

Boletim de Análise Político-Institucional

26

Março 2021

Pandemia e Políticas Públicas: a questão étnico-racial
no centro do debate



PANDEMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: A QUESTÃO ÉTNICO-RACIAL NO CENTRO DO DEBATE

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

Nilo Luiz Saccaro Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação
e Infraestrutura**

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas
e Políticas Internacionais**

Ivan Tiago Machado Oliveira

**Assessor-chefe de Imprensa e
Comunicação (substituto)**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

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

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

Boletim de Análise Político-Institucional

Organizadores

Tatiana Dias Silva

Antonio Teixeira

Angelica Kely de Abreu

Comitê Editorial

Igor Ferraz da Fonseca (editor-chefe)

Acir dos Santos Almeida

Daniel Pitangueira de Avelino

Félix Garcia Lopez

Helder Rogério Sant'Ana Ferreira

Natália Massaco Koga

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2021

Boletim de Análise Político-Institucional / Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada. – n.1 (2011) - Brasília : Ipea,
2011-

Semestral.

ISSN 2237-6208

1. Política. 2. Estado. 3. Democracia. 4. Periódicos.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 320.05

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi26>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

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

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

A obra retratada na capa deste vigésimo sexto Boletim de Análise Político-Institucional é a tela Crianças Brincando, de Candido Portinari (1903-1962), datada de 1960. Além da inegável beleza e expressividade de suas obras, Portinari tem importância conceitual para um instituto de pesquisas como o Ipea. O "pintor do novo mundo", como já foi chamado, retratou momentos-chave da história do Brasil, os ciclos econômicos e, sobretudo, o povo brasileiro, em suas condições de vida e trabalho: questões cujo estudo faz parte da própria missão do Ipea. A Diest agradece ao Projeto Portinari pela honra de usar obras do artista em sua produção.

Direito de reprodução gentilmente cedido por João Candido Portinari.

Sumário

| | |
|---|-----------|
| INTRODUÇÃO | 5 |
| Tatiana Dias Silva Antonio Teixeira Angélica Kely de Abreu | |
| DE VOLTA AOS PRIMÓRDIOS: EM DEFESA DO SUS COMO UMA POLÍTICA ANTIRRACISTA | 9 |
| Fernanda Lopes | |
| IMPACTOS DE AÇÕES JUDICIAIS NA PRESERVAÇÃO DE VIDAS NEGRAS NAS FAVELAS: ACP DA MARÉ E ADPF DAS FAVELAS | 21 |
| Daniel Hirata Shyrlei Rosendo dos Santos Carolina Christoph Grillo Camila Barros Moraes Renato Dirk Lidiane Malanquini | |
| VIDAS NEGRAS ENCARCERADAS: A PANDEMIA NAS PRISÕES BRASILEIRAS | 29 |
| Felipe da Silva Freitas | |
| A PANDEMIA DE COVID-19 E A DESIGUALDADE RACIAL DE RENDA | 37 |
| Pedro H. G. Ferreira de Souza | |
| TRABALHO, POPULAÇÃO NEGRA E PANDEMIA: NOTAS SOBRE OS PRIMEIROS RESULTADOS DA PNAD COVID-19 | 45 |
| Tatiana Dias Silva Sandro Pereira Silva | |
| TRABALHO DOMÉSTICO REMUNERADO E COVID-19: APROFUNDAMENTO DAS VULNERABILIDADES EM UMA OCUPAÇÃO PRECARIZADA | 55 |
| Carolina Tokarski Luana Pinheiro | |
| TERÁ COR A PANDEMIA? O IMPACTO DA COVID-19 NOS PEQUENOS EMPREENDEDORES NEGROS | 65 |
| Angélica Kely de Abreu Giovanni Silva Beviláqua Marco Aurélio Bedê Mauro Oddo Nogueira | |
| A COR DA MORADIA: APONTAMENTOS SOBRE RAÇA, HABITAÇÃO E PANDEMIA | 73 |
| Ernesto Pereira Galindo Jorge Ubirajara Pedreira Júnior | |
| QUILOMBOS E A LUTA CONTRA O RACISMO NO CONTEXTO DA PANDEMIA | 85 |
| Givânia Maria da Silva Bárbara Oliveira Souza | |
| A JUDICIALIZAÇÃO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL: LENTIDÃO E INEFETIVIDADE DAS AÇÕES PÚBLICAS ENTRE OS POVOS INDÍGENAS EM SÃO GABRIEL DA CACHOEIRA, NO AMAZONAS | 93 |
| Frederico Augusto Barbosa da Silva Isabella Cristina Lunelli | |

*No dia 14 de maio eu saí por aí
Não tinha trabalho, nem casa, nem pra onde ir
Levando a senzala na alma eu subi a favela
Pensando em um dia descer, mas eu nunca desci.⁶*

Lazzo Matumbi e Jorge Portugal

A pandemia de Covid-19 trouxe condições trágicas para a humanidade. Além do contingente impressionante de mortos,⁷ provocou o adoecimento de outras dezenas de milhões de pessoas, levando a medidas de distanciamento social e ao tensionamento e expansão abrupta dos sistemas de saúde. Entre os efeitos da crise estão também a revisão de estratégias nacionais e internacionais de proteção social e desenvolvimento tecnológico e a reorganização de sistemas produtivos. Em que pesem, no entanto, a vivência global da pandemia e as visões românticas sobre um futuro comum mais humanizado, esses efeitos são compartilhados de modo desproporcional entre países, grupos sociais e comunidades.

Recentes acontecimentos têm intensificado o debate sobre o racismo e as desigualdades raciais no mundo. O assassinato de George Floyd, nos Estados Unidos, fez eclodir, para além das suas fronteiras, uma série de manifestações antirracistas que defendem o lema Vidas Negras Importam. Esse grito, já presente no protesto negro no Brasil, se fez ouvir de modo amplificado a partir desse contexto. Essas manifestações acontecem em plena pandemia causada pelo coronavírus, que tem se mostrado muito mais agressiva e devastadora nas comunidades pobres ao redor do mundo e nos territórios negros no Brasil ou nos Estados Unidos.

No Brasil, a compreensão cada vez mais difundida do caráter estrutural, sistêmico e institucional do racismo reclama, para além do diagnóstico dessa realidade, uma postura social de enfrentamento e antirracismo, em um contexto em que a inserção governamental da pauta racial tem perdido força significativa. Se, por um lado, ainda disputamos a produção de dados de qualidade sobre a questão racial em diversos campos, incluindo aqueles em que há dados disponíveis, por outro, essas informações ainda são desconsideradas nos diagnósticos e nas soluções. Não raro, os contingentes vulnerabilizados são tratados como invisíveis ou têm suas especificidades e realidades negligenciadas nas políticas públicas.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi26introd>

2. Artigos aprovados em outubro de 2020.

3. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

5. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Disoc/Ipea.

6. Extrato da letra da canção 14 de Maio, assim como as outras duas passagens adiante no texto.

7. Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/covid19>>.

O mundo me olhava, mas ninguém queria me ver.

Isso é ainda mais relevante se pensarmos que políticas nacionais trataram classicamente as pertencas diversas e heterogêneas de grupos sociais negros e indígenas como problema que a agência estatal integradora dissolveria. As pautas de raça e etnia na cena pública explicitam, cada uma a seu modo, o caráter violento da ideia de nação enquanto unidade homogênea, fornecendo importantes aportes críticos para pensar a ação estatal nos tempos atuais. Além disso, a crise sanitária tornou ainda mais evidente os problemas estruturais que enleiam estes grupos sociais em seus contextos específicos, indicando que desigualdades e diferenças são instâncias não negligenciáveis da realidade. Os canais do debate entre raça e etnia, porém, não estão construídos e demandam esforços adicionais que esta publicação apenas enuncia.

Esses fenômenos, totalmente conectados, trazem à tona o debate sobre os processos discriminatórios e as desigualdades no país. Como esses problemas afetam as políticas públicas, como são por elas alcançados e como são por elas afetados e, não raro, agravados são questões desta proposta de edição temática do *Boletim de Análise Político-Institucional*. Espera-se também apontar algumas alternativas para enfrentamento das desigualdades raciais e do racismo, especialmente nesse contexto de crise sanitária e de seus efeitos. Para tanto, a proposta foi congrega pesquisadores e pesquisadoras do Ipea e de outras instituições, por meio de artigos convidados.

Esta edição começa com o texto de Fernanda Lopes sobre a saúde, o Sistema Único de Saúde (SUS) e o momento da pandemia. O direito à saúde no Brasil, individual, mas condicionado pela garantia de condições de vida a todos os segmentos sociais, passa pela compreensão e gestão da saúde pública. O SUS, considerado mecanismo de justiça social e redução das desigualdades, compreende o cuidado de saúde circunscrito em um contexto de bem-estar social, no qual o reconhecimento das desigualdades de condições é essencial para promover a equidade. Nesse cenário, em que as desigualdades raciais se apresentam como estruturantes para a desigualdade social, o racismo e as diferenças de condições de vida da população negra são centrais para compreensão de condições desiguais de saúde e, agora, especialmente no contexto da pandemia, de condições de vida e morte. Para a autora, enfrentar essa realidade e promover equidade na saúde pressupõe defender o SUS, por seu caráter de redutor das desigualdades, o que envolve o questionamento dos limites orçamentários que reduzem seu alcance e efetividade, a garantia de visibilidade estatística, a participação social, o compromisso com o combate às desigualdades identificadas e o enfrentamento aos mecanismos que operam sua reprodução.

No artigo seguinte, lançaremos o olhar para as vulnerabilidades acentuadas na atual situação de confinamento social e para como velhos (des)arranjos na atuação do Estado podem ser potencializados neste momento pandêmico, por meio da violência policial. Daniel Hirata, Shyrlei Rosendo dos Santos, Carolina Christoph Grillo, Camila Barros Moraes, Renato Dirk e Lidiane Malanquini, integrantes do Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos da Universidade Federal Fluminense (GENI/UFF) e da Redes de Desenvolvimento da Maré, elucidam como as decisões judiciais que visam estabelecer limites legais para as operações policiais no Rio de Janeiro produziram impactos muito significativos na redução da violência delas decorrente, sem que houvesse aumento das ocorrências criminais. Os autores apresentam um paralelo entre as ações judiciais e a redução de operações policiais e seus efeitos na diminuição da violência sobre vidas negras nas favelas.

Ainda sobre tais (des)arranjos institucionais, o texto de Felipe Freitas traça um panorama coeso e abrangente sobre o impacto da Covid-19 no sistema prisional ao indicar como o sistema penal atinge principalmente a população negra e é forjado pelo racismo e pelas perspectivas sociais de enquadramento dos corpos negros. O autor, além de analisar medidas adotadas pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen) e as decisões dos juízes após a Recomendação nº 62/2020 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), destaca o problema da superlotação carcerária e a emergência de ação pelo Depen e pelos estados para o cumprimento de seus deveres com aqueles que estão sob sua custódia.

Em seguida, Pedro Souza apresenta artigo sobre desigualdade de renda, em que analisa as variações na massa salarial de brancos e negros durante a pandemia, os pesos relativos da ocupação, da jornada de trabalho e dos salários sobre essa variação e os efeitos dos auxílios emergenciais. O autor pontua que, diante dos efeitos de salários, jornada e emprego, este último foi predominante na redução da massa salarial das pessoas negras, o que impinge maior desafio na recuperação pós-pandemia. Por sua vez, a população negra, notadamente a mais atingida pela pobreza e por vínculos informais, foi mais beneficiada pelos auxílios emergenciais, o que reduziu, mas ainda manteve em altos patamares, as desigualdades raciais de renda. Assim, a extinção ou redução dos patamares do auxílio emergencial, considerando o volume dispensado e seu impacto na massa salarial, estes combinados a uma provável recuperação mais lenta dos empregos nesse segmento, tende a ampliar as desigualdades raciais.

Posteriormente, trata-se do mundo do trabalho e seus novos contornos advindos da pandemia. Tatiana Silva e Sandro Pereira analisam as diferenças na realidade do mercado de trabalho sob efeitos da pandemia, considerando a condição de negros e brancos. Com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Covid-19, avaliam como indicadores relativos a desocupação e informalidade, afastamento temporário do trabalho e trabalho remoto, e desemprego por desalento causado pela pandemia refletem os efeitos desiguais da crise sanitária. Essa desigualdade está expressa tanto nas condições de enfrentamento da crise como naquelas que possam indicar a sua superação, ensejando atenção e políticas públicas que impeçam o alargamento do já imenso fosso racial brasileiro.

Carolina Tokarski e Luana Pinheiro discutem como a pandemia evidencia e amplia as vulnerabilidades associadas ao trabalho doméstico. Este é um tema relevante, dado que o trabalho doméstico é uma importante ocupação feminina, e sua precarização é determinante das desigualdades de gênero e raça no mercado de trabalho. Nessa direção, o artigo salienta a relevância da criação do auxílio emergencial para as trabalhadoras domésticas, muitas das quais não teriam acesso a nenhuma proteção social de outra forma, nesse período. O texto aborda a condição dessas trabalhadoras no Brasil durante o período da pandemia, inclusive em termos de violações de seus direitos básicos. Nele são discutidos aspectos centrais que implicam o aprofundamento da precarização das condições de trabalho dessa categoria profissional, historicamente marcada pela informalidade e desproteção social, paralelamente às medidas de isolamento tomadas para o enfrentamento da pandemia.

Tais medidas também impactaram de forma contundente os empreendedores, que, com as portas fechadas, tiveram que reinventar a forma de exercer suas atividades, muitas delas encerradas de forma definitiva. Angélica Kely de Abreu, Giovanni Silva Beviláqua, Marco Aurélio Bedê e Mauro Oddo Nogueira, com base nas pesquisas do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), apresentam uma comparação do impacto da pandemia no empreendedor branco e negro ao analisar uma importante e rica fonte de informações estatísticas sobre o tema, e questionam: terá a pandemia cor?

Ernesto Pereira Galindo e Jorge Ubirajara Pedreira Júnior apresentam amplo panorama sobre as condições de moradias usufruídas pela população negra e suas repercussões no contexto de pandemia, em que a casa é espaço recomendado de refúgio. Tomando por base o município de Salvador, os autores exploram em que medida a sobrerrepresentação da população negra em recortes espaciais marcados pela ausência de acesso a bens, serviços e demais componentes do direito à moradia adequada conduz o conjunto deste segmento populacional a uma maior exposição aos riscos de contágio e morte por Covid-19.

Esta edição temática encerra-se com dois artigos que tratam da situação enfrentada pelas comunidades quilombolas e indígenas, agravada nesse contexto de pandemia. Primeiro, Givânia Silva e Bárbara Souza relatam como a situação precária já vivenciada pelas comunidades quilombolas – que vai desde a disputa secular e cotidiana por seus territórios constitucional e legitimamente assegurados, até suas condições básicas de vida e diminuição das ações governamentais a elas dirigidas – se agrava na crise sanitária vigente, devido a medidas pouco adaptadas para a sua realidade e diante da baixa capacidade de resposta que o estado de vulnerabilidade permite a essas comunidades, sem o devido apoio estatal. Em contrapartida, as comunidades seguem por si mesmas, desenvolvendo meios de resistências.

Por fim, Frederico Augusto Barbosa da Silva e Isabella Cristina Lunelli tratam da situação indígena em São Gabriel da Cachoeira, no Amazonas, durante a pandemia, em que o recurso à judicialização vocalizou os desafios enfrentados por esta população. São Gabriel da Cachoeira é um bom caso para se pensar de que modo uma agência estatal focada na ideia de nação indígena pode contribuir para uma maior exposição de grupos já vulnerabilizados aos riscos sociais que a sua própria ação intenciona evitar. A crise explicitou as incompatibilidades do modelo federal centralizado, a insuficiência de recursos e a ausência de canais públicos de participação e deliberação. Some-se a isto a indiferença às características territoriais dos grupos indígenas, recordando-se que existem no Brasil mais de trezentas etnias com diferentes relações com o Estado, língua oficial, cidades etc. A análise do caso de São Gabriel da Cachoeira emerge aqui, portanto, como uma janela a partir da qual outros contextos territoriais podem e devem ser analisados, conferindo contornos específicos aos modos pelos quais direitos constitucionais são sistematicamente desrespeitados.

Desse modo, esta edição do *Boletim de Análise Político-Institucional* procura agregar dados e informações altamente relevantes sobre o tema abordado, buscando, ainda que parcialmente, cobrir uma lacuna importante no debate sobre raça/cor e Covid-19 no Brasil. Muito mais do que cobrar a visibilidade da população negra e indígena nas políticas públicas, cobra-se o espaço daqueles que não mais se contentam em apenas ser objeto do olhar, mas que veem uma sociedade que urge políticas públicas e um debate público em que o antirracismo seja tão estrutural quanto historicamente se organiza o racismo.

*Pensaram que poderiam me fazer perder
Mas minha alma resiste, o meu corpo é de luta
Eu sei o que é bom, e o que é bom também deve ser meu
A coisa mais certa tem que ser a coisa mais justa
Eu sou o que sou, pois agora eu sei quem sou eu.*

DE VOLTA AOS PRIMÓRDIOS: EM DEFESA DO SUS COMO UMA POLÍTICA ANTIRRACISTA¹

Fernanda Lopes²

1 ONDE SE SITUA O TEXTO

Este texto não é investigativo, mas uma reflexão pessoal e subjetiva, na perspectiva dos direitos humanos, acerca do Sistema Único de Saúde (SUS) como instrumento de promoção da justiça social e equidade racial. Ao falar sobre o SUS, resgato seus princípios e diretrizes, perpasso a discussão sobre determinação social da saúde, dando destaque ao racismo como determinante social e à insuficiência das discussões a respeito das desigualdades raciais em saúde, quando o desafio é a promoção da equidade racial. Longe de ser algo conclusivo, apresento algumas questões que poderão ser utilizadas para avaliar se os esforços empreendidos são efetivos para mitigar os efeitos do racismo no setor.

2 A SAÚDE COMO UM DIREITO HUMANO

A saúde é resultado de um conjunto de condições individuais e coletivas influenciado por fatores, circunstâncias e contextos de ordem política, econômica, ambiental, cultural e social. Longe de serem fatalidade ou destino, a saúde e a doença são processos históricos e sociais determinados pelo modo como se vive, se organiza e se reproduz cada sociedade (Brasil, 2006, p. 589).

Os direitos humanos são garantias jurídicas inerentes à pessoa humana que protegem a liberdade e a dignidade; não fazem distinção; não podem ser transferidos, dispensados ou retirados. Têm igual valor, são interdependentes, indivisíveis e válidos tanto no âmbito individual quanto coletivo. De acordo com Fonteles (2016, p. 14), os direitos humanos são “indispensáveis para uma existência humana digna, como, por exemplo, a saúde, a liberdade, a igualdade, a moradia, a educação, a intimidade”. O conteúdo dos direitos humanos vincula-se à condição humana, constitui-se uma exigência cuja satisfação é necessária para que um ser tenha seus direitos reconhecidos. Os direitos humanos não devem estar subordinados à moral, a uma hierarquia de normas; não constituem uma concessão da sociedade ou de agentes públicos; são internacionalmente garantidos, e estão legalmente protegidos.

Como os demais direitos humanos, a saúde é um pré-requisito para a plena ação e liberdade individual. A capacidade de os indivíduos agirem de acordo com sua consciência, no que toca à sua própria saúde, está diretamente ligada às normas e valores específicos do meio social onde vivem, e às condições de vida e saúde de suas famílias e comunidades. Neste sentido, a construção da saúde como um direito humano deixa de ter uma interpretação individualista e passa a orientar o bem-estar dos grupos sociais, reafirmando a dignidade individual e coletiva como valor civilizatório.

No Brasil, quando os movimentos sociais conquistam sua inclusão na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), a saúde passa a figurar como direito universal. De acordo com Brasil (1988, art. 196) “a saúde é um direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi26art1>

2. Doutora em saúde pública (área de epidemiologia). É pesquisadora independente, consultora especializada nas áreas de saúde e direitos humanos, desenvolvimento, equidade racial e de gênero, e membro do Grupo Temático Racismo e Saúde da Associação Brasileira de Saúde Coletiva. Atualmente, é diretora de programa do Fundo Baobá para Equidade Racial.

e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”. É no contexto dessa nova ordem social, focada na promoção do bem de todas as pessoas, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Brasil, 1988, art. 3º, inciso IV), que o SUS é criado (Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990).

3 DETERMINAÇÃO SOCIAL DA SAÚDE

Quando de sua criação nos anos 1990, o movimento de saúde global desafiava o paradigma biomédico, desmascarava a ideia de que um melhor atendimento médico poderia gerar, por si só, grandes ganhos na saúde da população. O movimento defendia que, para que o estado de saúde da população tivesse uma melhora significativa, não era suficiente investir no atendimento clínico; este investimento deveria estar aliado a intervenções ambiciosas em setores como educação, trabalho, emprego e renda, saneamento, habitação e bem-estar, com vistas, sobretudo, a reduzir as desigualdades entre privilegiados e desfavorecidos. Naquele momento o conceito de desigualdades em saúde passa a assumir maior relevância e centralidade na saúde coletiva – situação que se mantém na atualidade.

As estruturas de governança formais e informais, as políticas macroeconômicas (fiscais, monetárias, políticas de mercado e a estrutura do mercado laboral), sociais (emprego, posse de terra e habitação; educação, saúde, água e saneamento, meio ambiente), redistributivas, de seguridade e proteção social, além dos aspectos relacionados com a cultura e valores sociais legitimados pela sociedade, como se sabe, influenciam as condições de moradia, determinam características e dinâmicas dos territórios, modulam a participação no mercado e as condições de trabalho, emprego e renda, bem como o acesso e a disponibilidade a alimentos, água, informação, educação, assistência social e saúde. Todos esses fatores correlacionados determinam estilos de vida, hábitos, atitudes e comportamentos em saúde; geram estressores psicossociais, circunstâncias estressantes e condições desiguais de adoecimento, cuidado, tratamento, recuperação ou morte.

Esse quadro complexo que a Organização Mundial da Saúde (OMS) intitula determinantes sociais, econômicos, ambientais e comportamentais da saúde assume posição de grande relevância no modelo de determinantes sociais em saúde atualmente adotado pela instituição (Solar e Irwin, 2010). No entanto, para Garbois, Sodre e Dalbello-Araujo (2017), nas análises empreendidas com base neste modelo, há um hiato de conteúdo crítico, uma perda de conexão com o pensamento da medicina e da epidemiologia social latino-americana, fragilizando a saúde coletiva. Para os autores, os determinantes da saúde têm sido abordados simplesmente como “fatores”, “contextos”, “circunstâncias” e “condições”, ofuscando, sobremaneira, o entendimento acerca das articulações entre os múltiplos processos socioeconômicos, culturais, ecobiológicos, psicológicos e suas influências no processo saúde-doença-cuidado-morte – opinião com a qual coaduno.

4 O SUS, SEUS PRINCÍPIOS E DIRETRIZES

Ao estabelecer que os beneficiários da saúde já não seriam apenas aqueles que contribuam para a previdência social, em regra, pessoas com vínculo empregatício, então atendidas pelo Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps), o Brasil cria um mecanismo de promoção de justiça social, o SUS.

A nova política de Estado, instituída formalmente em 19 de setembro de 1990, por meio da Lei Federal nº 8.080, foi estabelecida para garantir que a saúde se constituísse em um direito para todas as pessoas. Não por acaso seus princípios e diretrizes são universalidade, integralidade, equidade, descentralização e participação social: para todas as pessoas (universalidade); tudo o que tenha eficácia e resolutividade comprovadas por evidências científicas, quer seja no campo da promoção, proteção ou recuperação, em todos os níveis de complexidade (integralidade); com atenção particular para aqueles que têm mais necessidades e que estão às margens do poder (equidade); organizada de modo a respeitar dinâmicas e autonomia locais (descentralização); e sem negar a autoridade central e seu caráter de unicidade, e com intensa participação da comunidade (participação social).

A universalidade, ao mesmo tempo que constitui uma diretriz, é o que deve definir toda a base administrativa da saúde, dado que o acesso universal é entendido como a ausência de barreiras econômicas, organizacionais, geográficas e socioculturais no que tange aos cuidados da saúde. O recrudescimento da crise social e política, associado às mais de 135 mil vidas ceifadas pela crise sanitária agudizada pela pandemia da Covid-19, pressupõe a defesa da Seguridade Social. Medidas implementadas no contexto da emergência são necessárias, mas não suficientes. É preciso aprimorar e manter as políticas de transferência de renda preexistentes. Para a Abrasco (2020c), algumas das medidas imediatas que nos permitirão ampliar os gastos e enfrentar as crises em suas múltiplas dimensões incluem a extinção da Desvinculação das Receitas da União (DRU), que retira 30% dos recursos destinados ao financiamento da Seguridade Social, e a revogação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu um novo regime fiscal no âmbito dos orçamentos fiscal e da Seguridade Social da União, em vigor por vinte exercícios financeiros.

No que toca à integralidade como um meio de concretizar a saúde em uma questão de cidadania, Pinheiro (2009) destaca que é necessário compreender sua operacionalização a partir de dois movimentos recíprocos a serem desenvolvidos pelos sujeitos implicados nos processos organizativos em saúde. A autora afirma que a integralidade se constitui à medida que obstáculos são superados e inovações são implantadas no cotidiano dos serviços de saúde, nas relações entre os níveis de gestão e entre estes e a sociedade.

É sabido que o atual modelo de gestão pública no SUS, não apenas no que tange à atenção primária, carece de agilidade, é burocrático, não reflete o compromisso social, tampouco a responsabilidade sanitária assumidos pelo Estado brasileiro na CF/1988. Contudo, inovar não pode e não deve ser transferir a responsabilidade pública governamental para organizações sem fins lucrativos e/ou filantrópicas de direito privado.

