos sujeitos, apresentá-los 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.
- As 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.
- As referências devem ser completas e precisas, segundo as Normas Brasileiras para Referências Bibliográficas – NBR 6023 da ABNT.

Todos os números da Bahia Análise & Dados podem ser visualizados no site [www.sei.ba.gov.br](http://www.sei.ba.gov.br), menu "Biblioteca Virtual - Publicações SEI".



## Colaboraram nesse número:

Adriana Rabelo Silva

Andreane Pereira Moreira

Andrei Teixeira Almeida

Anne Soares Silveira

Antônio Conceição da Purificação

Bruna Carneiro de Almeida Braga

Carla de Magalhães Cunha

Cintia Mendes Gama

David Jesus Santos

Denise de Souza

Giselle Oliveira Coutinho

João Danilo Batista de Oliveira

Luciano Costa Santos

Maria Couto Cunha

Maria da Purificação Nazaré Araújo

Maura da Silva Miranda

Moacir Freitas Borges

Mônica Leila Portela de Santana

Nathan Gomes Pereira do Nascimento

Nedja Silva dos Santos

Pablo Ruan Reis Coutinho

Poliana Cardoso Martins

Polyana Mandacaru

Priscila Ribas de Farias Costa

Regina Claudia Laisner

Sandra Maria Chaves dos Santos

Silvana Oliveira da Silva

Tatiane Pereira Tsutsume de Medeiros

Valterlinda Alves de Oliveira Queiroz



SUPERINTENDÊNCIA  
DE ESTUDOS ECONÔMICOS  
E SOCIAIS DA BAHIA



SECRETARIA  
DO PLANEJAMENTO