Se, por um lado, implementar tais recomendações pode aumentar a confiança dos mercados financeiros a curto prazo (em especial no contexto da crise sanitária), por outro, impede a concretização da integralidade como eixo prioritário da política nacional de saúde e distancia a realização da saúde do direito humano fundamental e universal. Como descrito por Azevedo e Silva (2020), assegurar a integralidade e a universalidade do SUS pressupõe reiterar, garantir e qualificar a gestão pública dos serviços, em especial aqueles que compõem a atenção primária em saúde.

A equidade apontada pela OMS como princípio básico para o desenvolvimento humano e a justiça social indica que a igualdade de direitos está alicerçada na ideia de justiça e reconhece que as desigualdades entre indivíduos e grupos demandam abordagens diversificadas como condição para a redução das diferenças existentes. Situação contrária à equidade é a iniquidade. Whitehead (1992)

explica que iniquidade tem dimensão moral e ética, refere-se a diferenças que são desnecessárias, que se podem prevenir e evitar e, além disso, são consideradas injustas, uma vez que sua causa é examinada com base no contexto vivido no resto da sociedade.

O racismo, como fenômeno ideológico, engloba um conjunto de atitudes fundadas em preconceitos raciais, comportamentos discriminatórios, disposições estruturais e práticas institucionalizadas que atribuem características negativas a determinados padrões de diversidade e significados sociais prejudiciais aos grupos que os detêm, resultando em desigualdade racial. Ele define as regras de convivência e organização social e, ao mesmo tempo, o modo como as instituições se organizam e operam. No caso da população negra, as desigualdades de nascer, viver, adoecer e morrer são desnecessárias, poderiam ser prevenidas e evitadas se, e somente se, o racismo fosse devidamente reconhecido como determinante social da saúde e o seu enfrentamento assumido como prioritário dentro e fora dos serviços que compõem a rede SUS (Lopes, 2005a; Lopes e Quintiliano, 2007; Lopes, 2020).

5 INIQUIDADES RACIAIS, RACISMO INSTITUCIONAL, COVID-19 E POPULAÇÃO NEGRA

Desde a década de 1980 o movimento negro e o movimento de mulheres negras apontavam a necessidade de se dar visibilidade às desigualdades em saúde entre negros e brancos. Não de modo acidental, houve expressiva participação destes movimentos na VIII Conferência Nacional de Saúde, em 1986, marco histórico da luta em defesa da saúde como direito humano fundamental, luta que persiste até hoje no processo de consolidação do SUS como política de um Estado democrático e de direito (Lopes e Werneck, 2009).

Os baixos níveis de escolaridade e renda, a baixa representatividade política e as restrições de acesso aos bens e aos serviços descritos pelo IBGE (2019) são, na verdade, evidências do racismo, que confere ausência de proteção e garantia de direitos, oportunidades desiguais, desigualdade na distribuição do poder, discriminação e injustiça à população negra. Como descrito por Almeida (2018), o racismo, ao definir o tecido social, apresenta-se como uma forma estratégica de garantir a apropriação dos resultados positivos da produção de riquezas pelos segmentos sociorraciais privilegiados, ao mesmo tempo que ajuda a manter a fragmentação da distribuição destes resultados no seu interior.

A operação do racismo influencia as trajetórias individuais e coletivas; no setor saúde, influencia os indicadores de gestão, seja do ponto de vista da eficácia, da eficiência ou da efetividade, e, por consequência, os indicadores de saúde. Destarte, enfrentar o racismo dentro e fora do SUS é requisito para garantia e efetivação da saúde como direito individual e coletivo, expresso no Estatuto da Igualdade Racial – Lei Federal nº 1.288, de 20 de julho de 2010 (Brasil, 2010), e na Política Nacional de Saúde Integral da População Negra – Portaria nº 992 do Gabinete do Ministro da Saúde, de 13 de maio de 2009 (Brasil, 2009b).

Promover a equidade em saúde pressupõe visibilidade estatística. No Brasil, embora a Lei nº 1.288/2010 e as portarias ministeriais nº 992, de 13 de maio de 2009 (Política Nacional de Saúde Integral da População Negra – PNSIPN), e nº 344, de 1º de fevereiro de 2017, preconizem o uso da variável raça/cor como instrumento de gestão, na estratégia de vigilância da Covid-19, a variável só passou a constar das fichas de notificação em meados de abril, após grande pressão do movimento social, da comunidade acadêmica e de associações profissionais, operadores do direito (Borges e Guimarães, 2020; Abrasco, 2020b; Covid-19..., 2020; Portal Geledés, 2020; SBMFC, 2020).

Ao analisarem as notificações de internação por Síndrome Respiratória Aguda Grave (SRAG) em unidades de saúde (públicas e privadas), Batista *et al.* (2020) constataram que as chances de morte de um paciente preto ou pardo analfabeto são 3,8 vezes maiores que um paciente branco com nível superior (19,6%), confirmando as enormes disparidades no acesso e na qualidade do tratamento no Brasil. Os autores verificaram ainda que a proporção de óbitos em pacientes pretos e pardos foi maior que a observada em brancos, mesmo controlando por faixa etária, nível de escolaridade, e ainda que esta pessoa residisse em município com índice de desenvolvimento humano municipal elevado. Embora haja grande incompletude no preenchimento do quesito raça/cor (cerca de 30% dos casos notificados apresentam a informação sobre raça/cor como ignorada), os dados mostram que 55% dos pacientes negros, hospitalizados com Covid-19 em estado grave, morreram em comparação com 34% dos pacientes brancos. Este cenário reforça a tese de que o racismo institucional, manifesto na inação consciente das instituições públicas governamentais ante as necessidades da população negra, materializa-se, de forma gritante, nas altas taxas de mortalidade observadas para o grupo no contexto da pandemia da Covid-19 (Goes *et al.*, 2020; Santos *et al.*, 2020; Oliveira *et al.*, 2020; Silva, 2020; Xavier, 2020; Varga *et al.*, 2020).

Sabe-se que as taxas de mortalidade envolvem uma combinação de fatores, tais como oportunidade e condições de diagnóstico (incluindo acesso aos testes), assistência aos sintomáticos (com tempestividade e qualidade), bem como as capacidades de prevenção e controle da transmissão do vírus e da doença por meio do conjunto de medidas não farmacológicas, e isso tudo se reflete nos registros de casos e óbitos.

Como descrito pelo Boletim Observatório Covid-19 (Fiocruz, 2020), se, por um lado, parte expressiva da população brasileira acometida pela Covid-19 teve acesso a serviços de saúde em diferentes níveis de complexidade, por outro, a pandemia expôs fragilidades desse sistema, acumuladas em função do subfinanciamento e graves problemas de gestão. O diagnóstico inicial da capacidade instalada no país para o atendimento de pacientes graves, que demandam estruturas de cuidado complexas, estampou grandes desigualdades entre as regiões e forte concentração de recursos voltados para o setor de saúde suplementar em áreas específicas, com proporções elevadas de beneficiários de planos de saúde.

De acordo com a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), mostrou-se gritante a diferença na disponibilidade de leitos de Unidade de Terapia Intensiva (UTI) para atender 74% de cidadãos brasileiros que dependem, exclusivamente, dos serviços que compõem a rede SUS para receber tratamento médico, comparada aos 26% que possuem planos de saúde. Importante notar que, de acordo com a Pesquisa Nacional de Saúde (IBGE, 2015), a população SUS dependente é prioritariamente negra e do sexo feminino.

Ao estudarem os dados disponíveis no Sistema de Mortalidade do Município de São Paulo de óbitos por Covid-19 até 31 de julho de 2020, pesquisadores do Instituto Pólis (2020) observaram que a taxa de mortalidade padronizada de pessoas brancas era de 115 óbitos a cada 100 mil habitantes e a de pessoas negras, 172 mortes a cada 100 mil habitantes, revelando uma diferença para mais de 57 pontos percentuais (p.p.) entre negros e brancos. O instituto afirma que a taxa padronizada de mortalidade entre pretos e pardos (172 mortes/100 mil habitantes) indica que, no município de São Paulo, seria esperado um total de 4.091 óbitos entre pessoas negras caso suas condições de vida e sua pirâmide etária fossem iguais às da cidade como um todo. Entretanto, foram registradas 5.312 mortes

de pessoas pretas e pardas até 31 de julho: uma sobremortalidade de 1.221 vítimas (29,8% a mais do que se esperaria). A mesma padronização aponta que, para aquele período, seriam esperados 11.110 óbitos de pessoas brancas, contudo, foram registradas 9.616 mortes, ou seja, 13,4% a menos que o esperado para o grupo.

Os resultados do estudo também evidenciaram desigualdades inter e intragrupos de sexo e raça/cor. A taxa padronizada de mortalidade para homens brancos foi de 157 óbitos/100 mil habitantes. Neste grupo, houve um acréscimo de 17,6% na relação óbitos esperados e observados. Já entre os homens negros a taxa padronizada foi de 250 óbitos/100 mil habitantes, com um aumento de 88% entre os óbitos esperados e os observados. Para as mulheres negras, a taxa padronizada foi de 140 óbitos/100 mil habitantes e a sobremortalidade de 3,2%. Os pesquisadores ainda destacam que, embora todas as taxas tenham crescido durante o período analisado, o movimento ascendente da curva de mortalidade de homens, com influência negativa nitidamente mais intensa entre homens negros, reflete maior impacto relativo da pandemia neste grupo.

Nas instituições de saúde públicas ou privadas, a pandemia da Covid-19 deixa nítido o que descreve Werneck (2016, p. 542): “o racismo institucional é um mecanismo performativo, capaz de gerar e legitimar condutas excludentes, tanto no que se refere a formas de governo quanto de *accountability*”. Para a autora, a efetividade da expressão institucionalizada do racismo é dada pelo estabelecimento de “barreiras amplas – ou precisamente singulares – que permitem a realização de privilégio para uns, em detrimento de outros, em toda sua ampla diversidade”.

Retomar o exercício do controle social exigindo respostas eficientes, eficazes e tempestivas do poder público ante as demandas sociais é urgente. A defesa do SUS, em especial, mas não somente, pela população negra, continua sendo uma questão política, de direito e de dignidade e justiça social. Está assentada na defesa das vidas a necessidade de converter o SUS em um sistema, efetivamente, antirracista.

6 EM DEFESA DO SUS: CONTRA O RACISMO E PELAS VIDAS

Como descrito por Schucman (2010), se no Brasil o fenômeno do racismo é atualizado, perpetuado e legitimado pela ideia de raça, logo, é através desta categoria política que a luta antirracista deve ser articulada.

A raça é um importante determinante das relações sociais e do acesso aos cuidados de saúde, o que não é necessariamente congruente com a etnia. Diferentemente de outros países onde a raça é definida como ancestralidade, no Brasil prevalece uma classificação fenotípica, e quanto mais escura a pele, maior a incidência de racismo e piores os indicadores de saúde. A cor da pele é, portanto, a variável utilizada para a análise do racismo estrutural e para a formulação e implementação de políticas de saúde que abordem o tema (Lopes e Malachias, 2001; Lopes, 2005a; 2005b; Pilecco *et al.*, 2020).

Como expresso na PNSIPN (Brasil, 2009b), reiterado por Batista e Barros (2017) e discutido ao longo deste ensaio, raça/cor, classe social, gênero e geração são estruturantes em nossa sociedade, interferindo nos desfechos da saúde, da doença, do cuidado e das mortes.

Utilizar essas evidências como subsídios para garantir avançar na pesquisa, aprimorar a vigilância e a assistência, tornar eficiente a gestão e estimular o controle social e a eficácia à governança em saúde é o que nos permitirá converter o SUS em um efetivo mecanismo de justiça social. Por esse

ângulo, é necessário que todo o sistema (gestores, provedores e trabalhadores) se comprometa com respostas a algumas questões básicas, tais como: qual é a origem das brechas nos indicadores de saúde; por que estas brechas são sempre em detrimento de grupos sociais subjugados em seus direitos; quais são os fatores condicionantes de natureza socioeconômica (nível de renda e tipo de ocupação, lugar e condição de residência, estilos de vida, qualidade e acesso à informação e à educação formal) que influenciam a distribuição das doenças, agravos e mortes.

Ao se analisar o padrão desigual de distribuição das doenças, agravos e mortes nos diferentes grupos populacionais, o elemento de comparação é feito sempre com referência aos indicadores apresentados para a população branca (dado que o padrão adotado para estes é o aceitável/desejável)? Se a resposta for sim, isso não basta. As comparações intragrupos também devem ser realizadas, caso contrário, para além de partir do falso pressuposto de que o SUS já está se apresentando da melhor forma para a população branca, ainda corre-se o risco de deixar para trás quem, historicamente, tem sido excluído entre os excluídos. Reconhecer a existência e a persistência do racismo estrutural, bem como seus efeitos diferenciados em cada segmento da população negra, é passo fundamental para compreender as dimensões individual e também coletiva da vulnerabilidade vivenciada pelo grupo.

Avançando para a dimensão programática da vulnerabilidade, é preciso questionar quais são os fatores internos ao setor da saúde que, associados aos determinantes socioeconômicos, políticos, ambientais e socioculturais, se analisados com a devida atenção, deixarão evidentes o racismo impregnado no setor; sua interferência no acesso e possíveis influências na naturalização de processos e procedimentos discriminatórios; comportamentos e atitudes cruéis e degradantes, seja na gestão ou na assistência.

Para Jones (2000), o racismo institucionalizado é uma inação evidente diante da necessidade; por isso é tão importante verificar também se as estruturas comparativas apontam o passo seguinte ou se estão restritas à descrição das diferenças na distribuição de doenças, agravos e mortes entre os grupos. É necessário saber se existe uma dependência excessiva de dados quantitativos – incidência, prevalência, mortalidade, carga de doenças e outras condições adversas de saúde – que leva os atores políticos a desprezar variáveis contextuais (ou acreditar que a redução das desigualdades entre grupos anula a necessidade de compreensão sobre os processos de intervenção para a promoção da saúde e da equidade, e enfrentamento ao racismo).

Por fim, à guisa de conclusão, para se constituir, efetivamente, em uma política antirracista, espera-se do SUS respostas abrangentes, multidimensionais, transdisciplinares e intersetoriais, com participação efetiva da população, tal qual descrito na CF/1998, na Lei Orgânica do SUS (Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990) e na Lei nº 8.142, de 8 de dezembro de 1990; do mesmo modo que se espera adequação ao preconizado no Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010) e regulamentado pela PNSIPN.

Neste momento tenho um sonho. Sonho em fazer parte de uma sociedade desenvolvida; que não coaduna com políticas de morte; desnaturaliza o racismo e qualquer outra forma de hierarquização social; defende a democracia; valoriza e se importa com todas as vidas; e que enxerga o SUS como uma possibilidade real de mudança. E, como sonhar não é suficiente, ainda que seja coletivamente, sigamos em ação e na luta.

REFERÊNCIAS

- ABRASCO – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SAÚDE COLETIVA. **A população negra e o direito à saúde: risco de negros morrerem por Covid-19 é 62% maior se comparado aos brancos.** 2020a. Disponível em: <<https://www.abrasco.org.br/site/noticias/especial-coronavirus/a-populacao-negra-e-o-direito-a-saude-risco-de-negros-morrerem-por-covid-19-e-62-maior-se-comparado-aos-brancos/47741/>>.
- _____. **Carta ao Ministério da Saúde sobre a informação raça/cor nos sistemas de informação da Covid-19.** 2020b. Disponível em: <<https://www.abrasco.org.br/site/noticias/posicionamentos-oficiais-abrasco/carta-ao-ministerio-da-saude-sobre-a-informacao-raca-cor-nos-sistemas-de-informacao-da-covid-19/47320/>>.
- _____. **Fortalecer o SUS, em defesa da democracia e da vida.** 2020c. Disponível em: <<https://www.abrasco.org.br/site/publicacoes/fortalecer-o-sus-em-defesa-da-democracia-e-da-vida/53604/>>.
- ALMEIDA, Silvio. O que é racismo estrutural? Belo Horizonte: Letramento, 2018.
- AZEVEDO e SILVA, Gulnar. **Em defesa do SUS e pelo fortalecimento da atenção primária à saúde.** Abrasco, 2020. Disponível em: <<https://www.abrasco.org.br/site/noticias/opiniao/em-defesa-do-sus-e-pelo-fortalecimento-da-atencao-primaria-a-saude-artigo-de-gulnar-azevedo-e-silva/53655/>>.
- BATISTA, Amanda *et al.* **Análise socioeconômica da taxa de letalidade da Covid-19 no Brasil.** Rio de Janeiro: NOIS, 2020. (Nota Técnica, n. 11). Disponível em: <<https://ponte.org/wp-content/uploads/2020/05/NT11-An%C3%A1lise-descritiva-dos-casos-de-COVID-19.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2020.
- BATISTA, Luis Eduardo; BARROS, Sônia. Enfrentando o racismo nos serviços de saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 13, 2017. Disponível em: <<http://cadernos.ensp.fiocruz.br/csp/artigo/81/enfrentando-o-racismo-nos-servicos-de-saude>>. Acesso em: 2 nov. 2020.
- BORGES, Pedro; GUIMARÃES, Juca. Movimento negro protocolou pedido no Ministério da Saúde no dia 8 de abril; Dados nos EUA mostram que a maior parte dos atingidos pela Covid-19 são negros. **Alma Preta**, 10 abr. 2020. Disponível em: <<https://almapreta.com/editorias/realidade/covid-19-ministerio-da-saude-divulgara-dados-de-infectados-por-raca-cor>>.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.
- _____. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise de Situação em Saúde. **Saúde Brasil 2006: uma análise da situação de saúde no Brasil.** Brasília: Ministério da Saúde, 2006.
- _____. Ministério da Saúde. **O SUS de A a Z: garantindo saúde nos municípios.** 3. ed. Brasília, 2009a.
- _____. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria no 992, de 13 de maio de 2009. **Política Nacional de Saúde Integral da População Negra: uma política do SUS.** Brasília: Ministério da Saúde, 2009b. Disponível em: <http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2009/prt0992_13_05_2009.html>.
- _____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. **Estatuto da Igualdade Racial.** 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm#:~:text=1o%20Esta%20Lei%20institui,demais%20formas%20de%20intoler%C3%A2ncia%20%C3%A9tnica>.

_____. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria nº 344, de 1º de fevereiro de 2017. Dispõe sobre o preenchimento do quesito raça/cor nos formulários dos sistemas de informação em saúde. 2017. Disponível em: <https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prt0344_01_02_2017.html>.

COVID-19: registro de raça e de cor deve constar em formulário de paciente. **Correio Brasiliense**, 21 jul. 2020. Disponível em: <https://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/cidades/2020/07/21/interna_cidadesdf,873982/covid-19-registro-de-raca-e-de-cor-deve-constar-em-formulario-de-paci.shtml>.

FIOCRUZ – FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **Boletim Observatório Covid-19 após 6 meses de pandemia no Brasil**. Boletim Observatório Covid-19. 2020. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/boletim_covid_6meses.pdf>.

FONTELES, Samuel Sales. **Direitos fundamentais**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2016. 9 p.

GARBOIS, Júlia Arêas; SODRE, Francis; DALBELLO-ARAÚJO, Maristela. Da noção de determinação social à de determinantes sociais da saúde. **Saúde Debate**, v. 41, n. 112, p. 63-76, mar. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-11042017000100063&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 3 set. 2020.

GOES, Emanuelle Freitas; RAMOS, Dandara Oliveira; FERREIRA, Andrea Jaqueline Fortes. Desigualdades raciais em saúde e a pandemia da Covid-19. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional de Saúde 2013**: acesso e utilização dos serviços de saúde, acidentes e violência. Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. 100 p.

_____. Informativo IBGE sobre desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil. **Estudos e Pesquisas** – Informação Demográfica e Socioeconômica, n. 41, nov. 2019.

INSTITUTO PÓLIS. **Raça e Covid no município de São Paulo**. São Paulo: Instituto Polis, 2020. Disponível em: <<https://polis.org.br/estudos/raca-e-covid-no-msp/>>.

JONES, C. P. Levels of racism: a theoretic framework and a gardener's tale. **Am J Public Health**, v. 90, n. 8, p. 1212-1215, 2000.

LOPES, Fernanda. Experiências desiguais ao nascer, viver, adoecer e morrer: tópicos em saúde da população negra. In: BATISTA, L. E.; KALCKMANN, S. (Org.). **Seminário Saúde da População Negra no Estado de São Paulo 2004**. São Paulo: Instituto de Saúde, 2005a, p. 53-102.

_____. Para além da barreira dos números: desigualdades raciais e saúde. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 5, p. 1595-1601, 2005b.

_____. **Desigualdades em saúde no Brasil**: panorama e desafios. Canal do Centro de Integração de Dados e Conhecimentos em Saúde da Fundação Oswaldo Cruz (CIDACS Fiocruz) no Youtube, 2020. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=x9s7yGYOHcg>>. Acesso em: 30 ago. 2020.

LOPES, Fernanda; MALACHIAS, Rosângela. Assumir a diferença para promover a igualdade: a importância do quesito cor na investigação epidemiológica. **Boletim Epidemiológico de AIDS do PE-DST/AIDS**, n. 2, ano XIX, out. 2001.

LOPES, Fernanda; QUINTILIANO, Rachel. Racismo institucional e o direito humano à saúde. **Democracia Viva**, n. 34, p. 8-16, 2007.

LOPES, Fernanda; WERNECK, Jurema. Saúde da população negra: da conceituação às políticas públicas de direito. In: WERNECK, J. (Org.). **Mulheres negras: um olhar sobre as lutas sociais e as políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Criola, 2009. p. 5-23. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/bitstream/handle/11465/886/81.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 23 ago. 2020.

OLIVEIRA, Roberta Gondim de *et al.* Desigualdades raciais e a morte como horizonte: considerações sobre a COVID-19 e o racismo estrutural. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, n. 9, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0102-311X00150120>>. Acesso em: 2 nov. 2020.

PILECCO, Flávia *et al.* **Addressing racial inequalities in a pandemic**: data limitations and a call for critical analyses. *Lancet Glob Health* 2020 Published Online September 15, 2020. Disponível em: <[https://www.thelancet.com/journals/langlo/article/PIIS2214-109X\(20\)30360-0/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/langlo/article/PIIS2214-109X(20)30360-0/fulltext)>.

PINHEIRO, Roseni. **Integralidade**. Dicionário da Educação Profissional em Saúde. 2009. Disponível em: <<http://www.epsvj.fiocruz.br/dicionario/verbetes/intsau.html>>.

PORTAL GELEDÉS. **Nota da coalizão negra por direitos sobre Covid-19**. Mar. 2020. Disponível em: <<https://www.geledes.org.br/nota-da-coalizacao-negra-por-direitos-sobre-o-covid-19/>>.

SANTOS, Marcia Pereira Alves *et al.* População negra e Covid-19: reflexões sobre racismo e saúde. **Estudos Avançados**, v. 34, n. 99, p. 225-244, ago. 2020. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142020000200225&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 ago. 2020.

SBMFC – SOCIEDADE BRASILEIRA DE MEDICINA DE FAMÍLIA E COMUNIDADE. Grupo de Trabalho Saúde da População Negra. Manifestação sobre ausência de dados da COVID-19 desagregados por raça/cor. 2020. Disponível em: <<https://www.sbmfc.org.br/noticias/gt-de-saude-da-populacao-negra-manifestacao-sobre-ausencia-de-dados-da-covid-19-desagregados-por-raca-cor/>>.

SCHUCMAN, Lia Vainer. Racismo e antirracismo: a categoria raça em questão. **Revista Psicologia Política**, São Paulo, v. 10, n. 19, p. 41-55, jan. 2010. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-549X2010000100005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 2 nov. 2020.

SILVA, Alexandre. **Racismo e Saúde: COVID-19 entre a população negra**. Fundo de População das Nações Unidas. Podcast. Episódio 7. 2020. Disponível em: <<https://brazil.unfpa.org/pt-br/news/%E2%80%9Cprecisamos-fazer-um-enfrentamento-rever-planos-e-discutir-o-racismo-neste-momento-da-pandemia%E2%80%9D>>.

SOLAR, O.; Irwin, A. **A conceptual framework for action on the social determinants of health**. Social Determinants of Health Discussion Paper 2 (Policy and Practice). 2010. Disponível em: <https://www.who.int/sdhconference/resources/ConceptualframeworkforactiononSDH_eng.pdf>.

VARGA, István van Deursen *et al.* Um retrato das desigualdades étnico-raciais na saúde. In: STEFANO, Daniela; MENDONÇA, Maria Lúcia (Org.). **Direitos humanos no Brasil, 2020**: relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos. São Paulo: Outras Expressões, 2020. 316 p.

WERNECK, Jurema. Racismo institucional e saúde da população negra. **Saude e Sociedade**, São Paulo, v. 25, n. 3, p. 535-549, set. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902016000300535&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 31 jan. 2021.

WHITEHEAD, Margaret. The concepts and principles of equity and health. **International Journal of Health Services**, v. 22, n. 3, p. 429-445, 1992.

XAVIER, Lucia. O coronavírus não tem nada de democrático. Ele tem preferências, e os negros são um dos grupos preferidos dele. *Gênero e Número*. 2020. Disponível em: <<http://www.generonumero.media/entrevista-o-coronavirus-nao-tem-nada-de-democratico-ele-tem-preferencias-e-os-negros-sao-um-dos-grupos-preferidos-dele/>>.

IMPACTOS DE AÇÕES JUDICIAIS NA PRESERVAÇÃO DE VIDAS NEGRAS NAS FAVELAS: ACP DA MARÉ E ADPF DAS FAVELAS^{1,2}

Daniel Hirata³

Shyrlei Rosendo dos Santos⁴

Carolina Christoph Grillo⁵

Camila Barros Moraes⁶

Renato Dirk⁷

Lidiane Malanquini⁸

1 INTRODUÇÃO

Em 6 de maio de 2019, a Coordenadoria de Recursos Especiais (CORE) da Polícia Civil realizou uma operação policial no Conjunto Esperança, situado no Conjunto de Favelas da Maré, na Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro. Segundo a Assessoria de Imprensa da Polícia Civil, o objetivo da operação era capturar um dos responsáveis por confrontos entre facções em São Gonçalo, município da região metropolitana do Rio de Janeiro, que estaria escondido na Maré. Auxiliados por um helicóptero e dois carros blindados, policiais perseguiram a pé oito jovens negros, encurralando-os em uma rua. De acordo com relatos de moradores, quatro desses jovens entraram na casa de uma família em busca de abrigo. Dois deles subiram para o terceiro andar, enquanto os demais permaneceram no térreo. Estes se renderam, com as mãos ao alto e armas ao solo, logo que os policiais entraram na casa, mas ainda assim foram executados diante dos moradores. Em seguida, os agentes se dirigiram ao terceiro andar, onde executaram os outros dois jovens, e arrastaram seus corpos até a saída da casa, utilizando os lençóis dos moradores. “A ordem é matar”, teriam dito os policiais, antes de colocarem os corpos dos quatro jovens no carro blindado e seguirem com a operação policial. No interior da casa, foram encontradas dezoito cápsulas de munição, móveis e eletrodomésticos alvejados, roupas jogadas no chão, muito sangue e marcas de tiros nas paredes e janelas. Duas crianças e uma adolescente presenciaram o ocorrido. Nessa mesma operação e na mesma rua, foram registradas as mortes de outros quatro jovens. Em apenas um dia, em uma única rua, oito jovens, todos identificados como pretos ou pardos, foram sumariamente executados.

Os relatos de moradores em que se baseou a reconstituição descrita instruíram a Ação Civil Pública (ACP) da Maré, movida desde 2016 pelo Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos (NUDEDH) e pelo Núcleo Contra a Desigualdade Racial (Nucora) da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. A operação policial em questão foi acusada de violar a liminar concedida em

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi26art2>

2. As pesquisas aqui referidas contaram com o apoio de projetos financiados pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) e da Fundação Heinrich Böll. Agradecemos aos pareceristas, à equipe de revisão e aos editores pelas valiosas contribuições para este artigo.

3. Professor de sociologia na Universidade Federal Fluminense (UFF) e coordenador do Grupo de Estudos dos Novos Illegalismos (GENI)/UFF.

4. Pesquisadora da Redes de Desenvolvimento da Maré.

5. Pós-doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS)/UFF e coordenadora do GENI/UFF.

6. Pesquisadora da Redes de Desenvolvimento da Maré.

7. Estatístico e pesquisador do GENI/UFF.

8. Pesquisadora da Redes de Desenvolvimento da Maré.

2017, no âmbito dessa ACP, que fixava um protocolo para as operações policiais na Maré. Não se trata, contudo, de um caso excepcional. Pelo contrário, a narrativa que abre este trabalho é exemplar da violência que caracteriza as operações policiais no estado do Rio de Janeiro e que, recentemente, no contexto da pandemia da Covid-19, foi objeto de outra liminar, concedida pelo Supremo Tribunal Federal (STF). No âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 635, o STF restringiu as operações policiais em favelas durante a pandemia. Os efeitos de violência dessas operações afetam especialmente a interseção populacional de raça, classe social, pertencimento territorial e perfil etário em que se situavam aqueles oito jovens negros moradores de favelas, sumariamente executados sob “ordem para matar”.

Segundo Almeida (2018, p. 16), o racismo é estrutural no Brasil, pois “fornece o sentido, a lógica e a tecnologia para as formas de desigualdade e violência que moldam a vida social contemporânea”. No que tange particularmente à violência, é preciso destacar que a taxa de homicídios para negros entre 19 e 24 anos é quase sete vezes maior que a taxa geral da população brasileira, atingindo duzentos a cada 100 mil habitantes (Ramos *et al.*, 2020). No Brasil, para cada indivíduo não negro assassinado encontramos 2,4 negros mortos, e, no Rio de Janeiro, a chance de um indivíduo negro ser assassinado é 23,4% maior que a dos não negros, sendo que, para todo o decil com maior chance de morrer, 78,9% são negros (Cerqueira e Coelho, 2017). Parte significativa dessas mortes decorre de ações policiais, pois, compondo 55% da população brasileira, os negros representam 75,4% das vítimas da letalidade policial (FBSP, 2019). Para o caso do Rio de Janeiro, o estado que concentra o maior número de mortes decorrentes de ações policiais no Brasil (Ramos *et al.*, 2020), as circunstâncias dessa letalidade estão associadas fortemente às operações policiais de incursão armada em favelas (Monteiro, Fagundes e Guerra, 2020). São elas o principal instrumento da ação pública (Lascoumes e Le Galès, 2004) para o controle da criminalidade violenta no estado. Há mais de três décadas, as operações policiais são o método preferencial de direcionamento do uso da força por parte do governo do estado do Rio de Janeiro e de emprego dos seus recursos financeiros, tecnológicos e humanos (Hirata e Grillo, 2019). Das mortes decorrentes de operações policiais nas favelas da Maré, 93,3% das vítimas com dados raciais informados são negras (Redes de Desenvolvimento da Maré, 2017; 2018; 2019; 2020).

Este texto resulta da colaboração entre o Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos da Universidade Federal Fluminense (GENI/UFF) e a Redes de Desenvolvimento da Maré, que visa examinar os impactos de preservação da vida de duas experiências de ações jurídicas informadas pela produção de dados sobre operações policiais a partir da sociedade civil. São elas: i) a ACP da Maré, protocolada no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro em junho de 2016 sob o Processo nº 0215700-68.2016.8.19.0001; e ii) a ADPF nº 635 – a ADPF das Favelas –, protocolada no STF em novembro de 2019 pelo Partido Socialista Brasileiro. Procuraremos mostrar que as decisões judiciais que visam estabelecer limites legais para as operações policiais produziram impactos muito significativos de redução da violência delas decorrente, sem que houvesse aumento das ocorrências criminais.

2 OPERAÇÕES POLICIAIS E AÇÕES JUDICIAIS: A QUANTIFICAÇÃO DOS IMPACTOS

Não existem dados oficiais sobre operações policiais. Logo, a construção de formas de quantificação é feita por meio da mobilização da sociedade civil ou do chamado *statactivism*⁹ (Bruno, Didier e

9. O neologismo *statactivism*, em francês, é um conceito que pretende dar conta das possibilidades de incidência da estatística e, de forma mais geral, dos números, nos campos universitário, social e artístico. Nos alinhamos particularmente a uma das formas de existência do *statactivism*, qual seja a produção de dados alternativos que redefinem ações no espaço público.

Prévioux, 2014). Dentro de um contexto emergente da produção de dados sobre operações policiais nos últimos anos, a Redes de Desenvolvimento da Maré, por meio do Eixo de Direito à Segurança Pública e Acesso à Justiça, foi pioneira. Os levantamentos *in loco* realizados desde 2016 por esta instituição da sociedade civil, no Conjunto de Favelas da Maré, são os de melhor qualidade disponíveis até hoje, não apenas por compilarem dados de fontes secundárias mas também por produzirem dados a partir da atuação de agentes em campo, muitos deles moradores da Maré, e de sua extensa rede de colaboradores (mais de 140 pessoas em 21 organizações). Os dados coletados e transformados em números são divulgados por meio da publicação de um boletim anual que atualiza, entre outras informações, dados sobre as operações policiais na Maré. A cada ano, esse boletim vai avançando em novos elementos analíticos que ajudam a compreender os impactos das operações policiais, por exemplo, o número de dias sem aulas.¹⁰

Em seguida, o Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC),¹¹ referência na política de dados alternativos no Brasil, produziu relatórios importantes durante a intervenção federal em 2018 e, agora no formato da Rede de Observatórios da Segurança, monitora continuamente por meio de mídia impressa e redes sociais a atividade policial, quantificando ações de patrulhamento e operações. O laboratório de dados Fogo Cruzado,¹² por sua vez, destaca-se por produzir dados sobre a incidência de tiroteios, desde 2016, também tendo como fonte a imprensa e as redes sociais. Apesar de não produzir dados específicos sobre operações policiais, o Fogo Cruzado realiza a contagem de tiroteios com presença de agentes de estado, possibilitando uma aproximação com os eventos típicos das operações policiais.

Desde 2018, o GENI/UFF vem realizando um grande levantamento de dados em ampla série histórica (com início em 1989 e alimentação contínua da base) e abrangência geográfica para toda a região metropolitana do Rio de Janeiro. Os elementos descritivos mais gerais utilizados para a caracterização das operações policiais são a sua evolução temporal, as instituições oficiais que delas participaram, sua localização e seus impactos, ou seja, cabe entender quantas operações foram feitas ao longo da série histórica, quem foi o responsável, onde a operação foi realizada e quais os seus impactos ou resultados (mortos, feridos, prisões e apreensões). Como complemento importante a essas questões, sempre que possível acrescenta-se a variável motivação, ou seja, por qual razão essas operações foram realizadas (Hirata e Grillo, 2019).

Os boletins divulgados pela Redes de Desenvolvimento da Maré permitiram avaliar os impactos de redução de violência da ACP da Maré. Na ocasião de sua construção, foram promovidas várias reuniões de escuta da população, por meio das quais foi possível elaborar as principais demandas acerca das operações policiais. Um ano depois, em junho de 2017, foi concedida, pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, uma decisão liminar que determinou uma série de medidas restritivas para que as operações policiais ocorressem na Maré, como a proibição de operações para cumprimento de mandados judiciais durante a noite, a instalação gradual de câmaras de vídeo, aparelhos de áudio e sistema de posicionamento global (*global positioning system* – GPS) nas viaturas, a disponibilização de ambulâncias em dias de operações policiais e a elaboração de um plano de redução de danos.

10. Mais informações disponíveis em: <<https://www.redesdamare.org.br/br/eixos/3/direito-a-seguranca-publica-e-acesso-a-justica>>.

11. Disponível em: <<https://cesecseguranca.com.br/>>.

12. Disponível em: <<https://fogocruzado.org.br/>>.

Em 2018, enquanto os números de violência de todo o estado do Rio de Janeiro aumentaram, os da Maré diminuíram. Conforme o *Boletim Direito à Segurança Pública na Maré* nº 3 (Redes de Desenvolvimento da Maré, 2019), houve uma redução no volume de operações policiais entre 2017 e 2018, o que resultou em menos dias sem aula e sem atendimento nos postos de saúde e menos confrontos armados, mortos e feridos. Quando comparados os anos de 2017 e 2018, percebeu-se uma redução de 61% nas operações policiais, de 43% nos confrontos entre os grupos armados, de 71% dos dias sem aula e de 76% dos dias sem atendimento nos postos de saúde. Em julho de 2019, atendendo à solicitação do governador Wilson Witzel, uma juíza decidiu pela suspensão dos efeitos da ACP da Maré, restabelecidos um mês depois pelo desembargador Jessé Torres. A tabela 1 apresenta os dados anuais do monitoramento realizado na Maré.

TABELA 1

Maré: número de operações policiais, mortos e feridos e quantidade de dias sem aula e sem atividades nas unidades de saúde (2016-2019)

| Ano | Operações | Mortos | Feridos | Dias sem aula | Dias sem atividades nas unidades de saúde |
|--------------|------------|-----------|-----------|---------------|---|
| 2016 | 33 | 17 | 8 | 28 | 20 |
| 2017 | 41 | 20 | 41 | 27 | 36 |
| 2018 | 16 | 19 | 13 | 10 | 11 |
| 2019 | 39 | 34 | 30 | 24 | 25 |
| Total | 129 | 90 | 92 | 89 | 92 |

Fonte: Redes de Desenvolvimento da Maré.

O ano de 2018, o único em que a vigência da liminar que restringia operações durou o ano inteiro, foi aquele em que ocorreu um aumento nas operações policiais na região metropolitana do Rio de Janeiro, sendo que, como se pode notar, neste mesmo ano foi constatado o menor número de operações (e seus impactos) na Maré, sugerindo fortemente a efetividade da liminar. Já em 2019, primeiro ano do governo Witzel e o ano em que houve suspensão da liminar, as operações aumentaram significativamente tanto na Maré como na região metropolitana do Rio de Janeiro. Consequentemente, o número de feridos por arma de fogo subiu de 13 para 30, os dias sem aula e sem atividades nas unidades de saúde aumentaram de 10 para 24 e de 11 para 25 dias, respectivamente, e o número de mortos em decorrência das operações teve um aumento de 79%, de 19, em 2018, para 34, em 2019. Cabe ressaltar que todos os mortos em operações policiais em 2019 foram identificados como pretos e pardos. Assim que a liminar foi restabelecida, em agosto de 2019, pôde-se observar mais uma vez uma redução dos efeitos de violência e de interrupção dos serviços de educação e saúde na Maré.

Na esteira da ACP da Maré, a ADPF nº 635 foi requerida a fim de frear a “excessiva e crescente letalidade da atuação policial, voltada sobretudo contra a população pobre e negra de comunidades”.¹³ São exigidas providências como a formulação de um plano para a redução das mortes decorrentes de ações policiais, protocolos claros para a realização de operações, a proibição de disparos de tiro nas imediações de creches, escolas e equipamentos de saúde e maior *accountability* e transparência de dados. Como *amici curiae* da ADPF nº 635, participam diversos movimentos, instituições e/ou organizações

13. Disponível em: <<https://bit.ly/3tPqelT>>.

da sociedade civil. Pela primeira vez na história do Brasil, movimentos de favela submeteram a sua própria sustentação oral ao STF em um julgamento sobre o tema da segurança pública.¹⁴

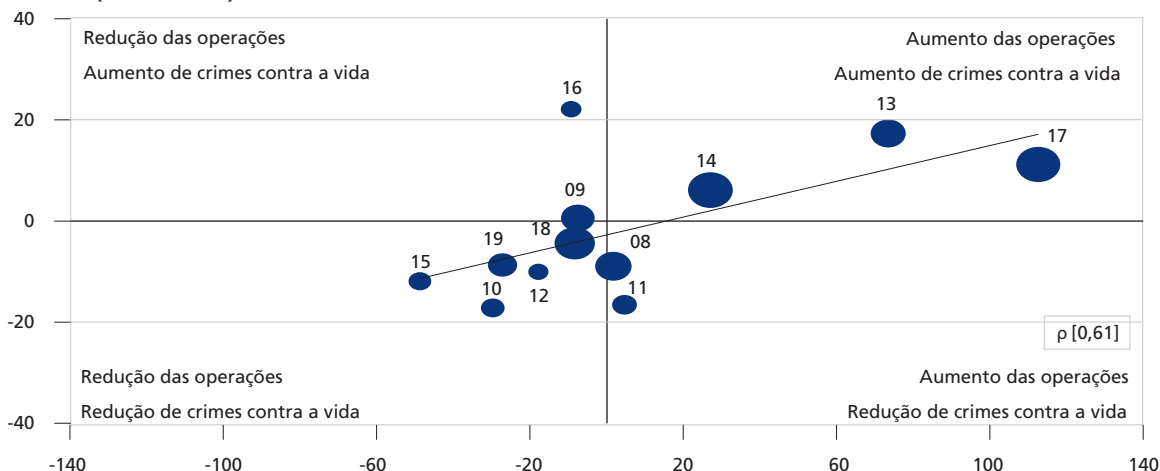
Quando os efeitos da pandemia da Covid-19 se fizeram sentir no Brasil, a votação da ADPF no plenário do STF foi suspensa. Contudo, no dia 5 de junho, o relator do processo, o ministro Edson Fachin, emitiu decisão liminar proibindo as operações policiais durante a pandemia, salvo em casos “absolutamente excepcionais”. Esta decisão foi mantida por nove votos a dois na votação em tribunal pleno. O GENI/UFF produziu um relatório técnico (Hirata, Grillo e Dirk, 2020) que foi anexado aos autos, visando à instrução do julgamento da ADPF nº 635. A pesquisa utilizou dados oficiais sobre ocorrências criminais produzidos pelo Instituto de Segurança Pública (ISP), dados próprios sobre operações policiais e dados sobre tiroteios do Fogo Cruzado. O relatório questionava a presunção de que as operações policiais seriam um meio eficaz e incontornável de controle do crime no contexto particularmente violento do Rio de Janeiro. Os testes de correlação entre operações policiais e ocorrências criminais registradas no período de 2007 a 2019 apontaram que o aumento das primeiras não é acompanhado da diminuição das segundas, mas, sim, o seu inverso: um maior número de operações policiais associa-se a um aumento dos crimes contra a vida ($\rho = 0,61$), particularmente os homicídios dolosos ($\rho = 0,71$), e não impacta significativamente a redução dos crimes contra o patrimônio ($\rho = 0,40$), inclusive aumentando certos tipos, como é o caso do roubo a veículos ($\rho = 0,61$).¹⁵

Os gráficos de dispersão a seguir (gráficos 1 e 2) mostram como se distribui essa associação, representando a variação percentual anual do número de operações policiais e de ocorrências de crimes contra a vida, bem como a força da correlação entre essas variáveis. O eixo vertical refere-se à variação percentual anual do número de crimes contra a vida, ao passo que o eixo horizontal se refere à variação percentual anual do número de operações policiais, o que oferece as combinações de cada quadrante. O rótulo de dados em cada ponto do gráfico designa o ano a que o ponto se refere na série entre 2007 e 2019, por exemplo, o ponto rotulado como 17 representa a variação percentual entre 2016 e 2017. A localização de cada ponto no gráfico corresponde ao valor da diferença percentual do número de operações policiais e de vítimas de crimes contra a vida em cada um desses anos em relação ao ano anterior. Por exemplo, a localização do ponto rotulado como 17 no gráfico refere-se à diferença percentual entre 2016 e 2017, do número de operações (eixo horizontal) e do número de vítimas de crimes contra a vida (eixo vertical). Já o tamanho do ponto expressa o número de operações do ano que o rótulo de dados designa, por exemplo, o tamanho do ponto que representa a diferença entre 2016 e 2017, ponto 17, corresponde ao número de operações em 2017.

14. As entidades habilitadas como *amicus curiae* foram: Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes (Educafro), Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, Justiça Global, Redes de Desenvolvimento da Maré, Movimento Negro Unificado, Instituto de Estudos da Religião (ISER), Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH), município de Angra dos Reis, Coletivo Papo Reto, movimento Mães de Manguinhos, Rede de Comunidades e Movimentos contra a Violência, Fala Akari e Iniciativa Direito à Memória e Justiça Racial.

15. Essa parte do trabalho corrobora o estudo de Monteiro, Fagundes e Guerra (2020), que usa a letalidade policial como *proxy* das operações policiais.

GRÁFICO 1
Região metropolitana do Rio de Janeiro: correlação entre operações policiais e crimes contra a vida (2007-2019)



Fonte: ISP e GENI/UFF.
 Elaboração: GENI/UFF.
 Obs.: Dispersão feita pelas diferenças percentuais anuais de 2007 a 2019.

GRÁFICO 2
Região metropolitana do Rio de Janeiro: correlação entre operações policiais e crimes contra o patrimônio (2007-2019)



Fonte: ISP e GENI/UFF.
 Elaboração: GENI/UFF.
 Obs.: Dispersão feita pelas diferenças percentuais anuais de 2007 a 2019.

Nesse mesmo relatório produzido pelo GENI/UFF, compararam-se os 31 primeiros dias de vigência da liminar do ministro Fachin com a média do mesmo período nos últimos treze anos e constatou-se a redução do número de feridos (49,6%) e de mortos (72,5% entre policiais e civis) decorrente dessas operações. Tais impactos não produziram um aumento das ocorrências criminais, mas, sim, a sua diminuição: houve redução de 47,7% nos crimes contra a vida e, particularmente nos casos de homicídios dolosos, diminuição de 39,9%, além de redução de 39,0% nos crimes contra o patrimônio, em particular de 32,1% nos casos de roubo de veículos. Em que se pese os efeitos da pandemia no período considerado, em seu conjunto os dados indicaram, portanto, a ineficiência das

operações policiais no controle do crime e a efetividade do deferimento do pedido de tutela provisória incidental na ADPF nº 635 em preservar vidas. O estudo afirmava que a postura de negligenciar a defesa da vida sob a justificativa de uma suposta efetividade no controle da criminalidade violenta não era corroborada por uma análise assentada em dados.

Os números do monitoramento da violência armada da Redes de Desenvolvimento da Maré também sofreram um impacto significativo após a liminar do ministro Edson Fachin. Ao comparar os meses de junho e julho de 2019 e 2020, percebeu-se que em junho de 2020, após a liminar, o número de operações policiais caiu 75%, resultando na diminuição de cinco mortes, em junho de 2019, para nenhuma, em junho de 2020. Em julho de 2020, o impacto foi ainda maior, não havendo nenhuma operação e nenhuma morte no período, em contraste com as cinco operações policiais realizadas no mesmo mês em 2019 e as seis mortes delas decorrentes. A partir dessas comparações, é possível estimar que a liminar que restringiu as operações policiais no período de pandemia da Covid-19 contribuiu para salvar onze vidas de moradores da Maré.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo visou demonstrar os impactos de redução da violência e preservação da vida, sobretudo de jovens negros, produzidos pela construção de mecanismos de garantia de direitos coletivos e individuais dos moradores de favela. Essas medidas não têm sido pensadas como parte das políticas de segurança pública no estado do Rio de Janeiro, contudo, as ações judiciais da ACP da Maré e da ADPF das Favelas têm obtido êxito em impor ao estado maior zelo com a preservação da vida e das rotinas dos moradores de favelas sem consequente aumento das ocorrências criminais. Essas ações contribuíram para diminuir o número de mortos e feridos, garantir o funcionamento dos serviços de educação e saúde, além de reduzir os crimes contra a vida e contra o patrimônio. Esses são indicativos de que o respeito às garantias individuais e coletivas e, principalmente, ao direito à vida não é contrário ao controle do crime. Faz-se, portanto, necessário que as políticas de segurança pública atuem com planejamento, inteligência, transparência, prestação de contas e em constante diálogo com a sociedade civil.

Como apontamento para futuras investigações, cabe destacar que os perfis das operações policiais na Maré, depois da vigência da ACP, e na região metropolitana do Rio de Janeiro, depois da ADPF nº 635, passaram a apresentar características específicas: presença predominante de batalhões e delegacias especializadas – como o Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE) e a CORE – em detrimento de batalhões de área; aumento das motivações de mandado de busca e apreensão e diminuição das de repressão ao tráfico de drogas e armas; e, finalmente, aumento da razão entre o número de operações policiais e o de mortos/feridos e redução da razão entre o número de operações e prisões e apreensões. No seu conjunto, essas características apontam uma maior especialização dos grupamentos que realizam as operações, como também uma interface maior com o poder judicial. Entretanto, em que pese a diminuição muito significativa do volume total de mortos, feridos, prisões e apreensões, as operações policiais tendem a apresentar uma probabilidade maior da ocorrência de mortos e feridos e menor de prisões e apreensões quando feitas as suas razões. Estas características são importantes elementos a serem analisados em estudo específico, com vistas ao aperfeiçoamento dos mecanismos de contenção dos efeitos de violência e da eficiência policial para proposições futuras.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Silvio Luiz de. **O que é racismo estrutural?** Belo Horizonte: Letramento, 2018.
- BRUNO, Isabelle; DIDIER, Emmanuel; PRÉVIEUX, Julien. **Statactivisme: comment lutter avec les nombres.** Paris: La Découverte, 2014.
- CERQUEIRA, Daniel; COELHO, Danilo Santa Cruz. **Democracia racial e homicídios de jovens negros na cidade partida.** Brasília: Ipea, 2017. (Textos para Discussão, n. 2267).
- FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário brasileiro de segurança pública: 2019.** [s.l.]: FBSP, 2019. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/publicacoes_posts/13-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/>.
- HIRATA, Daniel; GRILLO, Carolina. **Operações policiais no Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2019. Disponível em: <<https://br.boell.org/pt-br/2019/12/21/operacoes-policiais-no-rio-de-janeiro>>.
- HIRATA, Daniel; GRILLO, Carolina; DIRK, Renato. Operações policiais e ocorrências criminais: por um debate público qualificado. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, Rio de Janeiro, p. 1-19, 2020. Disponível em: <<https://www.reflexpandemia.org/texto-57>>.
- LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Gouverner par les instruments.** Paris: Presses de Sciences Po, 2004.
- MONTEIRO, Joana; FAGUNDES, Eduardo; GUERRA, Julia. Letalidade policial e criminalidade violenta. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 6, nov./dez. 2020.
- RAMOS, Silvia *et al.* **Racismo, motor da violência: um ano da Rede de Observatórios da Segurança.** Rio de Janeiro: CESeC, jul. 2020. Disponível em: <<https://cesecseguranca.com.br/livro/racismo-motor-da-violencia-um-ano-da-rede-de-observatorios-da-seguranca/>>.
- REDES DE DESENVOLVIMENTO DA MARÉ. **Boletim direito à segurança pública na Maré: 2016.** Rio de Janeiro: Redes da Maré, 2017. Disponível em: <<https://www.redesdamare.org.br/media/downloads/arquivos/BoletimSegPublica.pdf>>.
- _____. **Boletim direito à segurança pública na Maré: 2017.** Rio de Janeiro: Redes da Maré, 2018. Disponível em: <https://www.redesdamare.org.br/media/downloads/arquivos/BoletimSegPublica_2017.pdf>.
- _____. **Boletim direito à segurança pública na Maré: 2018.** Rio de Janeiro: Redes da Maré, 2019. Disponível em: <<https://www.redesdamare.org.br/media/downloads/arquivos/BoletimSegPublica2018.final.pdf>>.
- _____. **Boletim direito à segurança pública na maré: 2019.** Rio de Janeiro: Redes da Maré, 2020. Disponível em: <https://www.redesdamare.org.br/media/downloads/arquivos/BoletimSegPublica_EdicaoEspeci.pdf>.

1 INTRODUÇÃO

As prisões no Brasil são, em muitos sentidos, um espaço peculiar na demonstração da influência do racismo em nossas relações sociais. Desde o momento da prisão – seja em flagrante, seja como resultado de processos de investigação – até a esfera das decisões judiciais, da apreciação dos recursos, da apuração de responsabilidades, da identificação dos culpados e na construção da matéria probatória, o racismo atua como um marcador que distancia negros e não negros no que tange à vulnerabilidade perante o sistema de segurança pública e de justiça criminal e que constitui o próprio fundamento e a razão de existência do sistema penal.

O racismo opera como um eixo de relação entre punição, prisão e pessoas negras no Brasil, gerando, em termos estruturais, uma vinculação profunda entre as formas de castigo físico e proliferação de mecanismos de controle público de negros e negras, em especial por meio da segurança pública e da justiça criminal. Em termos teóricos, podemos dizer que as prisões atualizam os saberes sobre raça e relações raciais na medida em que expressam construtos sociais próprios da experiência colonial – controle e castigos físicos, desumanização, superexploração – e, ao mesmo tempo, também cumprem um papel específico na manutenção do sistema de símbolos e representações voltados à reiteração de imagens e estereótipos negativos sobre as pessoas negras – que são o “público preferencial” do sistema carcerário. De acordo com Werneck (2013, p. 3),

o racismo é uma ideologia que se realiza nas relações entre pessoas e grupos, no desenho e desenvolvimento das políticas públicas, nas estruturas de governo e nas formas de organização dos Estados. Ou seja, trata-se de um fenômeno de abrangência ampla e complexa que penetra e participa da cultura, da política e da ética. Para isso requisita uma série de instrumentos capazes de mover os processos em favor de seus interesses e necessidades de continuidade, mantendo e perpetuando privilégios e hegemonias.

Por sua ampla e complexa atuação, o racismo deve ser reconhecido também como um sistema, uma vez que se organiza e se desenvolve através de estruturas, políticas, práticas e normas capazes de definir oportunidades e valores para pessoas e populações a partir de sua aparência.

No âmbito acadêmico, e também em trabalhos de organizações da sociedade civil, de governos e de organismos internacionais, muitas são as pesquisas que tem revelado a dimensão estrutural das hierarquias raciais na construção do fenômeno do hiperencarceramento nos últimos trinta anos no

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi26art3>

2. Agradeço a toda equipe de pesquisadores e pesquisadoras do projeto Infovírus: prisões e pandemia, especialmente às professoras Camila Prando (Universidade de Brasília – UnB), Marília Budó (Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC), ao professor Riccardo Cappi (Universidade do Estado da Bahia – UNEB – e Universidade Estadual de Feira de Santana – UEF), com os quais tenho atuado no monitoramento diário de informações sobre a pandemia no contexto prisional brasileiro.

3. Doutor em Direito, Estado e Constituição pela UnB; integrante do Grupo de Pesquisa em Criminologia da UEF; e membro da coordenação do projeto Infovírus: pandemia e prisões.

Brasil.⁴ A seletividade racial cumpre um papel decisivo no incremento das taxas de encarceramento por meio tanto da seletividade policial quanto da desigual taxa de condenações de negros e brancos no âmbito da justiça criminal, como tem sido apontado em séries de pesquisas quantitativas desde a década de 1990 (Adorno, 1995 e 1996; Lima, 2004; Paixão, 2008; DPERJ, 2020).

Na realidade, o sistema penal, mesmo quando alcança pessoas brancas, está estruturalmente voltado para a preservação de práticas violentas experimentadas contra pessoas negras, conformando um peculiar exemplo do racismo institucional que resulta no amoldamento das formas e da maneira de agir das instituições com vistas à reiteração de métodos violentos, abusivos e discriminatórios contra um grupo social historicamente excluído. Como destaca Flauzina (2017), o racismo não é uma mera característica agregada ao sistema punitivo brasileiro; é o fundamento do modelo jurídico que se criou no país e que, historicamente, produz sujeição e multiplica vulnerabilidades.

Se o sistema foi estruturado a partir e para o controle da população negra, a maneira como sua movimentação se dá está também atrelada ao segmento. A forma como nosso sistema penal incide sobre os corpos está condicionada pela corporalidade negra, na negação de sua humanidade. (...). Assim, o racismo deu o tom e os limites à violência empreendida pelo sistema penal, e este a carrega consigo na direção de toda clientela a que se dirige. É o racismo que controla o potencial de intervenção física do sistema: daí toda sua agressividade. (...) Apesar de existir uma diferença inquestionável entre o tratamento conferido a brancos e negros pelo sistema penal, o fato é que o racismo o conformou como instrumento que age pela violência, que acaba por atingir todos os indivíduos com os quais se relaciona. Quando o sistema entra em contato com corpos brancos também o faz por meio da violência, mas o faz por ser esta mediação assumida por suas práticas condicionadas pelo racismo.

Assim, podemos afirmar que as prisões no Brasil são repositórios precários de pessoas nos quais atualiza-se não só a experiência de inferiorização e exclusão política e social de pessoas negras, mas também um espaço em que se alarga o risco de morte, física e simbólica, dessas pessoas e o seu desmoronamento do ponto de vista político e subjetivo (Flauzina, 2017; Duarte e Freitas, 2019; Davis, 2018).

A pandemia expôs os níveis radicais de precariedade e violência vividos no âmbito do sistema carcerário brasileiro e evidenciou aspectos muito marcantes do racismo brasileiro. Como destacou o próprio Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347,⁵ o quadro no sistema prisional é de permanente e estrutural violação de direitos com um contexto de “superlotação, torturas, homicídios, violência sexual, celas imundas e insalubres, proliferação de doenças infectocontagiosas, comida imprestável, falta de água potável e de produtos higiênicos básicos”⁶ gerando uma situação em que é previsível que haja uma maior vulnerabilidade à infecção e doença.

Neste artigo, pretende-se analisar as reações estatais à chegada da contaminação por Covid-19 nas prisões, sublinhando as ações do governo federal e das administrações prisionais nos estados

4. A título de exemplo, citamos: Carvalho, 2015.; Duarte *et al.*, 2014, p. 81-118.; Sinhoretto, Silvestre, Schlitter, 2014.

5. A ADPF 347 é um caso paradigmático no debate sobre a situação do sistema carcerário brasileiro pois, nessa ação, requereu-se que o Supremo reconhecesse o estado de coisas inconstitucional das prisões do país e que adotasse medidas para minorar os efeitos desse quadro de violência estrutural. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=439614>>.

6. STF, Medida Cautelar (MC)-ADPF 347. Relator: Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>>.

e as tendências das decisões judiciais relativas às pessoas privadas de liberdade no contexto da pandemia. A partir das informações apresentadas pelo projeto Infovírus: pandemia e prisões⁷ e de outras organizações dedicadas ao monitoramento da situação prisional⁸ este texto tem como objetivo indicar as omissões estatais no campo das políticas penitenciárias, indicando seus impactos sobre a população privada de liberdade.

2 O PAPEL DA ADMINISTRAÇÃO PRISIONAL NA CONDUÇÃO DA PANDEMIA DE COVID-19 NA PRISÃO

A resposta estatal à pandemia nas prisões – assim como na maioria das áreas de políticas públicas – foi débil, desarticulada e ineficaz. Já nas primeiras semanas após o registro dos primeiros casos de Covid-19 no Brasil, o governo federal e as administrações prisionais nos estados apressaram-se em negar o risco de um iminente alastramento da pandemia nas unidades de privação de liberdade, mesmo não havendo medidas compatíveis em termos de prevenção. Em artigo publicado no jornal o Estado de São Paulo em 30 de março de 2020 o então ministro da justiça e segurança pública, Sérgio Moro, e o então Diretor Geral do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), Fabiano Bordignon, defenderam que “colocá-los (os presos) nas ruas ou em prisão domiciliar trará mais riscos para essa população, além de repercutir em graves riscos para a segurança pública.” (Moro e Bordignon, 2020)

As principais ações anunciadas pelo DEPEN no contexto da pandemia foram, segundo informes veiculados na página do próprio Departamento: i) suspender as visitas, assistência religiosa e atendimento com advogados, como meio de conter a contaminação; ii) editar a portaria nº 143, de 25 de março de 2020⁹ para viabilizar a destinação de R\$ 107 milhões via Fundo a Fundo, para custeio e investimento de ações de enfrentamento à pandemia; iii) coordenar a distribuição de donativos de equipamentos de proteção individual (EPIs) e materiais de limpeza; e iv) publicar um painel de monitoramento das medidas contra a Covid-19, com informações sobre suspeitas, detecções, óbitos, testes e pessoas recuperadas no sistema e as ações adotadas pelas administrações prisionais nos estados.

Trata-se de anúncios importantes que poderiam, se devidamente monitorados, conseguir a estabilização do sistema prisional no contexto da pandemia. Todavia, os anúncios oficiais não se concretizaram conforme descrito na página do ministério. O que fora prometido não foi efetivamente executado e, quando realizado, muito do que foi feito pelo DEPEN resultou em maior acirramento das relações no ambiente prisional.

A suspensão das visitas, por exemplo, bloqueou informações de familiares e amigos de pessoas presas sobre a situação dos presos e gerou sérios agravos à saúde mental das pessoas encarceradas (FGV e NEB, 2020). A falta de informações tem ensejado recorrentes manifestações dos familiares

7. O Infovírus é uma iniciativa do Centro de Estudos de Desigualdade e Discriminação (CEDD), da Universidade de Brasília (UnB); Grupo Asa Branca de Criminologia, da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e Universidade Católica de Pernambuco (Unicap); Grupo de Pesquisa em Criminologia, da Universidade do Estado da Bahia/Universidade Estadual de Feira de Santana (UNEB/UEFS); e Grupo Poder Controle e Dano Social, da Universidade Federal de Santa Catarina/Universidade Federal de Santa Maria (UFSC/UFSM) e de pesquisadores e pesquisadoras autônomos que pretendem contribuir com informação de qualidade sobre as prisões e sobre o impacto da pandemia de coronavírus no Brasil (Ver <<https://twitter.com/INFOVIRUSpp>> e <<https://www.instagram.com/infovirusprisoes>>).

8. Também foram consultados para este texto as informações veiculadas pela plataforma Covid nas Prisões, mantida pela Organização não Governamental (ONG) Iser (disponível em: <<http://www.covidnasprisoes.com>>) e pelas redes sociais (twitter e instagram) da Frente Nacional e das Frentes Estaduais pelo Desencarceramento, que reúnem lideranças do movimento de familiares de pessoas privadas de liberdade.

9. Informação disponível em: <<https://www.gov.br/depen/pt-br/assuntos/acoes-contra-pandemia/prevencao-ao-covid-19-no-sistema-prisional-informacoes-complementares>>. Acesso em 1o set. 2020.

de presos. No monitoramento diário das informações realizado pelo projeto Infovírus registram-se manifestações de familiares em mais de dez estados, em muitos casos com a ocorrência de atos públicos na porta das unidades prisionais e denúncias de falta de informações desde março, quando foram suspensas as visitas.¹⁰

Quanto a questão orçamentária, nota-se um baixo grau de transparência na aplicação dos recursos conforme a finalidade apontada, assim como uma redução da efetividade na aplicação dos respectivos valores. De acordo com o registro realizado pelo projeto Infovírus, há inclusive utilização de recursos voltados para medidas de proteção à pandemia sendo utilizados para fins completamente diversos daqueles inicialmente destinados.¹¹ No estado do Rio de Janeiro, por exemplo, identificou-se uma autorização do diretor de políticas penitenciárias do DEPEN para aprovação de crédito extraordinário de R\$ 19 milhões para aquisição de material não letal (compra de granada (*sic*), munições e espargidores) com a vistas a subsidiar a prevenção de tumultos devido a suspensão de visitas em razão da Covid-19.¹²

Também não houve por parte do DEPEN, e de nenhuma administração estadual, um programa de testagem em massa de presos e de servidores, tampouco desenvolveu-se uma estratégia eficaz de distanciamento físico nas unidades, como atestam vários informes de inspeções e visitas técnicas realizadas desde março de 2020.¹³ De acordo com dados do próprio painel do DEPEN, em 31 de agosto de 2020 apenas cerca de 8% da população prisional do país fora testada para Covid-19.¹⁴

Outro aspecto marcante ao analisarmos as ações de prevenção à Covid-19 nas prisões é a constatação da falta de dados sobre a evolução dos números da pandemia. Mesmo com o painel mantido pelo DEPEN, faltam informações sobre as características das pessoas testadas (gênero, raça e comorbidades) e sobre as unidades prisionais em que os testes têm sido realizados (Pires, 2020). Essas informações, cruciais para se aferir a consistência diária dos dados divulgados, estão ausentes nas plataformas do governo federal, como apontam os especialistas que monitoram diariamente os dados da Covid nas prisões. Em postagem do dia 22 de abril, o projeto Infovírus¹⁵ destacou o que se segue.

- Não se sabe qual é a metodologia adotada para conferir os casos suspeitos ou detectados e os óbitos.
- As informações do painel não abrangem os policiais penais e o pessoal administrativo das unidades prisionais suspeitos ou detectados com coronavírus. Além disso, não há informações sobre o protocolo de realização de testes de Covid-19 entre os detentos e trabalhadores do sistema prisional.
- A redução no número de casos detectados nos dados do painel não é acompanhada de um registro histórico. Por exemplo, doentes que são retirados das unidades prisionais pela doença somem dos

10. No estado de São Paulo, por exemplo, quase 70% dos familiares de pessoas presas afirmaram não ter informações ou contato com parentes presos desde o início da pandemia (NEB, 2020).

11. Disponível em: <<https://www.instagram.com/p/CAqmV7KHFei/>>. Acesso em 2 set. 2020.

12. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Despacho no 3710/2020/DIRPP/DEPEN/MJ. Disponibilização de verba para sanitização de unidades prisionais. 25 de maio de 2020 (disponível na plataforma SEI. Chave de autenticidade: código verificador 11761355; e o código CRC A9F3FC68).

13. Sobre os relatos de descaso estatal em relação a situação dos presídios no contexto da pandemia e sobre a baixa qualidade das medidas de prevenção ver os inúmeros relatórios disponibilizados nos sites: Covid na Prisões (<<https://www.covidnasprisoos.com/relatorios/>>); Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate a Tortura do Rio de Janeiro (<<http://mecanismo.rj.com.br/relatorios/>>); e Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (<<https://mnpctbrasil.wordpress.com/relatorios/>>). Ver também o Comunicado no 195/2020 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que manifesta preocupação pela situação das pessoas privadas de liberdade no Brasil diante da pandemia de Covid-19.

14. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiYThhMjk5YjgtZWQwYS00ODkLTg4NDgtZTFhMTgzYmQ2MGVliiwidCI6ImVIMDkxWmVlLWQ0NGMtNDNmNy05MwYyLTRI0GRhNmJmZThlMSJ9>>. Consulta em 31 ago. 2020.

15. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/B_Su9laBi8m/>. Acesso em 1º de set. 2020.

números de casos confirmados. Isso gera uma redução de casos que não representa a realidade. Da mesma forma, se a pessoa contraiu a doença na prisão e morreu fora dela, não há contabilização dessa morte no painel.

- Não existem rastros verificáveis das movimentações de presos doentes. Tudo indica que o painel não busca mostrar os dados da realidade do sistema penitenciário nacional na crise do novo coronavírus, mas sim confirmar – falsamente – o discurso do Ministério da Justiça de que não há crise, de que “está tudo sob controle”.

No âmbito dos estados, a informação acerca da situação nos presídios também é precária. Em levantamento feito pela pesquisadora Natália Pires (Instituto de Ensino e Pesquisa – Insper) constata-se que oito estados não divulgam qualquer acompanhamento sobre a Covid no sistema prisional em suas páginas eletrônicas e apenas dez dedicam espaço específico a esses dados nas páginas das secretarias de administração penitenciária.¹⁶

3 O DESCUMPRIMENTO DA RECOMENDAÇÃO CNJ Nº 62/2020 E A POSTURA DO PODER JUDICIÁRIO FRENTE A PANDEMIA

No âmbito do poder judiciário, a principal normativa no contexto da pandemia foi a Recomendação nº 62/2020 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que exortou os tribunais de justiça para tornarem excepcional a conversão de flagrantes em prisões preventivas (devendo ser aplicada, se for o caso, apenas para os crimes violentos) e reavaliar as prisões preventivas, sobretudo em relação a: i) grávidas, lactantes ou em situação de vulnerabilidade social ou de saúde; ii) presos em unidades superlotadas; e iii) presos preventivamente há mais de noventa dias. No âmbito da execução penal, a recomendação sugere que se conceda saídas antecipadas a presos em regime fechado e semiaberto; e conceder prisão domiciliar a todos os presos em regime semiaberto.

As medidas propostas pelo CNJ têm como objetivo preservar a vida e a integridade das pessoas sob custódia do Estado e foi enfaticamente saudada por organizações de direitos humanos e por organismos de cooperação internacional.¹⁷ Entretanto, o Poder Judiciário tem se recusado a conceder pedidos de prisão domiciliar para pessoas integrantes do grupo de risco, e predominam os casos de indeferimento dos *habeas corpus* impetrados (Balthazar, 2020; Machado e Vasconcelos, 2020; Valença e Freitas, 2020; Moser e Budó, 2020).

Ainda que sejam completamente contrários à Constituição, incompatíveis com a força normativa da Recomendação nº 62/CNJ e, na prática, ponham em risco pessoas que estão potencialmente vulneráveis com a infecção por Covid-19, os argumentos mais utilizados pelos juízes para indeferir os pedidos de transferência para prisão domiciliar são que: i) o paciente não demonstrou que pertence ao grupo de risco; ii) o paciente não demonstrou que a penitenciária está incapacitada de realizar

16. Disponível em: <<https://www.covidnasprisoas.com/blog/stf-contraria-o-cnj-e-nega-80-8-dos-habeas-corpus-baseados-na-pandemia-de?categoryId=148846>>. Acesso em: 2 de set. 2020.

17. Em 1º de abril de 2020 o Sr. Jan Jarab, representante regional para América do Sul do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), escreveu ao Sr. Dias Toffoli, presidente do CNJ, saudando o Brasil pela edição da Recomendação CNJ no 62/2020 e afirmando que ela coincidia com as recomendações do Sub-Comitê da Organização das Nações Unidas (ONU) para Prevenção à Tortura. Em 11 de abril, mais de setenta organizações da sociedade civil brasileira manifestaram-se no mesmo sentido do ACNUDH, saudando a iniciativa do CNJ em relação aos presídios no contexto da pandemia (Mais..., 2020).

atendimento de saúde de qualidade; e iii) a penitenciária na qual o paciente se encontra recolhido não possui casos de Covid-19.¹⁸

Segundo pesquisa realizada pelo Insper e a pela FGV-SP, que avaliou 6.781 *habeas corpus* impetrados no Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) em razão da pandemia, o que se vê diante dos casos é a majoritária denegação da liberdade em 88% dos casos. Assim como nos dados divulgados pela Defensoria Pública do estado de São Paulo (7 de junho de 2020) o que se constata na pesquisa FGV/INSPER é que entre março e maio de 2020 houve um aumento dos *habeas corpus* concedidos no TJSP, todavia, não mediante o acolhimento do argumento da crise sanitária, mas apenas tratando de casos de presos detidos em caráter preventivo, ainda sem julgamento, por crimes cometidos sem violência ou casos em que se encontravam condenados a regime semiaberto e aberto de prisão (Machado e Vasconcelos, 2020). Ou seja, casos nos quais já havia uma ilegalidade na prisão independentemente da ocorrência da pandemia.

Segundo levantamento realizado pelo *site* de notícias jurídicas Jota, no painel do STF sobre a Covid-19, eram 4.058 processos sobre o tema até 7 de agosto. Desse total, mais da metade são *habeas corpus* (2.930), dos quais 80,8% (2.366) foram negados. Apenas 7,76% (315) foram registrados como liminar deferida ou procedente.¹⁹ Decidindo dessa forma, o STF legitima a manutenção do hiperencarceramento, que é o principal responsável pelo alastramento do vírus nas prisões.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A postura estatal na gestão das medidas de controle da pandemia nos presídios brasileiros reflete o sistemático descaso em relação às pessoas negras no Brasil. Trata-se da radicalização da realidade historicamente denunciada por organizações do movimento negro, com a máxima exposição de pessoas negras a risco de morte, sem a adoção das medidas adequadas para prevenção e para a assistência daqueles que já estejam contaminados.

A inversão dessa realidade exigiria, antes de quaisquer outras medidas, uma rápida e imediata ação massiva de desencarceramento tanto para enfrentar o problema da superlotação, que impede medidas adequadas de assepsia e distanciamento físico para controle do vírus, como também para proteger pessoas integrantes do grupo de risco que estejam privadas de liberdade (idosos, pessoas com comorbidades, mulheres grávidas ou puérperas). Além disso, medidas de redução da superlotação carcerária contribuiriam para o enfrentamento às sistemáticas violações de direitos dentro do sistema prisional, que, em si, já constitui uma causa estrutural de violência e de letalidade.

É preciso, também, situar um novo papel para as administrações prisionais, tanto nos estados quanto no DEPEN (no âmbito da articulação nacional), firmando metas de assistência à saúde na perspectiva integral e também no que se refere à transparência acerca das condições das unidades prisionais. O contato permanente com a família, a garantia de acesso à defesa e à assistência religiosa

18. Em pesquisa desenvolvida em parceria com a professora Manuela Abath Valença (UFPE), identificamos, a partir da análise dos julgados do STJ, no contexto da pandemia, grupos de argumentos recorrentes na apreciação dos pedidos de liberdade baseados na Recomendação nº 62/CNJ. Além dos já expostos no texto, identificamos também os seguintes argumentos: i) não se demonstra que estar preso vulnerabiliza mais o paciente do que estar solto; ii) o paciente demonstrou que compõe grupo de risco, mas cometeu crime grave; iii) o paciente não preenche todos os requisitos do artigo 5º, inciso I da Recomendação nº 62, estando em unidade superlotada, porém, com equipe médica disponível, por exemplo; iv) supressão de instância (que consiste em não respeitar a hierarquia entre os tribunais); e v) embora reconheça a supressão de instância e deixe de julgar o pedido, recomendando ao tribunal local que volte a apreciar o caso (Valença e Freitas, 2020).

19. Disponível em: <<https://www.covidnasprisoas.com/blog/stf-contraria-o-cnj-e-nega-80-8-dos-habeas-corpus-baseados-na-pandemia-de?categoryId=148846>>. Acesso em 2 de set. 2020.

e a manutenção de canais de denúncia para casos de torturas, maus tratos, abusos e toda sorte de situação desumana e degradante são deveres do Estado brasileiro que não estão suspensos no contexto da pandemia; muito pelo contrário, são também importantes salvaguardas que, se forem garantidas, podem colaborar para o aprimoramento do debate público sobre a questão prisional.

REFERÊNCIAS

ADORNO, S. Discriminação racial e justiça criminal em São Paulo. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 43, 1995.

_____. Racismo, criminalidade violenta e justiça penal: réus brancos e negros em perspectiva comparada. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, n. 18, p. 283-300, 1996.

BALTHAZAR, R. Juízes tratam presos com rigor ao analisar pedidos de soltura na pandemia. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 7 de junho de 2020.

CARVALHO, S. O encarceramento seletivo da juventude negra brasileira: a decisiva contribuição do poder judiciário. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 67, p. 623-652, jul./dez. 2015.

DAVIS, A. **Estarão as prisões obsoletas?** Rio de Janeiro: Difel, 2018.

DPERJ – DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Perfil dos entrevistados pela Defensoria Pública do Rio de Janeiro nas audiências de custódia entre setembro de 2017 e setembro de 2019**. Rio de Janeiro, ago. 2020. Disponível em: <https://sistemas.rj.def.br/publico/sarova.ashx/Portal/sarova/imagem-dpge/public/arquivos/relat%C3%B3rio_audi%C3%A2ncias_de_cust%C3%B3dia_2017-2019_-_7v.pdf>.

DUARTE, E. C. P.; FREITAS, F. S. Racism and drug policy: criminal control and the management of Black bodies by the Brazilian state. *In*: KORAM, K. (org.). **The war on drugs and the global colour line**. London: Pluto Press, 2019.

DUARTE, E. C. P. *et al.* Quem é o suspeito do crime de tráfico de drogas? Anotações sobre a dinâmica de preconceitos raciais e sociais na definição de condutas de usuários e traficantes pelos policiais militares das cidades de Brasília, Curitiba e Salvador. *In*: LIMA, C.; BAPTISTA, G.; FIGUEIREDO, I. (Orgs.). **Segurança pública e direitos humanos: temas transversais**. Brasília: Ministério da Justiça, 2014. p. 81-118.

FLAUZINA, A. L. P. **Corpo negro caído no chão: o sistema penal e o projeto genocida do Estado brasileiro**. 2. ed. Brasília: Brado Negro, 2017.

LIMA, R. S. de. Atributos raciais do funcionamento do sistema de justiça criminal paulista. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 1, p. 60 - 65, 2004.

MACHADO, M. R.; VASCONCELOS, N. P. Encarcerar até o vírus: decisões judiciais ignoram os efeitos da Covid-19 na população prisional. **Quatro cinco um**, São Paulo, jul. 2020. Disponível em: <<https://quatrocinco.um.folha.uol.com.br/br/artigos/l/encarcerar-ate-o-virus>>. Acesso em: 27 jul. 2020.

MAIS de 70 entidades apoiam Recomendação 62 do CNJ. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 11 de abril de 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-abr-11/70-entidades-apoiam-recomendacao-62-cnj>>. Acesso em 29 set. 2020.

MORO, S.; BOURDIGNON, F. Prisões, coronavírus e ‘solturavírus’. **Estado de São Paulo**, São Paulo, 30 março 2020.

MOSER, M.; BUDÓ, M. de N. Que pandemia? Superior Tribunal de Justiça mantém padrão de decisões sobre prisões preventivas para gestantes, mães de crianças e responsáveis por pessoas com deficiência. **Covid nas prisões**, 21 set. 2020. Disponível em: <<https://www.covidnaspriso.es.com/blog/stj-mantem-padrao-de-decisoes-sobre-priso-es-preventivas-para-mulheres?categoryId=184056>>. Acesso em 29 set. 2020.

NEB – NÚCLEO DE ESTUDOS DA BUROCRACIA. **Os agentes prisionais e a pandemia de Covid-19**. São Paulo: FGV, jun. 2020. (Nota Técnica).

PAIXÃO, M. Vitimização, acesso à justiça e políticas de promoção da igualdade racial. *In*: PAIXÃO, M. *et al.* (Orgs.) **Relatório anual das desigualdades raciais no Brasil**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

PIRES, N. Sem notícias da prisão. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 22 de agosto de 2020.

SINHORETTO, J.; SILVESTRE, G.; SCHLITTER, M. C. **Desigualdade racial e segurança pública em São Paulo: letalidade policial e prisões em flagrante**. Relatório de Pesquisa, São Paulo: GEVAC/UFSCar, 2014.

VALENÇA, M. A.; FREITAS, F. S. O direito à vida e o ideal de defesa social em decisões do STJ no contexto da pandemia da COVID-19. **Revista Direito Público**, [S.l.], v. 17, n. 94, nov. 2020. Disponível em: <<https://portal.idp.emnuvens.com.br/direitopublico/article/view/4593>>.

WERNECK, J. **Racismo institucional: uma abordagem conceitual**. São Paulo: GELEDÉS, 2013.

A PANDEMIA DE COVID-19 E A DESIGUALDADE RACIAL DE RENDA¹

Pedro H. G. Ferreira de Souza²

1 INTRODUÇÃO

A desigualdade racial de renda é tão elevada quanto persistente no Brasil, não obstante os avanços observados entre os anos 1990 e o início da década passada (Ipea, 2013; Osorio, 2019). Depois disso pouca coisa mudou: tanto durante a crise de 2014-2016 quanto na lenta recuperação posterior a renda domiciliar *per capita* de pretos e pardos oscilou em torno de 50% da renda dos brancos (IBGE, 2019, p. 56).

Nesse contexto, a dimensão racial da pandemia de Covid-19 despertou justificadas preocupações sanitárias e econômicas, em especial diante das evidências do seu impacto assimétrico entre brancos e negros nos Estados Unidos (Góes, Ramos e Ferreira, 2020), país em que – apesar de tudo – a desigualdade racial de renda é menor do que no Brasil (Andrews, 2015).

O objetivo deste texto é documentar quatro fatos estilizados acerca dos efeitos da pandemia sobre a desigualdade econômica entre brancos e negros, conforme apresentado a seguir.

- 1) A massa salarial dos negros caiu mais do que a dos brancos entre o primeiro e o segundo trimestres de 2020.
- 2) A eliminação de postos de trabalho afetou muito mais intensamente os negros e explica quase toda a queda mais acentuada da massa salarial para esse grupo.
- 3) Por focalizar os mais pobres, o Auxílio Emergencial beneficiou mais a população negra e, na média, provavelmente mais do que compensou a perda na remuneração do trabalho desse grupo.
- 4) A grande redução da desigualdade promovida pelo Auxílio Emergencial ocorreu sobretudo pela diminuição da desigualdade entre a população negra.

Para isso, o texto está organizado em três seções, incluindo esta introdução. A seção 2 usa dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) trimestral, conduzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para descrever os dois primeiros fatos estilizados mencionados anteriormente, enquanto a seção 3 recorre à PNAD-Covid, também feita pelo IBGE, para tratar dos dois últimos.

2 A PANDEMIA E O MERCADO DE TRABALHO

A PNADC permite monitorar a evolução trimestral da massa salarial, isto é, a soma das remunerações efetivas de todos os trabalhos de todos os indivíduos ocupados. Essa massa salarial, por definição, equivale à multiplicação de três termos: o número de ocupados, a jornada média de trabalho e a remuneração média por hora trabalhada.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi26art4>

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. E-mail: <pedro.ferreira@ipea.gov.br>.

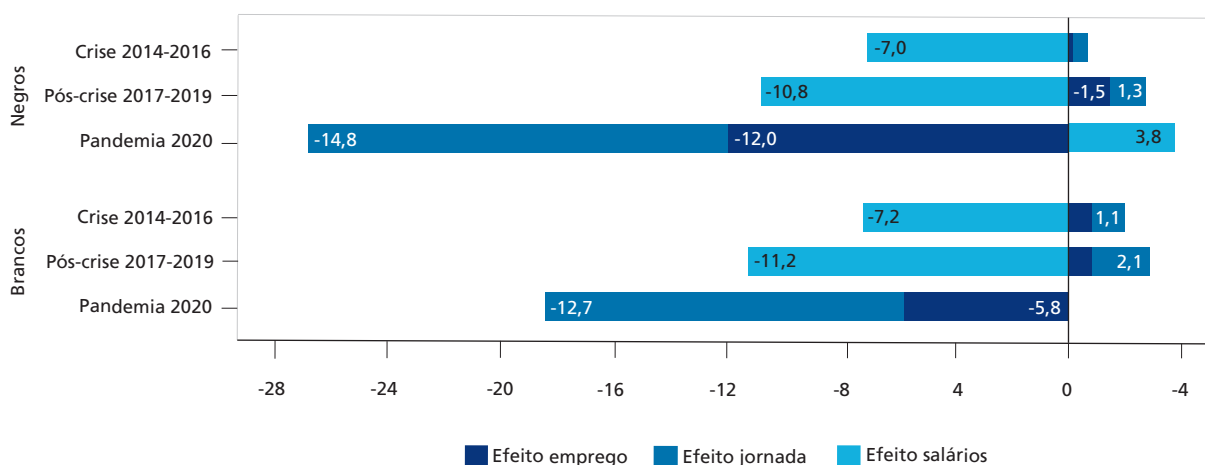
A variação da massa salarial de um trimestre para o outro pode ser decomposta pelo método de Shapley (Shorrocks, 2013) em três elementos análogos: i) o efeito emprego, dado pela variação no número de ocupados; ii) o efeito jornada, dado pela variação na média de horas trabalhadas por ocupado; e iii) o efeito salários, dado pela variação no salário médio por hora trabalhada. A soma dos três componentes equivale à variação total da massa salarial.

O gráfico 1 aplica essa decomposição para avaliar a variação percentual da massa salarial para negros e brancos entre o primeiro e o segundo trimestres de 2020. Para facilitar as comparações, o gráfico também inclui a média dos resultados para o período de crise econômica (2014-2016) e os anos de lenta recuperação (2017-2019).

GRÁFICO 1

Brasil: decomposição de Shapley da variação da massa salarial real entre o primeiro e o segundo trimestres, por cor ou raça (2014-2020)

(Em %)



Fonte: Microdados da PNADC do primeiro e do segundo trimestres de 2014 a 2020.

Elaboração do autor.

Obs.: 1. Negros incluem pretos e pardos.

2. Amarelos, indígenas e indivíduos sem declaração de cor ou raça foram descartados da análise.

3. A massa salarial inclui remunerações efetivas de todos os trabalhos para todos os ocupados, exclusive indivíduos classificados como trabalhadores não remunerados familiares.

4. Os rótulos dos componentes com contribuição menor do que foram omitidos para facilitar a visualização do gráfico.

Nos três períodos houve diminuição da massa salarial real entre o primeiro e segundo trimestres, tanto entre negros quanto entre brancos. A magnitude da queda atual, contudo, foi muito maior devido à Covid-19, que prejudicou mais os negros. Assim, enquanto nos períodos anteriores a soma das remunerações caiu entre 5% e 8%, sem diferenças substantivas por cor ou raça, em 2020, a massa salarial dos brancos caiu 19%, e a dos negros despencou ainda mais (23%).

Os fatores por trás dessas reduções também foram diferentes. Anteriormente, a massa salarial costumava ser menor no segundo trimestre por causa do chamado efeito salários, ou seja, redução da remuneração efetiva média por hora, já que férias, abonos e afins são menos comuns entre abril e junho.

Em 2020, esse padrão foi completamente diferente. A pandemia provocou quedas grandes tanto no número de postos de trabalho (efeito emprego) quanto na média de horas trabalhadas (efeito jornada), enquanto o efeito salários se tornou menos relevante.

A decomposição também mostra que a massa salarial dos negros caiu mais do que a dos brancos por causa do efeito emprego. Em bom português, os negros foram muito mais afetados por demissões e pela eliminação de postos de trabalho, que provocaram queda de 12% da massa salarial entre trimestres, percentual cerca de duas vezes maior do que entre brancos. Em grau bem menor, o efeito jornada também contribuiu para a maior queda da massa salarial entre negros, enquanto o efeito salários atuou na direção oposta, o que indica que quem mais sofreu com demissões ou redução da jornada foram os negros com menores salários.

Embora o tema mereça aprofundamento, esse padrão parece ser parcialmente explicado por diferenças nos tipos de vínculo de trabalho. Dado o histórico de desigualdade racial do Brasil, trabalhadores negros são majoritários entre assalariados informais e trabalhadores por conta própria, duas categorias fortemente atingidas pela eliminação de postos de trabalho na pandemia.

Seja como for, a Covid-19 introduziu uma divergência inédita na evolução da massa salarial de negros e brancos, atingindo os primeiros com muito mais força devido ao efeito emprego. Dessa forma, a eventual recuperação pós-pandemia deve beneficiar mais rapidamente os brancos, uma vez que novas contratações tendem a demorar mais do que simplesmente retomar jornadas de trabalho mais longas para aqueles que mantiveram seus vínculos empregatícios.

3 O AUXÍLIO EMERGENCIAL E A DESIGUALDADE RACIAL DE RENDA

Criado por iniciativa do Congresso em resposta à pandemia, o Auxílio Emergencial ampliou brutalmente a escala das transferências não contributivas no Brasil. O gasto mensal é quase dezoito vezes maior que o valor por mês tipicamente transferido pelo Programa Bolsa Família e corresponde a cerca de 20% da massa salarial total declarada na PNADC do primeiro trimestre de 2020. Com efeito, ao se tornar uma espécie de seguro-desemprego para trabalhadores informais, o Auxílio preencheu uma lacuna antiga do sistema brasileiro de proteção social e, assim, acabou por ter grande impacto na desigualdade racial mesmo sem recorrer a critérios explícitos de diferenciação por cor ou raça.

O gráfico 2 mostra a composição da renda domiciliar *per capita* de negros e brancos de maio a julho de 2020, de acordo com a PNAD-Covid.³ Como normalmente ocorre em pesquisas domiciliares, os números do Auxílio Emergencial estão subestimados: a PNAD-Covid reporta totais mensais entre R\$ 23,6 e R\$ 28,6 bilhões para o período entre maio e junho, valores muito distantes dos R\$ 46 bilhões informados pelo Ministério da Cidadania para o mês de abril.⁴

Mesmo assim, o Auxílio Emergencial é imenso, e sua concentração nas camadas mais pobres implica maior cobertura da população negra. Em termos absolutos, em todos os meses, o valor *per capita* do Auxílio foi maior entre negros do que entre brancos. Em julho, por exemplo, era 48%

3. A captação de rendimentos na PNAD-Covid não se restringe ao Auxílio Emergencial, abrangendo também outros auxílios relacionados ao coronavírus, o que, em tese, incluiria também benefícios pagos por estados e municípios. No entanto, 97% das famílias que recebem algum benefício dessa natureza reportaram valores de R\$ 600, R\$ 1.200 ou R\$ 1.800, o que sugere fortemente que essa variável é composta quase exclusivamente pelo Auxílio Emergencial.

4. Infelizmente, até o momento, o portal VisData, do Ministério da Cidadania, traz informações apenas para abril. Os dados estão disponíveis em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3>>. Acesso em: 8 set. 2020. Sobre a subestimação de programas sociais em pesquisas domiciliares, ver Souza (2013) e Souza *et al.* (2019).

maior (R\$ 158, contra R\$ 107). Com efeito, quase dois terços dos benefícios foram para a população negra, que corresponde a cerca de 55% da população brasileira. Em termos relativos, o benefício variou entre 17% e 19% da renda total dos negros, contra apenas 6% ou 7% da renda dos brancos.

Com isso, o Auxílio Emergencial contribuiu para uma redução significativa da disparidade de renda média entre negros e brancos. Sem o Auxílio, a renda média dos brancos era quase 90% mais alta que a dos negros. Com o Auxílio, esse percentual cai para 70%, valor ainda inaceitavelmente alto, evidentemente.

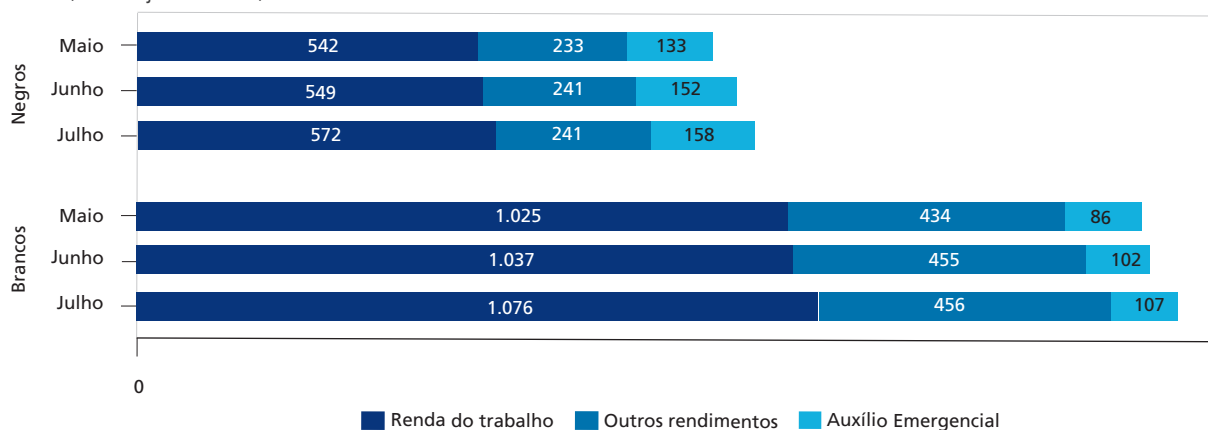
Devido a diferenças metodológicas entre a PNADC trimestral e a PNAD-Covid não é possível comparar com exatidão a renda distribuída pelo Auxílio com a perda salarial documentada na seção anterior. Tampouco é possível identificar na PNAD-Covid quais famílias receberiam as transferências do Programa Bolsa Família caso não existisse o Auxílio Emergencial.

Apesar dessas ressalvas, um exercício contrafactual bem simples – descrito no apêndice – sugere que, em média, o Auxílio Emergencial pode ter mais do que compensado para os negros a perda salarial causada pela crise sanitária. Em outras palavras, é provável que a renda média dos negros entre maio e julho tenha sido maior do que seria em um mundo alternativo sem a pandemia. Isso não ocorreu entre os brancos por uma pequena margem, pelo menos na simulação feita com base na PNAD-Covid.

GRÁFICO 2

Brasil: composição da renda domiciliar *per capita*, por cor ou raça (2020)

(Em R\$ julho/2020)



Fonte: Microdados da PNAD-Covid de maio, junho e julho de 2020.

Elaboração do autor.

Obs.: 1. Negros incluem pretos e pardos.

2. Amarelos, indígenas e indivíduos sem declaração de cor ou raça foram descartados da análise.

3. Rendimentos do trabalho efetivamente recebidos.

Para completar a descrição dos efeitos do Auxílio Emergencial sobre a desigualdade racial de renda, a tabela 1 apresenta a decomposição entre grupos do índice $GE(0)$, também conhecido como o L de Theil. Em uma sociedade perfeitamente igualitária, isto é, em que todos os indivíduos recebem exatamente a mesma renda, o $GE(0)$ seria igual a zero. Quanto mais alto seu valor, maior a desigualdade.

TABELA 1

Brasil: decomposição por cor ou raça da desigualdade de renda *per capita* medida pelo índice GE(0) com e sem o Auxílio Emergencial (julho/2020)

| | Sem o Auxílio Emergencial | Com o Auxílio Emergencial | Varição (%) |
|-------------------------|---------------------------|---------------------------|-------------|
| Componente intragrupos | 0,482 | 0,324 | -32,7 |
| Negros | 0,250 | 0,148 | -40,9 |
| Branco | 0,233 | 0,177 | -24,0 |
| Componente entre grupos | 0,043 | 0,031 | -28,2 |
| Desigualdade total | 0,526 | 0,356 | -32,4 |

Fonte: Microdados da PNAD-Covid de maio, junho e julho de 2020.

Elaboração do autor.

Obs.: 1. Negros incluem pretos e pardos.

2. Amarelos, indígenas e indivíduos sem declaração de cor ou raça foram descartados da análise.

3. A decomposição exclui indivíduos com renda *per capita* sem o Auxílio Emergencial igual a zero (7,4% da população).

4. Rendimentos do trabalho efetivamente recebidos.

Decompor o GE(0) significa representar a desigualdade total como a soma da desigualdade entre grupos e da desigualdade interna de cada grupo ponderada pelo peso do grupo na população (Shorrocks, 1980). Se a renda média de brancos e negros fosse igual, o componente entre grupos na tabela 1 seria igual a zero. Quanto maior esse componente, maior a desigualdade de rendas médias entre os dois grupos. Raciocínio análogo vale para os componentes intragrupos: se todos os brancos (negros) tivessem a mesma renda *per capita*, o componente intragrupos entre brancos (negros) seria igual a zero; quanto maior a desigualdade de renda apenas entre os brancos (negros), maior o valor desse componente para esse grupo.

Em outras palavras, a decomposição permite definir a forma específica da desigualdade. Por exemplo, em uma sociedade de castas muito rígida quase toda a desigualdade total decorreria do componente entre grupos, enquanto, em uma sociedade meritocrática idealizada, esse componente seria igual a zero. Não há como apreender essas diferenças olhando apenas para a desigualdade total, que pode ser semelhante nos dois casos.

A tabela 1 dá a dimensão do enorme efeito redistributivo do Auxílio Emergencial. Ao comparar os resultados com e sem o programa, vemos que a desigualdade total é quase um terço menor quando contabilizamos o benefício. Mais ainda, todos os componentes se reduzem, indicando que o Auxílio Emergencial atuou para reduzir não só a desigualdade total, mas também a desigualdade entre brancos, entre negros e entre brancos e negros. Em termos relativos, sua principal contribuição se deu na diminuição da desigualdade entre os negros, que caiu quase 41%. A desigualdade entre os brancos também recuou, mas em grau bem menor (24%).

Esse padrão se repete nos meses anteriores (maio e junho) e também, com menos força, na decomposição do índice GE(1), ou T de Theil, desaparecendo só nas decomposições de índices mais sensíveis ao topo da distribuição de renda, como o GE(2) e superiores.

O motivo para isso é a boa focalização do Auxílio Emergencial em um país historicamente marcado pela desigualdade racial, que faz com que políticas direcionadas aos mais pobres, de modo geral, também contribuam para reduzir disparidades de cor ou raça. Com efeito, sem o Auxílio, a taxa de pobreza entre negros para a linha de um quarto do salário mínimo chegaria a 25%, quase o dobro dos 12,8% registrados entre os brancos. Com o Auxílio, os dois percentuais caem muito e convergem, mas ainda assim a pobreza permanece maior entre negros (7,7%, contra 4,5%). Nem

mesmo uma transferência do porte do Auxílio Emergencial é suficiente para eliminar diferenciais de cor ou raça na vulnerabilidade à pobreza.

A ressalva mais evidente é que esses efeitos são temporários. Previsto para durar apenas três meses, o Auxílio Emergencial integral foi prorrogado até agosto, mas em seguida entrou em fase de transição até sua eventual extinção em dezembro. Se, como dito, a recuperação for mais lenta para as camadas mais pobres da população negra, então, no médio prazo, tanto esse componente intragrupos quanto o componente entre grupos devem aumentar. A maneira mais imediata de combater essa tendência seria pela reformulação do PBF para torná-lo mais abrangente e generoso. Contudo, nenhuma das propostas em discussão chega perto da magnitude do Auxílio Emergencial, o que recomenda certo ceticismo quanto a seus possíveis efeitos distributivos, pelo menos em comparação com os resultados da tabela 1. No médio prazo, permanece o desafio de incluir o enorme setor informal no sistema brasileiro de proteção social.

REFERÊNCIAS

- ANDREWS, G. R. Desigualdade racial no Brasil e nos Estados Unidos, 1990-2010. **Afro-Ásia**, n. 51, p. 141-174, 2015.
- GÓES, E. F.; RAMOS, D. O.; FERREIRA, A. J. F. Desigualdades raciais em saúde e a pandemia da Covid-19. **Trabalho, Educação e Saúde**, v. 18, n. 3, p. 2-7, 2020.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2019**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Dois décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pela PNAD/IBGE**. Brasília: Ipea, 2013. (Comunicados do Ipea, n. 159).
- OSORIO, R. G. **A desigualdade racial da pobreza no Brasil**. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2487).
- SHORROCKS, A. F. The class of additively decomposable inequality measures. **Econometrica**, v. 48, n. 3, p. 613-625, 1980.
- _____. Decomposition procedures for distributional analysis: a unified framework based on the Shapley value. **Journal of Economic Inequality**, v. 11, p. 99-126, 2013.
- SOUZA, P. H. G. F. Uma metodologia para explicar diferenças entre dados administrativos e pesquisas amostrais, com aplicação para o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada na PNAD. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 30, n. 1, p. 299-315, 2013.
- SOUZA, P. H. G. F. *et al.* **Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos**. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão n. 2499).

APÊNDICE

Podemos estimar de forma bem simples qual seria a renda *per capita* de negros e brancos em um mundo alternativo sem pandemia se adotarmos três pressupostos principais, conforme a seguir.

- 1) A pandemia de Covid-19 reduziu os rendimentos do trabalho, mas não afetou os rendimentos de outras fontes.
- 2) A massa salarial observada na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)-Covid em maio, junho e julho reflete as quedas percentuais vistas no gráfico 1.
- 3) Sem pandemia, a massa salarial na PNAD-Covid refletiria quedas percentuais idênticas à média de 2017 a 2019.

A rigor, todos esses pressupostos são falsos: é evidente que a pandemia prejudicou alguns rendimentos de outras fontes (como aluguéis), a PNAD-Covid e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) trimestral têm diferenças conceituais e operacionais que prejudicam a comparação direta e, no limite, houve crescimento da renda do trabalho entre maio e julho, então obviamente o efeito da pandemia variou ao longo do tempo.

Ainda assim, são pressupostos plausíveis que facilitam a construção de contrafactuais imprecisos, mas que ilustram a magnitude do Auxílio Emergencial. Com base neles, a renda *per capita* contrafactual de negros e brancos seria:

$$y_{\text{contrafactual}} = \left(\frac{1 + \Delta_{2017-19}}{1 + \Delta_{2020}} \right) y_{\text{trabalho}} + y_{\text{outras}}$$

Em que $\Delta_{2017-2019}$ é o valor médio entre 2017 e 2019 da variação percentual da massa salarial entre o primeiro e o segundo trimestres, conforme indicado pela PNADC; Δ_{2020} é a variação percentual da massa salarial observada em 2020; y_{trabalho} e y_{outras} são, respectivamente, a renda média *per capita* do trabalho e de outras fontes.

A tabela A.1 apresenta os parâmetros utilizados e os resultados por cor ou raça. Nos três meses cobertos pela PNAD-Covid até aqui, a renda contrafactual dos negros é menor do que a renda observada, enquanto o oposto se dá entre os brancos. Dados os pressupostos citados, esses resultados sugerem que só a renda *per capita* dos negros com o Auxílio Emergencial foi um pouco maior do que seria em um mundo alternativo sem pandemia.

TABELA A.1

Brasil: parâmetros para construção do rendimento *per capita* contrafactual por cor ou raça (2020)

| | Parâmetros | | | Renda <i>per capita</i> (R\$) | | Variação (%) |
|--------|--|----------------|---------------------|-------------------------------|---------------|--------------|
| | $\frac{1 + \Delta_{2017-19}}{1 + \Delta_{2020}}$ | Trabalho (R\$) | Outras rendas (R\$) | Observado | Contrafactual | |
| Negros | | | | | | |
| Maio | 1,194 | 542 | 233 | 908 | 880 | -3,0 |
| Junho | 1,194 | 549 | 241 | 943 | 897 | -4,9 |
| Julho | 1,194 | 572 | 241 | 971 | 923 | -4,9 |
| Branco | | | | | | |
| Maio | 1,125 | 1.025 | 434 | 1.546 | 1.588 | 2,7 |
| Junho | 1,125 | 1.037 | 455 | 1.594 | 1.621 | 1,7 |
| Julho | 1,125 | 1.076 | 456 | 1.640 | 1.668 | 1,7 |

Fonte: Microdados da PNADC trimestral dos primeiros e segundos trimestres de 2017 a 2002 e da PNAD-Covid de maio, junho e julho de 2020. Elaboração do autor.

Obs.: 1. Negros incluem pretos e pardos.

2. Amarelos, indígenas e indivíduos sem declaração de cor ou raça foram descartados da análise.

3. Valores em reais deflacionados para julho de 2020.

4. $\Delta_{2017-19}$ é a média entre 2017 e 2019 da variação percentual da massa salarial entre o primeiro e segundo trimestres, de acordo com a PNADC; Δ_{2020} é a variação entre trimestres observada em 2020.

TRABALHO, POPULAÇÃO NEGRA E PANDEMIA: NOTAS SOBRE OS PRIMEIROS RESULTADOS DA PNAD COVID-19^{1,2}

Tatiana Dias Silva³
Sandro Pereira Silva⁴

1 INTRODUÇÃO

O mercado de trabalho é o canal pelo qual se revela, de forma bastante contundente, a estrutura de desigualdades presente na dinâmica social. E como o Brasil detém níveis reconhecidamente altos de desigualdade socioeconômica quando confrontado com outros países, qualquer análise mais aprofundada desses indicadores deve levar em consideração esse ponto (Costa e Silva, 2020).

No âmbito das desigualdades promovidas direta ou indiretamente pelo racismo, elemento estrutural da sociedade, seus efeitos se agudizam em tempos de incertezas em diversos aspectos das condições de vida da população, tanto no modo como distribuem os meios de enfrentamento às consequências das crises quanto na tendência a produzir resultados proporcionalmente desfavoráveis aos grupos já vulnerabilizados (Matijascic e Silva, 2014; IBGE, 2019).

É nesse contexto que, servindo-se dos primeiros dados apresentados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios no âmbito da pandemia (PNAD Covid-19), desenvolvida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), procuramos compartilhar algumas reflexões acerca da condição laboral da população negra no Brasil. A PNAD Covid-19 visa captar tanto aspectos da crise sanitária quanto seus efeitos no mundo do trabalho a partir de um painel domiciliar, com informações obtidas por contato telefônico (IBGE, 2020). O questionário utilizado é composto de três seções: saúde, trabalho e rendimentos além do trabalho.

O texto encontra-se organizado da seguinte forma. Na seção 2, apresenta-se um panorama sucinto sobre as condições do mercado de trabalho brasileiro anteriormente aos efeitos da pandemia. Na seção 3, discutem-se alguns resultados das mudanças durante a pandemia e suas diferenças em termos raciais. Por fim, são tecidas as conclusões.

2 MUNDO DO TRABALHO E TRANSFORMAÇÕES RECENTES NO BRASIL

Nesta seção, chamamos a atenção para o fato de que a crise econômica resultante das medidas de enfrentamento à pandemia de Covid-19 incidiu sobre um cenário já debilitado da dinâmica recente da economia brasileira e, por conseguinte, do comportamento do mercado de trabalho nacional.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi26art5>

2. Este texto foi publicado anteriormente como *Nota Técnica*, disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/201110_diest_n_46.pdf>.

3. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. Doutora em administração pela Universidade de Brasília (UnB).

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. Doutor em políticas públicas, estratégia e desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Para uma breve síntese das transformações do panorama laboral, cabe destacar a recuperação da atividade econômica no período 2004-2014, quando a taxa média de crescimento anual do produto interno bruto (PIB) praticamente dobrou em relação à década anterior, aliada à manutenção de relativo controle do nível de preços e das finanças públicas. Com isso, os índices de desemprego apresentaram queda contínua, fechando 2014 com média de 6,5%, medida pela PNAD à época. Os dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) registraram saldos líquidos anuais positivos de criação de novos postos de emprego formal, com média de 1,8 milhão ao ano (a.a.) nesse mesmo período, acarretando quedas substanciais nos índices de informalidade (Silva, 2018). Paralelamente, outras decisões de política pública, como a valorização real do salário mínimo e o fortalecimento de programas sociais, proporcionaram uma tendência virtuosa de redução das desigualdades de renda, conforme identificado por diversos autores (Kerstenetzky, 2019).

A economia brasileira, contudo, enfrentou logo em seguida uma forte recessão, com queda brusca no PIB entre 2015 e 2016 (em torno de 7%, somados) e a manutenção de certa estagnação nos três anos seguintes, crescendo em torno de 1% a.a., além de apresentar seguidos *deficit* fiscais. Esse cenário impactou diretamente o mercado de trabalho, com a taxa de desemprego flutuando em patamares próximos ao dobro do que era no período pré-crise. Outras evidências indesejadas a partir de então foram elevações nos seguintes indicadores: i) parcela da população em situação de desemprego de longa duração; ii) desemprego oculto por desalento; iii) parcela de trabalhadores ocupados subutilizados por insuficiência de horas trabalhadas; iv) desigualdade dos rendimentos do trabalho entre os indivíduos ocupados; e v) informalidade da força de trabalho ocupada (Ipea, 2020b).

Os dados dos primeiros meses de 2020, abordando justamente a transição para o reconhecimento da pandemia no Brasil (entre a primeira e a segunda quinzena de março), demonstram exacerbação da crise do mercado de trabalho. Até o final de maio, a população ocupada total já havia diminuído em torno de 7 milhões de pessoas, comparada ao mesmo período do ano anterior, e no acumulado do ano até esse período, já se registrava um saldo negativo de mais de 1,1 milhão de empregos formais.

A taxa de desocupação estimada subiu de 11,8% para 12,8% entre fevereiro e maio de 2020, e só não foi maior devido à queda substancial da taxa de participação da força de trabalho (de 62% para 56%) no mesmo período, sobretudo em função da parcela da população sem emprego que deixou de buscar recolocação em razão das medidas necessárias de prevenção sanitária. Conforme identificou Hecksher (2020), os números da PNAD em abril revelavam que a população ocupada foi inferior a 50%; ou seja, pela primeira vez desde que esse indicador é medido, o contingente de pessoas em idade ativa não ocupadas no país superava o de ocupadas.

As estimativas apontam queda absoluta da ocupação em torno de 9,9 milhões entre fevereiro e maio de 2020, além de aumento da população desalentada (1,2 milhão) e diminuição dos ocupados com contribuição previdenciária (3,3 milhões). Como resultado, a massa de rendimentos efetivamente recebidos apresentou redução de R\$ 37 bilhões, queda de 16,5%.⁵ Os primeiros dados da PNAD Covid-19 já indicavam que 5,2% dos domicílios brasileiros (cerca de 3,5 milhões) sobreviveram ao mês de maio somente com os rendimentos recebidos do auxílio emergencial do governo federal, passando no mês seguinte para 6,5% (4,5 milhões de domicílios) (Carvalho, 2020; Ipea, 2020a).

5. Segundo Carvalho (2020), a queda da massa de rendimentos em função da pandemia é causada tanto pela diferença entre a massa salarial efetivamente recebida e a massa habitualmente recebida entre aqueles que permaneceram ocupados quanto pela perda de rendimentos daqueles que não tinham mais ocupação.

Praticamente todos os setores econômicos registraram retração no nível do emprego em relação ao mesmo período do ano anterior, sendo que os mais afetados foram: comércio, construção civil, alimentação e alojamento, além da categoria de serviços domésticos, marcada fortemente por vínculos informais. Os únicos setores que não sofreram retração foram: agricultura, serviços para empresas (informação, comunicação e atividades financeiras, imobiliárias, profissionais e administrativas) e administração pública (Ipea, 2020a).

Em termos de segmentação populacional, todos os grupos demográficos foram atingidos pela crise. Contudo, algumas diferenças podem ser acentuadas, especialmente quando se foca no aspecto racial, componente estrutural do mercado de trabalho brasileiro (Ipea, 2012; 2014). A seção seguinte se atenta justamente a essas diferenças identificadas em termos raciais.

3 POPULAÇÃO NEGRA E TRABALHO EM TEMPOS DE PANDEMIA

A seguir, serão tratados os dados da PNAD Covid-19 em três aspectos considerados fundamentais no contexto da crise sanitária e seus respectivos impactos na condição laboral da população negra brasileira: i) desocupação e informalidade; ii) afastamento temporário do trabalho e trabalho remoto; e iii) desemprego por desalento causado pela pandemia.

3.1 Desocupação e informalidade

As pessoas que se declararam pretas e pardas correspondiam em junho de 2020 a 54,9% da força de trabalho,⁶ sendo 52,5% dos ocupados⁷ e 60,3% dos desocupados. Durante os primeiros meses da pandemia no país, a taxa de desocupação cresceu para todos os grupos de cor ou raça, com média geral passando de 10,7% para 13,1% entre maio e julho. Considerando-se somente a população negra – homens e mulheres –, essa elevação foi ainda superior: passou de 10,7% e 13,8% para, respectivamente, 12,7% e 17,6% (tabela 1).

Quanto à ocupação informal, estima-se que 37,2% dos ocupados estavam nessa situação em maio de 2020, sendo que a informalidade nas relações de trabalho incide majoritariamente sobre a população negra. As consequências dessa alta informalidade expõem os trabalhadores, de modo mais acentuado, aos riscos de uma atividade laboral com escassa regulamentação e baixo acesso a mecanismos de seguridade social (seguro-desemprego, abono salarial e aposentadoria), além de submetê-los a maior volatilidade de renda e precariedade nos vínculos ocupacionais. Em tempos de crise, o risco de desocupação desprotegida intensifica o quadro de vulnerabilidades. Note-se também que uma leve redução da taxa de informalidade no mês de julho pode estar relacionada com a queda na taxa de participação da força de trabalho e o aumento da desocupação (tabela 1), ou seja, parte do contingente que estava na informalidade passa à situação de desocupação ou mesmo de inatividade.

6. Pessoas com 14 anos ou mais, ocupadas e desocupadas.

7. Considera-se ocupadas “as pessoas que, nesse período, trabalharam pelo menos uma hora completa em trabalho remunerado em dinheiro, produtos, mercadorias ou benefícios [...] ou em trabalho sem remuneração direta em ajuda à atividade econômica de membro do domicílio ou parente que reside em outro domicílio, ou, ainda, as que tinham trabalho remunerado do qual estavam temporariamente afastadas nessa semana” (IBGE, 2020, p. 8).

TABELA 1
Dados de ocupação por cor ou raça e sexo (2020)

| Indicadores | Total | Mulheres negras | Mulheres brancas | Homens negros | Homens brancos |
|--|---------------|-----------------|------------------|---------------|----------------|
| | | | Maio | | |
| Pessoas na força de trabalho (1 mil) | 94.533 | 21.020 | 19.595 | 29.104 | 23.637 |
| Taxa de participação (%) | 55,6 | 44,6 | 49,6 | 63,6 | 66,7 |
| Taxa de desocupação (%) | 10,7 | 13,8 | 10,5 | 10,7 | 8,2 |
| Taxa de informalidade ¹ (%) | 37,2 | 41,4 | 31,8 | 41,6 | 32,7 |
| | | | Junho | | |
| Pessoas na força de trabalho (1 mil) | 95.264 | 21.272 | 19.645 | 29.685 | 23.594 |
| Taxa de participação (%) | 56,0 | 44,9 | 49,7 | 64,5 | 66,8 |
| Taxa de desocupação (%) | 12,4 | 16,1 | 12,0 | 12,5 | 9,3 |
| Taxa de informalidade ¹ (%) | 37,3 | 41,5 | 31,1 | 42,3 | 32,9 |
| | | | Julho | | |
| Pessoas na força de trabalho (1 mil) | 93.737 | 20.598 | 19.141 | 29.391 | 23.540 |
| Taxa de participação (%) | 55,1 | 43,5 | 48,5 | 63,9 | 66,4 |
| Taxa de desocupação (%) | 13,1 | 17,6 | 13,0 | 12,7 | 9,5 |
| Taxa de informalidade ¹ (%) | 36,2 | 39,3 | 29,2 | 41,9 | 32,2 |

Fonte: PNAD Covid-19/IBGE.

Nota: ¹ Informalidade = (sem carteira + conta própria não contribui previdência + empregador não contribui previdência + não remunerados)/total de ocupados.

Obs.: Total inclui pessoas de cor amarela ou indígena.

Com relação à média de todos os rendimentos do trabalho, os números da PNAD Covid-19 revelam que a renda média habitualmente recebida em junho representou 83% do valor obtido no mesmo mês do ano anterior (Carvalho, 2020). Essa diferença é ainda maior para os trabalhadores por conta própria (63,4%) e dos empregados sem carteira do setor privado (79,1%). Não se verificam diferenças significativas entre a perda salarial comparada entre brancos (83,5%) e negros (83,1%) em junho. Importa destacar, todavia, que se parte de bases bastante desiguais, uma vez que o rendimento médio efetivamente recebido de todos os trabalhos da população negra correspondia apenas a 61,5% do percebido pelos trabalhadores brancos em junho de 2020 (R\$ 1.498 contra R\$ 2.434, respectivamente).

3.2 Afastamentos e trabalho remoto

Durante a pandemia e mediante as orientações sanitárias, muitos estados e municípios implementaram medidas de distanciamento social (Sá, 2020; Moraes, 2020). Por um lado, os impactos dessas medidas na atividade econômica levaram várias empresas a encerrar ou diminuir suas atividades, reduzindo a demanda por trabalho. Por outro lado, essa reconfiguração do ordenamento produtivo impeliu muitas organizações a revisar seus processos de trabalho, privilegiando, em alguns casos, o trabalho remoto. Com efeito, o modo como os indivíduos vivenciaram sua atividade laboral nesse período tem direta relação com as clivagens e hierarquias do mundo do trabalho, inclusive no tocante às desigualdades raciais (Costa e Silva, 2020).

Na PNAD Covid-19, indagou-se se o indivíduo estava afastado temporariamente de algum trabalho.⁸ Em maio de 2020, 18,6% dos ocupados encontravam-se nessa situação em consequência do distanciamento social. Como pontuam Lameiras e Cavalcanti (2020), esse indicador seguiu em queda nos meses subsequentes, o que reflete a suspensão ou flexibilização de medidas de distanciamento social em curso até então.⁹

Nessa mesma pesquisa, a população negra, que correspondia a 52,3% dos ocupados, representou 58,4% dos afastados temporariamente em maio. Essa sobrerrepresentação também é verificada nos meses seguintes. O afastamento foi mais intenso para o grupo das mulheres negras. Apesar de corresponderem a 21,5% do total de ocupados, elas representaram 30,9% das pessoas afastadas temporariamente do trabalho. Como mostra a tabela 2, embora o percentual de afastamento tenha diminuído nos meses seguintes, o grupo das mulheres negras, em particular, permaneceu como o mais afetado pelo afastamento do trabalho.

TABELA 2

Pessoas ocupadas afastadas do trabalho devido ao distanciamento social, por sexo e cor ou raça

| Indicadores | Total | Mulheres negras | Mulheres brancas | Homens negros | Homens brancos |
|--|---------------|-----------------|------------------|---------------|----------------|
| Maio | | | | | |
| Pessoas ocupadas | 84.404 | 18.128 | 17.540 | 25.986 | 21.703 |
| Pessoas ocupadas e afastadas do trabalho devido ao distanciamento social (1 mil pessoas) | 15.725 | 4.856 | 3.500 | 4.322 | 2.826 |
| % do total de ocupados | 18,6 | 26,8 | 20,0 | 16,6 | 13,0 |
| Junho | | | | | |
| Pessoas ocupadas | 83.449 | 17.848 | 17.279 | 25.984 | 21.391 |
| Pessoas ocupadas e afastadas do trabalho devido ao distanciamento social (1 mil pessoas) | 11.814 | 3.792 | 2.649 | 3.198 | 2.023 |
| % do total de ocupados | 14,2 | 21,2 | 15,3 | 12,3 | 9,5 |
| Julho | | | | | |
| Pessoas ocupadas | 81.484 | 16.971 | 16.646 | 25.654 | 21.297 |
| Pessoas ocupadas e afastadas do trabalho devido ao distanciamento social (1 mil pessoas) | 6.784 | 2.250 | 1.561 | 1.757 | 1.127 |
| % do total de ocupados | 8,3 | 13,3 | 9,4 | 6,8 | 5,3 |

Fonte: PNAD Covid-19/IBGE.

Obs.: Os indicadores de mercado de trabalho referem-se às pessoas com 14 anos ou mais e têm como referência a semana anterior à entrevista. Total inclui pessoas de cor amarela ou indígena.

A posição na ocupação explica parte dessas diferenças. Por exemplo, o trabalho doméstico informal (sem carteira) representava 3,8% das ocupações em maio, mas correspondia, nesse período, a 6,9% dos trabalhadores ocupados afastados temporariamente. Em outras palavras, foi uma categoria significativamente atingida durante a pandemia: o contingente de pessoas ocupadas no trabalho doméstico passou de 4.458 mil, em maio, para 3.946 mil em julho de 2020, uma perda estimada

8. "Consideram-se como ocupadas temporariamente afastadas de trabalho remunerado as pessoas que não trabalharam durante pelo menos uma hora completa na semana de referência por motivo de quarentena, isolamento, distanciamento social ou férias coletivas devido à pandemia; férias, folga, jornada variável ou licença remunerada (em decorrência de maternidade, paternidade, saúde ou acidente da própria pessoa, estudo, casamento, licença-prêmio etc.)" (IBGE, 2020, p. 8).

9. "Esse número, que foi, em média, 15,8 milhões em maio (18,7% do total de pessoas ocupadas) e 11,8 milhões em junho (14,2% do total), caiu para 5,8 milhões na semana de referência e atingiu, na média de julho, 6,8 milhões de pessoas (8,4% do total de ocupados)" (Lameiras e Cavalcanti, 2020, p. 1).

de 11,5% de postos de trabalho em três meses. Vale ressaltar que a categoria de trabalho doméstico é composta majoritariamente por mulheres (92,3%), entre as quais 67,7% são negras, com ampla e crescente atuação na modalidade de diaristas (Pinheiro, Tokarski e Vasconcelos, 2020).

Com efeito, as ocupações com vínculos mais frágeis foram as mais afetadas pelo distanciamento social. Enquanto os empregados sem carteira do setor privado e por conta própria representavam 9,6% e 29,0% dos ocupados, eram, respectivamente, 11,8% e 35,0% dos afastados em razão do distanciamento social. Pode-se também destacar alguns setores, sobre os quais a estratégia do distanciamento social teve maior impacto, considerando sua participação nos afastamentos temporários *vis-à-vis* sua participação no total das ocupações: alojamento e alimentação (8,5% *versus* 5,6%), serviços domésticos (8,2% *versus* 5,3%) ou administração pública, defesa e seguridade social (21,5% *versus* 19,5%). Importa considerar que grande parcela dos afastamentos ocorreu sem qualquer remuneração.¹⁰

No caso dos trabalhadores com contrato, parte deles pode ter tido suas jornadas suspensas ou reduzidas com base no Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (Lei nº 14.020, conversão da Medida Provisória nº 936/2020). Dada a abrangência e a duração limitadas dessa norma, e diante da redução das medidas de distanciamento social, é importante monitorar, neste caso, como esses vínculos são (ou não) reintegrados às atividades econômicas. Considerando-se o impacto da pandemia nas micro e pequenas empresas, segmento intensivo em trabalho (Nogueira, Silva e Carvalho, 2020), é plausível supor que uma parcela desses vínculos migre para a desocupação ou mesmo para fora da força de trabalho, em parte configurando-se em desemprego oculto por desalento causado pela pandemia.

O gráfico 1 traz informações acerca das horas de trabalho habituais e efetivas no mês de referência durante a pandemia. Como é possível verificar, as trabalhadoras negras foram as que tiveram maior redução de jornada de trabalho, com conseqüente repercussão nos rendimentos, já historicamente inferiores em relação a outros grupamentos de cor e sexo (Marcondes *et al.*, 2013). Os dados mostram também que, mesmo entre os profissionais com nível superior, as mulheres negras foram as únicas que passaram a uma carga horária inferior a 70% da habitual.¹¹

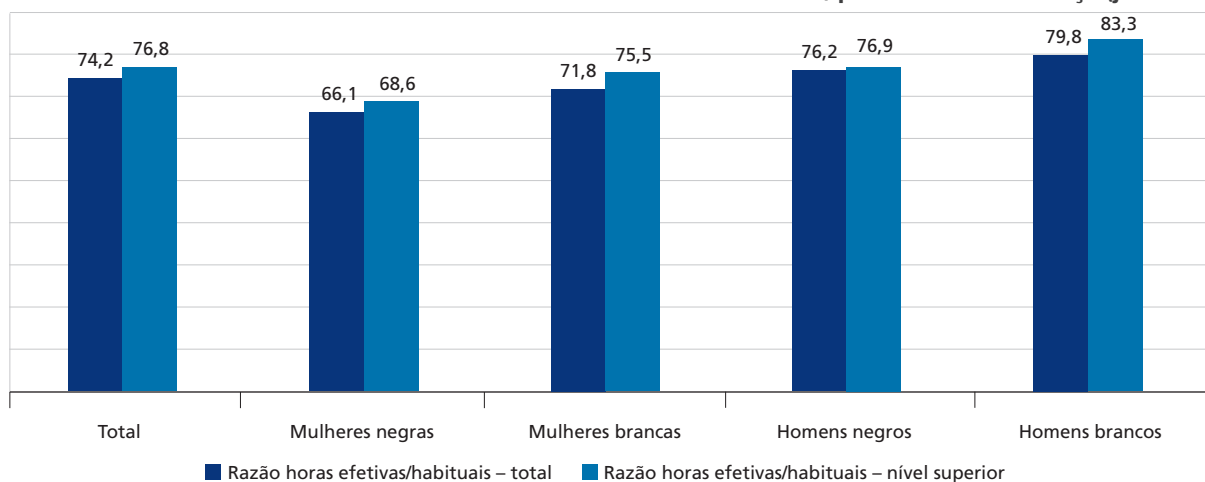
Por sua vez, mais de 8,7 milhões de trabalhadores permaneceram exercendo sua atividade laboral de forma remota, correspondendo a 10,3% dos ocupados em maio, com redução dessa taxa nos meses seguintes. O trabalho remoto foi a realidade para 17,6% dos ocupados (não afastados) brancos e para apenas 9% dos negros nessa situação (tabela 3). Somente cerca de um terço do total de trabalhadores ocupados em atividade remota era composto de trabalhadores negros. Tal como os outros fenômenos analisados, essa distribuição varia conforme a posição na ocupação, os setores e atividades desempenhadas e a qualidade dos vínculos. Por exemplo, enquanto 31,1% das pessoas com nível superior completo ou pós-graduação encontravam-se em trabalho remoto em julho, esta era a realidade para apenas 1,1% dos trabalhadores com fundamental completo ao médio incompleto.

10. "Foi verificado que entre os ocupados que estavam afastados do trabalho que tinham na semana de referência no Brasil (14,8 milhões), aproximadamente 7,1 milhões de pessoas estavam sem a remuneração do trabalho, este total representava 48,4% do total de pessoas afastadas do trabalho que tinham, em maio este percentual chegou a 51,3%" (IBGE, 2020, p. 3).

11. Vale ressaltar que, em relação à escolaridade, o único grupo sub-representado entre os afastados pelo distanciamento social, em comparação com sua participação no total da ocupação, é o de trabalhadores com formação superior ou com pós-graduação, que representavam 24,1% dos ocupados em maio e 19,7% dos afastados devido ao distanciamento social. Não por acaso, este é o grupo que mais permaneceu vinculado a suas ocupações por meio do trabalho remoto.

GRÁFICO 1

Razão entre média de horas habitual e efetivamente trabalhadas, por sexo e cor ou raça (jun./2020)



Fonte: PNAD Covid-19/IBGE.

Obs.: Horas habitual e efetivamente trabalhadas em todos os trabalhos na semana de referência.

TABELA 3

Pessoas não afastadas do trabalho, que trabalhavam de forma remota (2020)

| Situação | Total | Branco | Negro |
|---|--------------------------------|-----------------|-----------------|
| | | Maio | |
| Pessoas ocupadas e não afastadas do trabalho, que trabalhavam de forma remota (1 mil pessoas e %) | 8.709 (100,0) | 5.550 (63,7) | 2.987 (34,3) |
| Pessoas ocupadas e não afastadas do trabalho, que trabalhavam de forma remota, no total da população ocupada e não afastada do trabalho (%) | 13,3 | 17,6 | 9,0 |
| | | Junho | |
| Pessoas ocupadas e não afastadas do trabalho, que trabalhavam de forma remota (1 mil pessoas e %) | 8.694 (100,0) | 5.547 (63,8) | 2.995 (34,5) |
| Pessoas ocupadas e não afastadas do trabalho, que trabalhavam de forma remota, no total da população ocupada e não afastada do trabalho (%) | 12,7 | 17,0 | 8,5 |
| | | Julho | |
| Pessoas ocupadas e não afastadas do trabalho, que trabalhavam de forma remota (1 mil pessoas e %) | 8.403 (100,0) | 5.419 (64,5) | 2.844 (33,8) |
| Pessoas ocupadas e não afastadas do trabalho, que trabalhavam de forma remota, no total da população ocupada e não afastada do trabalho (%) | 11,7 | 16,0 | 7,7 |

Fonte: PNAD Covid-19/IBGE.

No conjunto dos trabalhadores considerados essenciais, sobretudo nos setores de serviços, alimentação e saúde, conta-se com grande participação de trabalhadores negros, notadamente nas atividades operacionais e de menor remuneração. Não raro os trabalhadores desses segmentos, além de vivenciarem as consequências de vínculos precários, também reúnem menos recursos materiais para se proteger da Covid-19, dadas as condições de habitação ou uso intensivo de transporte público. Caso sejam acometidos pela doença, também tendem a vivenciar maior dificuldade de tratamento, dadas as restrições econômicas para o acesso à saúde.

3.3 Desalento pela pandemia

A busca por ocupação é fator-chave para entender o posicionamento dos indivíduos no mundo do trabalho e, conseqüentemente, nas suas estatísticas. Nesta subseção, o foco são as pessoas com 14 anos ou mais que não trabalharam no período de referência e não buscaram uma ocupação (ou seja, estavam fora da força de trabalho), mas gostariam de trabalhar, encontrando-se em condição de desemprego oculto por desalento.

Se o desalento se acentua em épocas de crise econômica, no cenário de pandemia, a falta de condições e expectativas para buscar trabalho tende a ser agravada pelas circunstâncias sanitárias e seus efeitos. Conforme demonstrado na tabela 4, em julho, 36,9% da população acima de 14 anos fora da força de trabalho (inativa), cerca de 28 milhões de pessoas, encontrava-se na situação de desalento. Desse conjunto, cerca de dois terços (65,3%) correspondiam a indivíduos negros. Ressalta-se que 67,0% do total de desalentados atribui essa condição à pandemia, o que chamamos neste texto de *desalentados pela pandemia*.

TABELA 4
Pessoas fora da força de trabalho na semana de referência (jul./2020)

| Situação | Total | Mulheres negras | Mulheres brancas | Homens negros | Homens brancos | Total | Negros (%) | Branco (%) |
|---|---------------|--------------------|---------------------|------------------|-------------------|--------------|---------------|---------------|
| Fora da força de trabalho (1 mil pessoas) | 76.472 | 26.781 | 20.308 | 16.587 | 11.912 | 100,0 | 56,7 | 42,1 |
| Não procuraram trabalho, mas gostariam de trabalhar na semana anterior (A) (1 mil pessoas) | 28.251 | 11.130 | 5.802 | 7.326 | 3.699 | 100,0 | 65,3 | 33,6 |
| % das pessoas fora da força de trabalho | 36,9 | 41,6 | 28,6 | 44,2 | 31,0 | - | - | - |
| Não procuraram trabalho por conta da pandemia ou por falta de trabalho na localidade, mas que gostariam de trabalhar na semana anterior (B) (1 mil pessoas) | 18.932 | 7.170 | 3.528 | 5.449 | 2.591 | 100,0 | 66,7 | 32,3 |
| % das pessoas fora da força de trabalho | 24,8 | 26,8 | 17,4 | 32,8 | 21,8 | - | - | - |
| % desalentados pela pandemia (B/A) | 67,0 | 64,4 | 60,8 | 74,4 | 70,1 | - | - | - |

Fonte: PNAD Covid-19/IBGE.

Nesse sentido, os efeitos da crise sanitária têm se mostrado até então ainda mais perversos para a população negra. Essas transformações apontam intensificação tanto do *deficit* de oportunidades de inserção laboral quanto das já precárias relações de trabalho existentes, em grande parte, não cobertas por mecanismos de proteção social e/ou trabalhista dada a alta informalidade da qual estão acometidos.

4 CONCLUSÃO

As múltiplas e interseccionais desigualdades que pesam sobre a população negra têm se apresentado de modo intenso e se agravado durante esse tempo de pandemia. Além da atenção aos efeitos diretos das condições de saúde e de acesso a atendimento médico, as perspectivas de subsistência e inserção laboral mostram-se essenciais para, ao menos, não permitir a ampliação das desigualdades raciais, tão marcantes e estruturantes no país.

A estratificação do mercado de trabalho, além de ser agudizada nesse período pandêmico, traz outras conseqüências. Além do aumento da desocupação, entre a população ocupada, foram os cidadãos pretos e pardos que, por um lado, mais sofreram afastamento do trabalho, e, por outro,

menos se beneficiaram da manutenção do vínculo laboral por trabalho remoto. Ademais, formaram ampla maioria da capacidade laboral submetida à situação de desemprego oculto por desalento, em grande parte justificada pela impossibilidade de buscar emprego durante a pandemia.

Os dados debatidos, portanto, permitem constatar que a experiência do trabalho em tempos de pandemia tem se mostrado de modo distinto pelo conjunto dos trabalhadores, intensificando as desigualdades em termos de vínculo e proteção, em desfavor das pessoas que já vivenciavam condições de trabalho mais vulneráveis.

Desse modo, não bastasse a gravidade do quadro atual de desigualdades no universo laboral brasileiro, as perspectivas também tendem a se delinear de forma desigual caso não sejam enfrentadas pelas ações governamentais. Ao ser apartada de atividades remuneradas, por desemprego ou por desalento, importante parcela da população tende a ampliar a demanda por serviços públicos e assistência social, estes já pressionados por restrições orçamentárias (Pinheiro *et al.*, 2020). Na ausência (ou insuficiência) de redes de proteção social, o horizonte torna-se mais que preocupante.

Além de políticas de garantia de emprego e estímulo à atividade produtiva, especialmente nos setores intensivos em força de trabalho, a ampliação e o fortalecimento das redes de proteção social e trabalhista (Silva, 2020) mostram-se como medidas fundamentais a fim de se evitar que os efeitos atuais da crise conduzam à intensificação do já expressivo nível de desigualdade racial existente no mercado de trabalho.

REFERÊNCIAS

- CARVALHO, S. S. Os efeitos da pandemia sobre os rendimentos do trabalho e o impacto do auxílio emergencial. **Carta de Conjuntura**, Brasília: Ipea, n. 48, 2020.
- COSTA, B. L.; SILVA, M. A. (Org.). **Desigualdade para inconformados**: dimensões e enfrentamentos das desigualdades no Brasil. Porto Alegre: CEGOV, 2020.
- HECKSHER, M. **Valor impreciso por mês exato**: microdados e indicadores mensais baseados na PNAD Contínua. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 62).
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil. **Estudos e Pesquisas**. Informação Demográfica e Socioeconômica, n. 41, 2019.
- _____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**: PNAD Covid-19. Resultado mensal (junho 2020). Rio de Janeiro: IBGE, 2020.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Igualdade racial. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, n. 20, 2012.
- _____. Igualdade racial. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, n. 22, 2014.
- _____. Análise do mercado de trabalho. **Mercado de Trabalho**: conjuntura e análise, n. 69, 2020a.
- _____. Trabalho e renda. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, n. 27, 2020b.

KERSTENETZKY, C. Redistribuição no Brasil no século XXI. *In*: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, A. P. (Org.). **As políticas da política**: desigualdade e inclusão nos governos do PSDB e PT. São Paulo: Editora Unesp, 2019.

LAMEIRAS, M. A. P.; CAVALCANTI, M. A. F. de H. PNAD Covid-19 – divulgação de 14/8/2020 – principais destaques. **Carta de Conjuntura**, Rio de Janeiro: Ipea, n. 48, 3º trim., 2020.

MARCONDES, M. M. *et al.* **Dossiê mulheres negras**. Brasília: Ipea, 2013.

MATIJASCIC, M.; SILVA, T. D. **Situação social da população negra por estado**. Brasília: Ipea, 2014.

MORAES, R. F. **Medidas legais de incentivo ao distanciamento social**: comparação das políticas e governos estaduais e prefeituras das capitais no Brasil. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 16).

NOGUEIRA, M. O.; SILVA, S. P.; CARVALHO, S. S. **Socorro governamental às pequenas unidades produtivas frente à atual pandemia**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 63).

PINHEIRO, L.; TOKARSKI, C.; VASCONCELOS, M. **Vulnerabilidades das trabalhadoras domésticas no contexto da pandemia de Covid-19 no Brasil**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 75).

PINHEIRO, M. B. *et al.* **O financiamento federal dos serviços socioassistenciais no contexto da Covid-19**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 80).

SÁ, E. B. **A saúde pública e o enfrentamento da crise causada pelo coronavírus**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 68).

SANTOS, M. P. *et al.* População negra e Covid-19: reflexões sobre racismo e saúde. **Estudos Avançados**, v. 34, n. 99, 2020.

SILVA, S. P. O panorama laboral brasileiro no contexto recente da economia latino-americana. **Mercado de Trabalho**: conjuntura e análise, n. 64, 2018.

_____. Políticas de inclusão produtiva: o “elo perdido” da proteção social? **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, n. 27, 2020.

TRABALHO DOMÉSTICO REMUNERADO E COVID-19: APROFUNDAMENTO DAS VULNERABILIDADES EM UMA OCUPAÇÃO PRECARIZADA^{1,2}

Carolina Tokarski³

Luana Pinheiro⁴

1 INTRODUÇÃO

Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) caracterizou o surto provocado pela doença causada pelo novo coronavírus, a Covid-19, como uma pandemia, uma vez que ela atingiu rapidamente um contágio mundial. Desde então, a única forma que tem se mostrado eficaz no enfrentamento da propagação do vírus são as medidas de isolamento social, adotadas em quase todos os países.

No Brasil, essas medidas vêm sendo adotadas de maneira heterogênea em cada estado, como o uso obrigatório de máscaras e o fechamento de escolas e de diversos tipos de estabelecimentos comerciais. O Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020, estabeleceu os serviços públicos e as atividades essenciais que devem funcionar mesmo durante a vigência do distanciamento social. Com o prolongamento da pandemia no país⁵ e dos seus efeitos (há um platô de cerca de 1 mil mortes por dia), as medidas de isolamento têm sido flexibilizadas e boa parte das interações sociais em estabelecimentos diversos já vem sendo permitida – desde que, teoricamente, com uma série de medidas de proteção –, com algumas poucas exceções, como o funcionamento de escolas e de *shows*/espetáculos culturais presenciais.

Diversas pesquisas têm demonstrado que os impactos da pandemia acontecem de modo diferente na população brasileira, sendo as populações historicamente vulnerabilizadas as mais afetadas. Um estudo da Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan)⁶ mostra como as regiões periféricas dessa localidade apresentam maiores números de casos e também maiores taxas de letalidade por contaminação da doença. No mesmo sentido, em nota técnica, a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio)⁷ mostrou como a letalidade por Covid-19 é maior entre pessoas pretas e pardas que entre pessoas brancas.

Alguns dos efeitos já diagnosticados da quarentena prolongada especificamente na vida das mulheres são: o aumento da violência doméstica; o aumento da demanda por atividades de cuidados; a redução da produtividade no trabalho para aquelas que estão em regime de trabalho remoto, em especial para as que atuam na área acadêmica; e o aumento do nível de adoecimento

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi26art6>

2. Agradecemos a participação em versão estendida deste estudo de Márcia Vasconcelos, consultora da ONU Mulheres Brasil.

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

4. Técnica de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea.

5. O Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, reconheceu a ocorrência de estado de calamidade pública em decorrência da pandemia ocasionada pela propagação da Covid-19.

6. Disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/Boletim_Codeplan_n10_23.06.20.pdf>.

7. Disponível em: <<http://www.ctc.puc-rio.br/diferencas-sociais-confirmam-que-pretos-e-pardos-morrem-mais-de-covid-19-do-que-brancos-segundo-nt11-do-nois/>>.

mental das mulheres (Alencar *et al.*, 2020; UN Women, 2020). Considerando que, na estruturação histórica do mercado de trabalho brasileiro, as mulheres já apresentavam as mais elevadas taxas de desemprego, já eram a maioria no trabalho precário e recebiam os salários mais baixos (Yannoulas, 2002), não surpreende que, no contexto da pandemia, elas tenham sido proporcionalmente muito mais afetadas que os homens com a perda de empregos (Barbosa *et al.*, 2020; Alon *et al.*, 2020). Isso se dá tanto porque esse grupo atua em setores muito afetados pelas medidas de isolamento e pela crise econômica decorrente dele (como comércio e serviços) quanto porque, com o fechamento dos serviços de cuidados de crianças, idosos ou outros correlatos, muitas mulheres precisaram abandonar suas ocupações para garantir o cuidado necessário às populações dependentes, já que ainda recaí sobre elas a responsabilidade primeira por tal trabalho.

Como consequência, temos, hoje, a menor taxa de participação feminina no mercado do trabalho dos últimos trinta anos, e a maior parte das mulheres em idade ativa encontrava-se fora da força de trabalho brasileira em junho de 2020 (Hecksher, 2020; Participação..., 2020). Vale destacar, ainda, que, por serem as maiores responsáveis pelos trabalhos na linha de frente de enfrentamento do coronavírus – mais de 70% dos profissionais que trabalham no atendimento na área de saúde são mulheres (Ipea, no prelo) –, as mulheres também têm o risco ampliado de infecções.

Em nota técnica anterior (Pinheiro, Tokarski e Vasconcelos, 2020), que constitui uma versão mais longa deste trabalho, discutimos dois impactos específicos sobre o aumento da vulnerabilidade das trabalhadoras domésticas no contexto da pandemia de Covid-19 no Brasil: o aumento da vulnerabilidade em razão do tipo de trabalho realizado e em razão da realidade de desproteção social quanto a direitos trabalhistas e previdenciários dessa categoria. No entanto, com o agravamento do número de óbitos no Brasil e com o alargamento temporal da situação de distanciamento social, cada vez mais relatos de imposições de condições degradantes são notificados nos sindicatos das trabalhadoras domésticas. Isso nos leva a identificar um terceiro eixo de vulnerabilidade das trabalhadoras domésticas, decorrente das outras duas violações anteriores e com ligação estreita ao histórico escravagista e patriarcal dessa ocupação na sociedade brasileira: a violação sistemática de direitos fundamentais.

Em 2019, no Brasil, cerca de 5,7 milhões de mulheres estavam ocupadas no trabalho doméstico – entre elas, 3,8 milhões eram mulheres negras, o que corresponde a 14% das ocupadas no Brasil ou a 18% das ocupadas negras (diante de 10% de brancas). O trabalho doméstico representava, em 2019, a terceira categoria profissional que mais emprega mulheres, atrás de serviços sociais e comércio, que englobam uma variedade muito grande de ocupações sob essas grandes denominações (Pinheiro *et al.*, 2019). A quantidade de trabalhadoras empregadas nessa ocupação e a centralidade do emprego doméstico nos trabalhos de cuidados e de reprodução da vida em um país em que, excluídas iniciativas insuficientes de construção de creches, praticamente inexitem políticas públicas nesse sentido, dão a dimensão da importância do trabalho doméstico na organização da sociedade brasileira. Os efeitos da pandemia e de uma quarentena prolongada têm atingido de maneira muito específica essas mulheres, em especial as mulheres negras. A seguir, passamos a discutir tais efeitos na vida das quase 6 milhões de trabalhadoras domésticas brasileiras.

2 AUMENTO DA VULNERABILIDADE DAS TRABALHADORAS DOMÉSTICAS EM FUNÇÃO DO TIPO DE TRABALHO REALIZADO

O trabalho doméstico caracteriza-se⁸ por ser um serviço prestado de forma subordinada, onerosa, sem finalidades lucrativas, no interior da residência de uma família. Dessa forma, no desempenho de suas funções, as trabalhadoras domésticas manipulam constantemente roupas, objetos e fluidos corporais de outras pessoas. As que desempenham o trabalho de babá ou de cuidadora (de idosos, doentes ou pessoas com deficiência) também entram em contato frequentemente com os corpos de seus patrões ou familiares. Agrega-se a essas características o alto grau de subordinação com que esse trabalho é exercido, aliado às poucas informações sobre onde circulam os corpos que transitam no seu ambiente de trabalho. Importa destacar que a idade das trabalhadoras domésticas vem subindo, situação que se configura em outro elemento que confere maior vulnerabilidade para a categoria diante da infecção causada pelo coronavírus (Pinheiro *et al.*, 2019). Todas essas características fazem com que o trabalho doméstico seja uma ocupação extremamente exposta à contaminação entre pessoas.

O isolamento social, como a principal medida adotada para mitigar a transmissão do coronavírus, trouxe como consequência o aumento exponencial do trabalho reprodutivo. A oferta de políticas públicas de cuidados pelo Estado e pelo mercado, que já eram bastante precárias, foi interrompida com o fechamento de creches, escolas, atividades de contraturnos e serviços de acolhimento aos idosos. Ao mesmo tempo, com hospitais lotados, o risco e o medo premente de contaminação fizeram com que as pessoas tendessem a tratar em casa quadros de saúde considerados, por elas, menos graves, o que também ampliou a demanda por cuidados no espaço domiciliar, seja ele realizado de forma gratuita ou remunerada – pelas trabalhadoras domésticas e cuidadoras.

Adiciona-se a esses fatos a iminente necessidade de maior higienização de alimentos, vestimentas e dos ambientes, e tem-se um quadro de sobrecarga dos trabalhos domésticos que chegou a ser medido em alguns países pela Organização das Nações Unidas (ONU), indicando que tanto homens quanto mulheres têm vivenciado um aumento na sua carga de trabalho doméstico e de cuidados não remunerados, mas, como já se poderia esperar, esse aumento foi maior para elas que para eles (UN Women, 2020).

As trabalhadoras domésticas converteram-se em profissão da linha de frente do enfrentamento da pandemia, ainda que a essencialidade desse trabalho, no contexto em tela, tenha sido fortemente questionada tanto pelas organizações de trabalhadoras domésticas quanto pelo Ministério Público do Trabalho (MPT), que emitiu parecer definindo que somente poderiam ser considerados trabalhos essenciais aqueles realizados pelas cuidadoras de pessoas dependentes. Segundo a Nota Técnica Conjunta nº 4/2020⁹ do MPT, como regra geral, os empregadores deveriam adotar a postura de dispensa remunerada das trabalhadoras domésticas, com exceção para os casos em que sua presença fosse absolutamente necessária.¹⁰ Uma pesquisa do Instituto Locomotiva¹¹ e de universidades públicas brasileiras mostrou¹² que aquela recomendação do MPT não foi seguida pela maior parte dos empregadores.

8. Art. 1º da Lei Complementar nº 150/2015.

9. Disponível em: <<https://mpt.mp.br/pgt/noticias/nota-tecnica-4-coronavirus-vale-essa.pdf>>.

10. Idosos que moram sozinhos, filhos de pessoas cujas profissões são consideradas essenciais e pessoas que necessitam de acompanhamento contínuo.

11. Disponível em: <<https://www.ilocomotiva.com.br/single-post/2020/04/23/SBT-BRASIL-39-das-fam%C3%ADlias-dispensaram-trabalhadoras-dom%C3%A9sticas-durante-a-pandemia>>.

12. Disponível em: <<https://demografiaufrn.net/2020/07/06/projeto-domesticas-ufrn-primeiros-resultados/>>.

Com o passar dos meses, ainda que o país tenha alcançado a marca de mais de 220 mil¹³ pessoas mortas pela Covid-19 no primeiro mês de 2021 e a curva de contaminação siga subindo em diversos estados, setores considerados não essenciais tanto no comércio quanto na prestação de serviços foram reabertos e muitos trabalhadores que até então vinham realizando o trabalho de forma remota foram chamados a retornar em modelo presencial.¹⁴ Como a maior parte das escolas e creches ainda segue sem funcionamento, é de se esperar que aquelas trabalhadoras que eventualmente tenham sido liberadas tenham que, gradativamente, retornar ao trabalho, ampliando seus riscos no deslocamento – com ônibus cada vez mais lotados – ou no próprio espaço de trabalho. Isso porque os empregadores e residentes dos domicílios têm cada vez mais saído de casa para atividades essenciais, de trabalho ou para atividades não essenciais e de lazer.

3 DESPROTEÇÃO SOCIAL E INFORMALIDADE: FRAGILIDADES E INCERTEZAS EM UM CENÁRIO DE PANDEMIA

O distanciamento social evidentemente implica diversos impactos econômicos e sociais, em especial para aqueles trabalhadores que atuam de forma autônoma e que dependem do trabalho diário para dali retirarem seus sustentos. O caso das trabalhadoras domésticas é um exemplo bastante evidente das dificuldades do distanciamento social, seja no caso das mensalistas, seja no caso das diaristas. E isso se dá por diferentes razões, entre as quais – e de forma muito importante – o alto grau de desproteção social e informalidade nas relações de trabalho que marca a categoria historicamente.

O nível de informalidade do trabalho doméstico é de tal forma elevado, que significa que, de cada dez mulheres ocupadas nessa profissão, mais de sete não possuem carteira de trabalho assinada, ou seja, não têm acesso a benefícios como seguro-desemprego – caso sejam demitidas – ou auxílio-doença – caso fiquem doentes.¹⁵ Essa realidade se impõe sobre o conjunto das trabalhadoras, diaristas ou mensalistas, mas o cenário para as primeiras é de ainda mais fragilidade.

É importante ter em mente que nos últimos anos cresceu, de forma muito significativa, a proporção de trabalhadoras domésticas que atuam na modalidade de diária, ou seja, que trabalham em mais de um domicílio, recebendo por cada um desses dias trabalhados. Em 2019, as diaristas já respondiam por 43% do total de trabalhadoras domésticas, ou quase 2,5 milhões de mulheres. Segundo a legislação vigente (Lei Complementar nº 150/2015), a exigência de formalização de vínculos trabalhistas só se dá àquelas trabalhadoras que exercem suas atividades no mesmo domicílio por três ou mais dias na semana. Para 44% das trabalhadoras, portanto, não existe proteção legal que assegure a formalização de vínculos de trabalho e não há obrigatoriedade para que os empregadores assinem suas carteiras de trabalho ou contribuam para sua proteção social e trabalhista.

Assim, dado o custo e as dificuldades de contribuição individual, apenas 26% das diaristas, em 2019, estavam protegidas pela Previdência Social (via carteira de trabalho assinada ou via contribuição individual), sendo que, destas, somente 9% possuíam carteira assinada e, portanto, direitos trabalhistas. No caso das mensalistas, uma parcela mais expressiva de mulheres contava com carteira de trabalho assinada (41%, em 2019), o que as assegura, ao menos, o benefício do seguro-desemprego no caso de demissão e do auxílio-doença no contexto da pandemia. É preciso considerar, contudo, que

13. Disponível em: <<https://covid.saude.gov.br/>>.

14. Exemplo disponível em: <<https://www.metropoles.com/brasil/servidor-brasil/servidores-do-ministerio-das-comunicacoes-voltarao-ao-trabalho-presencial>>.

15. Para mais informações sobre a trajetória da formalização do emprego doméstico no Brasil, ver Pinheiro *et al.* (2019).

seguimos falando que muitas das trabalhadoras domésticas mensalistas – quase 60% – têm seus direitos trabalhistas e previdenciários negados por empregadores, que descumprem a legislação e sofrem pouquíssima fiscalização para alterar esse comportamento (Pinheiro *et al.*, 2019).

Para a esmagadora maioria das trabalhadoras domésticas e cuidadoras, portanto, o futuro, diante da Covid-19, é de incerteza e medo no que se refere à manutenção de algum tipo de renda, caso sejam demitidas ou adoeçam – sem mencionar obviamente as enormes dificuldades de acesso ao sistema de saúde para tratamento, o qual já se encontra colapsado ou parcialmente colapsado em boa parte do país. Importante destacar que, desde 2016, a taxa de formalização dessa categoria vem caindo de forma expressiva, passando de já reduzidos 33% para 27%, em 2019 (Pinheiro *et al.*, 2019), uma diminuição de seis pontos percentuais em apenas quatro anos. Sendo assim, cada vez menos mulheres ocupadas nessa categoria estarão protegidas contra os efeitos atuais e futuros – em termos de manutenção do emprego, da renda e do acesso aos benefícios previdenciários e trabalhistas – da crise sanitária provocada pela Covid-19 e da crise econômica mundial já em curso, e que seguirá por algum tempo.

Nesse sentido, a proposta de auxílio emergencial, elaborada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo governo federal por meio da Lei nº 13.982/2020, é de grande importância para esse grupo de trabalhadoras. A lei cria a renda básica emergencial, com duração de três meses e valor de R\$ 600 mensais, direcionada aos trabalhadores que, desprotegidos socialmente, se encontram em situação de grande vulnerabilidade no contexto da pandemia da Covid-19.¹⁶ No início de setembro de 2020, foi anunciado que o auxílio seria prorrogado até dezembro de 2020, mas com o valor de apenas R\$ 300. Essa redução do valor do auxílio gerou uma série de críticas, especialmente quando estudos já mostraram que a existência desse benefício, no valor integral, foi capaz de evitar, em certa medida, uma queda ainda maior que a queda de 9,7% verificada no produto interno bruto (PIB) brasileiro entre o segundo e o primeiro trimestres de 2020.

Ademais, o auxílio foi capaz de propiciar redução da pobreza via acesso à renda, o que, em muitos casos, possibilitou às famílias, inclusive, contar com uma renda familiar superior àquela com a qual contavam no momento pré-pandemia. Um estudo do Ipea mostra que, entre os domicílios de mais baixa renda, os rendimentos, em julho de 2020, atingiram 124% do que seriam com as rendas habituais. Mostra também que 6,5% dos domicílios brasileiros (4,4 milhões) sobreviveram, em julho de 2020, apenas com os rendimentos do auxílio emergencial, não possuindo qualquer outro tipo de renda (Carvalho, 2020). É evidente que o custo desse benefício é bastante significativo para se manter por longos períodos, mas a manutenção nos níveis de R\$ 600 pode se configurar em uma alternativa do modelo “ganha-ganha” enquanto perdurarem os efeitos da pandemia,¹⁷ sendo vantajosa tanto para os cidadãos brasileiros quanto para evitar maior recessão econômica.

No grupo de potenciais beneficiários desse auxílio emergencial, estão, evidentemente, as trabalhadoras domésticas, em especial as diaristas, mas também as mensalistas informais. Segundo

16. Os beneficiários devem ser maiores de idade, não podem receber benefícios assistenciais ou previdenciários – à exceção do Programa Bolsa Família – e devem obedecer a determinados critérios de renda familiar e pessoal, quais sejam: a renda familiar *per capita* mensal não pode exceder meio salário mínimo ou a renda familiar mensal total deve ser de até três salários mínimos. Além disso, o beneficiário não pode ter recebido, em 2018, rendimentos tributáveis superiores a R\$ 28.559,70.

17. Até o encerramento deste texto, em janeiro de 2021, havia oito projetos de lei da Câmara e do Senado e uma proposta de ampliação da Medida Provisória nº 1.000/2020 no sentido de estender o período de vigência do auxílio emergencial para 2021. São eles: Projeto de Lei nº 5.509/2020; Projeto de Lei nº 5.536/2020; Projeto de Lei nº 5.650/2020; Projeto de Lei nº 5.514/2020; Projeto de Lei nº 4.715/2020; Projeto de Lei nº 5495/2020; Projeto de Lei nº 2.920/2020; e Projeto de Lei nº 5.494/2020.

os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2019, o Brasil contava, naquele ano, com pouco mais de 6 milhões de homens e mulheres ocupados em emprego doméstico com 18 anos ou mais de idade, sendo que 4,4 milhões eram trabalhadores domésticos informais – dos quais 4,1 milhões são mulheres e 2,8 milhões são mulheres negras. O auxílio, no caso dessa categoria ocupacional específica, é, portanto, um benefício direcionado para as mulheres, com predominância de mulheres negras, refletindo a composição de sexo e raça da própria categoria.

O auxílio, porém, estabelece um conjunto de outros critérios para acesso ao benefício, para além da condição da informalidade. Considerando todos os critérios exigidos, estimamos que quase 3 milhões de trabalhadores e trabalhadoras domésticas poderiam solicitar acesso ao auxílio emergencial, sendo 2,7 milhões de mulheres e cerca de 190 mil homens. Esse total corresponde a 67% dos trabalhadores domésticos que se encontram na informalidade, ou a quase 50% da categoria como um todo. É, portanto, uma política que possibilita às trabalhadoras manter níveis mínimos de renda e consumo durante o período da pandemia, ao mesmo tempo que permite a manutenção do isolamento social e a proteção para si e para suas famílias diante do crescimento do número de casos de Covid-19 em todo o país e de uma mortalidade que se mantém, há meses, estabilizada em cerca de mil vidas perdidas todos os dias.

Não temos informações que permitam identificar qual percentual desse conjunto de beneficiários potenciais já teve acesso ao benefício – ou ao menos teve o benefício aprovado, ainda que não tenha conseguido recebê-lo. No entanto, considerando que o trabalho doméstico é uma ocupação marcada pela baixa escolaridade, por relações de muita submissão e hierarquia entre empregadores e empregados, e que as trabalhadoras, em geral, atuam de forma isolada, com baixo acesso a outras trabalhadoras ou aos seus próprios sindicatos, é possível supor que a informação de disponibilidade desse auxílio não tenha chegado a todas as trabalhadoras e muitas estejam passando por condições diversas de privação mesmo diante do direito de acessar esse benefício social.

4 VIOLAÇÃO SISTEMÁTICA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DAS TRABALHADORAS DOMÉSTICAS DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19

Para além dessas duas dimensões de vulnerabilidade do trabalho doméstico e de cuidados remunerados, com o decorrer dos meses, os sindicatos das trabalhadoras domésticas e a Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas (Fenatrad) começaram a relatar um número crescente de denúncias de violação de direitos fundamentais. As denúncias contêm relatos de restrição de mobilidade, cárcere privado, além de jornadas exaustivas e do acúmulo de funções para além do acordado contratualmente, constituindo-se em uma terceira e grave situação de aumento da vulnerabilidade decorrente da pandemia de Covid-19.

A alta taxa de informalidade dessa categoria, aliada à pobreza e à desproteção social, coloca as trabalhadoras domésticas entre a decisão de continuar trabalhando e aumentar o risco de se contaminar e contaminar sua família e de parar de trabalhar e perder a renda necessária para o sustento, num contexto em que a recolocação no mercado de trabalho para essas mulheres é um desafio nada simples de ser vencido. Esse dilema cruel lança as trabalhadoras a situações de agudização da vulnerabilidade e violação de direitos fundamentais. Luiza Batista, presidenta da Fenatrad, descreve algumas dessas narrativas de trabalhadoras domésticas que tiveram seus direitos fundamentais violados e que recorreram à federação em busca de reparação e de condições de trabalho mais dignas no período de pandemia.

Mas há um grupo das que não foram demitidas e procuram o sindicato porque estão vendo seus direitos violados, se sentem muito sobrecarregadas com tarefas que agora são obrigadas a acumular, com carga horária maior porque muitas foram praticamente obrigadas a permanecer no local de trabalho, sem ir para casa. Entende o que está acontecendo? Em vez de liberarem as trabalhadoras, muitos empregadores exigiram que elas permanecessem no local de trabalho, sem ver a família, inclusive. É importante dizer que muitas dessas mulheres são chefes de família, e, apesar de saberem que os empregadores estão abusando, elas se sentem pressionadas a cumprir essa exigência porque dependem dessa renda para alimentar os filhos e para manter a casa.¹⁸

Uma pesquisa recente da rede internacional *Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing* (Wiego) analisou os riscos crescentes para os trabalhadores informais, em especial os que se dedicam ao trabalho doméstico, em função da extensão da pandemia de Covid-19 em 51 países.¹⁹ Além de averiguar os tipos de respostas que os países têm adotado, ou deixado de adotar, para os trabalhadores informais, em especial para as trabalhadoras domésticas, o estudo traz que, em situações de emergência como a que vivemos, é comum que sejam abertas brechas para a violação dos direitos Humanos (Wiego, 2020).

No Brasil, a quase total ausência de fiscalização sobre as condições em que esse trabalho é exercido acentua as situações de abusos e violações de direitos.

Tem uma violação mais grave, que inclui essa: é praticamente um cárcere privado, e que inclusive agora estamos denunciando ao Ministério Público, depois de três trabalhadoras aqui de Pernambuco terem decidido enfrentar os patrões, mesmo sabendo que isso significa ficar sem o emprego em que estão.²⁰

Um caso extremo que espelha a mentalidade escravocrata com que boa parte da sociedade brasileira ainda enxerga o emprego doméstico é o caso Mirtes/Miguel. Nesse trágico episódio brasileiro, uma criança perdeu a vida quando, sem escola, teve que acompanhar sua mãe, trabalhadora doméstica, ao emprego. Além de a empregadora descumprir as recomendações de liberação remunerada no período da pandemia, responde atualmente pelo crime de abandono de incapaz,²¹ pois, rompendo o isolamento social para fazer as unhas com uma profissional dentro de sua própria residência, ela deixou uma criança de 5 anos sozinha no elevador enquanto sua mãe, a trabalhadora, passeava com o cachorro da família empregadora.

As denúncias de violação de direitos fundamentais das trabalhadoras domésticas, como cárcere privado,²² jornadas exaustivas e restrição de locomoção, são não são raras no Brasil, mas o que tem acontecido diante da situação de emergência sanitária é uma intensificação dessas denúncias. Patrões, com medo de contaminação, restringem a liberdade de locomoção das trabalhadoras ou impõem o cárcere privado. A sobrecarga de trabalho doméstico e a intensificação nas atividades de cuidados e higiene, por sua vez, também levam a situações de jornadas exaustivas e de trabalhos que extrapolam o inicialmente acordado. Vale lembrar que o cárcere, nesse caso, é apenas para as trabalhadoras, uma vez que estas não podem controlar os movimentos de seus empregadores. As taxas de isolamento

18. Disponível em: <<https://fenatrad.org.br/2020/07/31/92/>>.

19. Foram analisados países da África, da Ásia e da América Latina.

20. Disponível em: <<https://fenatrad.org.br/2020/07/31/92/>>.

21. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2020/07/15/ex-patroa-de-mae-de-miguel-vira-re-por-crime-de-abandono-de-incapaz.htm>>.

22. Disponível em: <<https://www.uol.com.br/universa/noticias/redacao/2018/05/14/mpf-denuncia-carcere-privado-de-empregada-domestica-no-rio-de-janeiro.htm>>.

social, que chegaram a atingir o patamar de 62,2% no final de março de 2020, recuaram à média de 37,6% no final de janeiro de 2021, mesmo com o aumento de casos graves e óbitos.²³ Nesse sentido, as trabalhadoras domésticas ficam mais suscetíveis a se contaminar pelos movimentos de seus empregadores e de suas famílias, além de perderem o controle dos cuidados e da saúde de seus próprios familiares, incluindo crianças e outros dependentes.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pandemia e seus efeitos conferiram visibilidade a desproteções e desigualdades que historicamente marcam o mercado de trabalho e a sociedade brasileira, além de aprofundá-las em contextos muito particulares. As trabalhadoras domésticas, categoria profissional historicamente marcada pela precarização das condições de trabalho e pela informalidade, vêm sendo especialmente afetadas pelas condições criadas com o advento da pandemia. Por comporem uma categoria que, obviamente, não pode realizar seu trabalho de modo remoto, a essas mulheres restou, no contexto atual, o desemprego ou o exercício de suas atividades profissionais em situação de maior precariedade e vulnerabilidade. Neste estudo, destacamos três pontos a partir dos quais incide essa agudização das condições de vulnerabilidade: o tipo de trabalho realizado; a desproteção social da categoria; e a sistemática violação de direitos fundamentais à qual integrantes dessa categoria profissional vêm sendo submetidas. Exemplo de tal vulnerabilidade extrema é o fato de que a primeira morte contabilizada no estado do Rio de Janeiro foi de uma trabalhadora doméstica, que contraiu o vírus de sua empregadora, recém-chegada de viagem à Itália.²⁴

Além do contexto específico do trabalho doméstico, ainda recai sobre os corpos das trabalhadoras domésticas toda a gama de vulnerabilidades aprofundadas pela desigualdade social no contexto da Covid-19, como: i) a sobrecarga do trabalho doméstico não remunerado; ii) os maiores índices de letalidade do vírus sobre as pessoas negras, uma vez que majoritariamente a categoria é integrada por mulheres negras; iii) o abastecimento precário de água e saneamento básico em muitas das periferias deste país, o que impede a adoção das medidas mais simples de prevenção ao vírus; iv) o transporte realizado cotidianamente por longas horas em conduções lotadas; e v) o acesso a um sistema de saúde que vem sendo paulatinamente precarizado.

Diante da ausência de ações articuladas de enfrentamento à pandemia ao longo de todos estes meses, o benefício do auxílio emergencial revela-se de grande importância para garantir níveis mínimos de renda e dignidade à enorme parcela da população que dele fez uso, a exemplo das trabalhadoras domésticas. Como mencionado anteriormente, o benefício foi pago por três meses no valor de R\$ 600 e foi estendido até o final de 2020 com o valor de R\$ 300, sendo que a última parcela foi paga em janeiro de 2021 para os aniversariantes de dezembro não inscritos no Programa Bolsa Família. Isso é preocupante no contexto de abalo do mercado de trabalho e forte crise econômica, além, obviamente, do fato de que a pandemia segue vigente e fazendo muitas vítimas, não sendo improvável imaginar novas ondas de contaminação e movimentos de enrijecimento do isolamento social, assim como já está sendo verificado em países como França e Inglaterra.

Nesse sentido, além das recomendações contidas na Nota Técnica nº 4/2020 do MTP mencionadas neste artigo e da manutenção do auxílio emergencial enquanto durarem os efeitos da pandemia em seu valor original, faz-se necessário pensar em outras ações específicas para as trabalhadoras domésticas.

23. Mais detalhes disponíveis em: <<https://mapabrasileirodacovid.inloco.com.br/pt/>>.

24. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-51982465>>.

Uma iniciativa importante seria a vacinação prioritária, já que essas mulheres constituem a linha de frente de enfrentamento da pandemia nos domicílios, bem como ações econômicas específicas para as trabalhadoras domésticas no cenário posterior ao encerramento do estado de calamidade. Em um quadro de recessão econômica como o que vivemos, o desemprego entre mulheres de uma categoria já desprotegida socialmente e informalizada tende a aumentar.

Por fim, é relevante colocar em foco que a ausência de trabalhadoras domésticas e cuidadoras nos domicílios, aliada ao fechamento dos espaços de cuidado públicos e privados à disposição das classes média e alta do país na pandemia, evidenciou a importância dessa categoria na organização da sociedade brasileira, bem como conferiu luz ao peso e ao tamanho do trabalho doméstico não remunerado realizado cotidianamente por milhões de mulheres em residências das mais diversas classes sociais. O reconhecimento do trabalho doméstico não remunerado como estruturante da organização das relações de trabalho produtivo e reprodutivo da sociedade brasileira é, portanto, um passo necessário para a valorização do trabalho doméstico remunerado.

REFERÊNCIAS

- ALENCAR, J. *et al.* **Políticas públicas e violência baseada no gênero durante a pandemia da Covid-19: ações presentes, ausentes e recomendadas.** Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 78).
- ALON, T. *et al.* **The impact of Covid-19 on gender equality.** Cambridge: NBER, Apr. 2020. (Working Paper Series, n. 26947).
- BARBOSA, A. L. *et al.* Mercado de trabalho e pandemia da Covid-19: ampliação de desigualdades já existentes? **Boletim Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise**, ano 26, n. 69, jul. 2020.
- CARVALHO, S. S. de. **Os efeitos da pandemia sobre os rendimentos do trabalho e o impacto do auxílio emergencial:** os resultados dos microdados da PNAD Covid-19 de julho. Brasília: Ipea, 2020. (Carta de Conjuntura, n. 48). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/200826_cc48_resultados_pnda_julho.pdf>.
- HECKSHER, M. **Mercado de trabalho:** a queda da segunda quinzena de março, aprofundada em abril. Brasília: Ipea, 2020. (Carta de Conjuntura, n. 47).
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Igualdade de gênero. **Boletim de Políticas Sociais:** Acompanhamento e Análise, n. 28, no prelo.
- PARTICIPAÇÃO das mulheres no mercado de trabalho é a menor em 30 anos, diz Ipea. **G1**, 7 set. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/09/07/participacao-das-mulheres-no-mercado-de-trabalho-e-a-menor-em-30-anos-diz-ipea.ghtml>>.
- PINHEIRO, L. *et al.* **Os desafios do passado no trabalho doméstico do século XXI:** reflexões para o caso brasileiro a partir de dados da PNAD Contínua. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2528).
- PINHEIRO, L.; TOKARSKI, C.; VASCONCELOS, M. **Vulnerabilidades das trabalhadoras domésticas no contexto da pandemia de Covid-19 no Brasil.** Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 75).

UN WOMEN. **Surveys show that Covid-19 has gendered effects in Asia and the Pacific.** New York: UN, Apr. 2020. Disponível em: <<https://data.unwomen.org/resources/surveys-show-covid-19-has-gendered-effects-asia-and-pacific>>. Acesso em: 29 ago. 2020.

WIEGO – WOMEN IN INFORMAL EMPLOYMENT: GLOBALIZING AND ORGANIZING. The impact of Covid-19 laws on informal workers: a review of 51 countries. **Law and Informality Insights**, n. 2, Aug. 2020.

YANNOULAS, S. C. **Dossiê:** políticas públicas e relações de gênero no mercado de trabalho. Brasília: Cfemea; FIG/Cida, 2002.

TERÁ COR A PANDEMIA? O IMPACTO DA COVID-19 NOS PEQUENOS EMPREENDEDORES NEGROS¹

Angélica Kely de Abreu²

Giovanni Silva Beviláqua³

Marco Aurélio Bedê⁴

Mauro Oddo Nogueira⁵

1 INTRODUÇÃO

É desnecessário discorrer sobre a gravidade e a profundidade dos impactos socioeconômicos da pandemia da Covid-19 no Brasil, pois esse tema vem povoando tanto a literatura científica quanto a mídia em geral ao longo dos últimos meses. Também é escusado reproduzir aqui os dados já amplamente conhecidos de que tais impactos se mostram muito mais significativos no âmbito dos pequenos negócios, ou ainda as chamadas micro e pequenas empresas (MPEs).⁶ São, portanto, fatos conhecidos e em relação aos quais não cabe aqui reproduzir o debate. Mas as origens, as causas dessa realidade, a despeito de também já terem sido amplamente apresentadas, merecem ser resgatadas e aprofundadas.

A medida sanitária mais largamente empregada para a contenção da propagação da doença foi, em níveis variados de intensidade, o distanciamento social. Isso implicou a redução ou até mesmo a paralisação total das atividades de grande parte das empresas do país (Sebrae, 2020e), notadamente as de comércio e serviços ditos presenciais e não essenciais – e é exatamente nesses setores que operam a maior parte das MPEs do país.⁷ Contudo, somente essa distinção na composição setorial não é suficiente para explicar a diferença da magnitude do impacto da Covid-19 nas firmas de portes diversos. Em outras palavras, para além do fato de a pandemia ter impactado mais diretamente as MPEs, o fenômeno tornou evidente sua menor resiliência, ou, dito de outra forma, sua maior vulnerabilidade. Essa vulnerabilidade se materializa em inúmeros aspectos, particularmente na baixa capacidade de sobreviver sem faturamento,⁸ na maior dificuldade de acesso a créditos bancários e no menor índice de inclusão digital (Sebrae, 2020b). A isso tudo, soma-se a menor disponibilidade de políticas de apoio governamental específicas para o segmento durante a crise, bem como a inadequação de muitas delas frente à realidade dessas empresas (Nogueira *et al.* 2020).

Na realidade, esse conjunto de evidências nada mais é do que o resultado de uma realidade na qual, historicamente, as MPEs e a economia informal ocupam uma posição marginal no debate

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi26art7>

2. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

3. Analista técnico da Unidade de Capitalização e Serviços Financeiros do Sebrae Nacional.

4. Coordenador do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Unidade de Gestão Estratégica do Sebrae Nacional.

5. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

6. Para classificação por porte das empresas foram utilizados os parâmetros estabelecidos na Lei Geral das MPEs, a Lei Complementar nº 123/2006, que instituiu o Simples Nacional.

7. Segundo dados do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), 85,1% das MPEs atuam nesses setores, contra pouco mais da metade das médias e grandes empresas (56,3%) (Sebrae, 2020a).

8. *Grosso modo*, é a relação entre o montante do capital de giro da empresa e seu custo fixo diário, que se expressa em números de dias que a empresa é capaz de sobreviver sem faturamento.

econômico e na concepção das políticas públicas de desenvolvimento econômico. A despeito desse conjunto de empreendimentos ocupar cerca de 75% dos postos de trabalho no país (Nogueira, Silva e Carvalho, 2020) e representarem 99% dos empreendimentos formais (Sebrae, 2020a), sua abordagem, seja nos cursos de economia ou administração, seja no âmbito das políticas econômicas, quando presente sempre se deu a partir da perspectiva de uma “questão social” e não de um fato econômico.⁹ Esperado, portanto, que sendo historicamente mais vulneráveis, esses agentes econômicos tenham sido mais gravemente impactados frente às vicissitudes impostas pela pandemia.

A pergunta que aqui fazemos é se existem aqueles que poderíamos considerar como sendo mais vulneráveis entre os vulneráveis. Nossa hipótese é que há, sim, um grupo de pessoas empreendedoras que, entre os proprietários de MPEs, apresentam características estruturais que tornam ainda mais difícil a superação dos problemas advindos da pandemia no âmbito de seus empreendimentos: os empreendedores negros. Para isso, utilizamos neste estudo um conjunto de dados secundários, estudos e pesquisas recentes disponibilizados por organizações como o Sebrae, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e/ou pesquisas já tradicionais sobre o tema empreendedorismo, como o Global Entrepreneurship Monitor (GEM), tendo como corte principal de análise a variável cor/raça dos empreendedores brasileiros. A opção pelo uso desses trabalhos se deve ao fato de que o tema ainda foi muito pouco abordado pela Academia, o que, em si só, já é um sinal de pouca atenção da sociedade à questão das desigualdades entre empreendedores de cor/raça diferentes em um país como o Brasil.

Para apresentar o estudo, além desta seção introdutória, discutimos de forma sucinta, na seção 2, a questão do discurso do empreendedorismo e da inserção do empreendedor negro nesse contexto. Na seção 3, apresentamos os resultados das pesquisas realizadas junto aos empreendedores durante a pandemia da Covid-19, registrando a maior severidade de seu impacto nos empreendedores negros. Por fim, à guisa de conclusão, na seção 4 discutimos a reprodução da maior vulnerabilidade da população negra também no contexto do empreendedorismo.

2 LUGAR DO NEGRO NO EMPREENDEDORISMO

Antes mesmo da pandemia, a condição de desigualdade de cor/raça entre os empreendedores brasileiros já estava documentada em estudos e pesquisas como as do Sebrae e do GEM. Por exemplo, o GEM, que é a principal pesquisa sobre empreendedorismo no mundo, publicou, nos últimos três anos (2017, 2018 e 2019), relatórios específicos por cor/raça no Brasil. O último desses relatórios (IBQP e Sebrae, 2019a), referente ao ano de 2019, mostra, entre outras coisas, que, entre os empreendedores iniciais, a motivação para abrir um negócio “Para ganhar a vida porque os empregos são escassos” chegava a 86,6% no caso dos empreendedores brancos e a 90% no caso dos empreendedores negros. Estes últimos ainda apresentavam renda e escolaridade mais baixas, produtos e serviços menos inovadores, métodos/processos mais antigos, menor inserção internacional, negócios menores (menor faturamento e menor número de empregados) e expectativa mais baixa de expansão dos postos de trabalho. Ainda, o relatório de 2018, quando ainda era calculada a taxa de empreendedorismo por oportunidade/necessidade, identificou sistematicamente taxas de criação de negócios “por oportunidade” maiores entre os brancos para todo o período entre 2013 e 2018.¹⁰ Em 2018, apenas

9. Para mais detalhes sobre essas constatações, ver Nogueira e Zucoloto (2019).

10. Em 2019, essa variável foi substituída pela análise de quatro motivações distintas.

55,5% dos empreendedores iniciais negros criou seu negócio “por oportunidade”, contra 71,5% no caso dos empreendedores brancos.

Por sua vez, Sebrae (2019) mostra que a proporção de empregadores e conta própria com Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) entre brancos era o dobro da verificada entre os negros (40% e 19%, respectivamente). O nível de informalidade entre empreendedores negros continuou se mostrando mais alto na média de todas as cinco grandes regiões do país e quando comparados os níveis de escolaridade semelhantes. Por exemplo, entre os empreendedores negros com nível superior, 47% possuíam CNPJ; entre os brancos, 62%.

O discurso do empreendedorismo foi alavancado ao *status* de política de trabalho e renda a partir da institucionalização da figura do microempreendedor individual (MEI), instituída pela Lei Complementar nº 128/2008, elaborada pelo governo federal para estimular a formalização de trabalhadores autônomos. A criação da figura do MEI proporcionou, sim, uma melhora no processo de formalização de parte dos empreendimentos informais (Corseuil, Nery e Ulyssea, 2014).

De lá para cá, algumas políticas públicas específicas para o empreendedor negro foram implementadas, todas com o condão de oferecer capacitação para esse estrato social. A exemplo, temos o Programa Inova Jovem, da Secretaria Nacional da Juventude (SNJ); o Projeto Brasil Afroempreendedor, demanda da sociedade civil junto ao Sebrae; e o Plano Setorial de Qualificação (Planseq) Afro, parceria entre Ministério do Trabalho e Emprego e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção de Igualdade Racial (Seppir), cujo objetivo era qualificar a população negra desempregada oferecendo diversos cursos profissionalizantes.

Esse discurso retraduziu a experiência do trabalhador “chefe de si”, tornando-o exemplo de um trabalhador moderno, flexível, dotado da capacidade de se adaptar e de superar as barreiras materiais de sua existência social para desenvolver o seu espírito de “animal empreendedor” (Figueiredo, 2012). O Estado, nesse momento, deixa de ser o regulador das relações trabalhistas e passa a fomentar o homem-indústria.

Assim o “empreendedorismo” ganha proeminência sobre as relações assalariadas, principalmente com a Reforma Trabalhista instituída pela Lei nº 13.467/2017, que, segundo seus proponentes, possibilitaria incrementar o espaço de liberdade entre trabalhadores e empregados, ampliando o poder de transigir (Silva, 2018). Esse poder, supostamente, teria sido bloqueado por legislações paternalistas, sendo o seu melhor exemplo a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Também encontrariam bloqueio no corpo protetivo instituído pela Constituição Federal de 1988, cujo art. 7º, incisos IV e VII, vincula o salário à necessidade de atender questões vitais básicas como a moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, transporte, previdência social e vestuário, inviabilizando a inclinação “natural” da ordem econômica à maximização do lucro. Destruir as barreiras institucionais criadas para proteger trabalhadores, mas que supostamente violariam a liberdade individual, é o pretexto último de uma série de reformas que se anunciaram nos últimos anos. Em última instância, preconiza-se que todos esses direitos seriam alcançáveis através de estímulos à livre iniciativa, despertando o *ethos* empresarial que habita cada sujeito singular. Os direitos seriam, nesse sentido, resultado do mérito dos próprios indivíduos, sendo um desestímulo ao espírito empreendedor os excessos de regulação pública sobre a esfera privada. Também seria possível socializar sujeitos capazes de elaborar trajetórias profissionais bem-sucedidas, eventualmente catapultadas pelas suas próprias desvantagens

comparativas, se tivéssemos trajetórias formativas dirigidas à construção de uma cidadania escorada em um *ethos* competitivo e mais próximo da demanda de mercado.

Em resumo, para produzir novos empreendedores, o Estado brasileiro vem promovendo sucessivas transformações nas ofertas públicas de bens e serviços e em sua estrutura regulatória, redefinindo os horizontes da ação estatal e as suas responsabilidades enquanto ente provedor de proteção e garantidor de direitos. O conceito de empreendedorismo passou, portanto, a ser instrumentalizado em políticas públicas como solução ao aumento do desemprego e da exclusão social. Ao empreendedor cabe a inventividade, a adaptação, a resiliência e o risco da atividade econômica. A razão empreendedora, contudo, mostra-se frágil em um cenário de crise, especialmente quando ele se apresenta com a contundência da atual e em um panorama no qual as políticas públicas de apoio ao segmento vêm se mostrando morosas e insuficientes. Entre aqueles que aderiram a essa lógica de mercado, tais fragilidades tornam-se ainda mais latentes quando lançamos o olhar sobre o empreendedor negro.

3 OS IMPACTOS DA COVID-19 NOS EMPREENDEDORES NEGROS

Desde praticamente o início da pandemia no Brasil, o Sebrae Nacional vem conduzindo um *survey* mensal junto aos MEIs e proprietários de MPEs a fim de dimensionar seus impactos nesse segmento (Sebrae, 2020b). Até agosto de 2020, no âmbito dos sete *surveys* realizados, foram produzidos relatórios específicos com corte por cor/raça em três edições (quarta, quinta e sétima edições).¹¹ Nessas, entre as principais conclusões, se destacam as relacionadas a seguir.

- Foi maior a proporção de empreendedores negros que foi afetada pelas paralisações da economia (restrições de circulação, interrupções temporárias, quarentena, *lockdown* etc.). Na quarta edição, por exemplo, 70% dos empreendedores negros se diziam prejudicados por quarentenas ou *lockdown*, contra 60% no caso dos empreendedores brancos.
- Na quinta edição, uma porcentagem maior de brancos afirmou conhecer e já ter implementado os protocolos de segurança para funcionamento da sua atividade.
- Segundo Sebrae (2020b), o impacto mais forte sobre os empreendedores negros se deu porque sua presença é maior nas periferias das grandes metrópoles, onde a Covid-19 foi mais intensa, e porque é maior a proporção dos negócios que só consegue funcionar presencialmente (26% contra 20% no caso dos brancos, na quarta edição).
- O nível de digitalização dos empreendedores negros era menor, o que colaborou com maiores dificuldades em se ajustarem à queda da demanda: na quarta edição, 57% dos empreendedores negros já vendia ou passou a vender pelas redes sociais, enquanto no caso dos empreendedores brancos essa porcentagem chegava a 61%.
- Sistemáticamente, em todas as edições, os empreendedores negros apareceram com maior proporção de MEI (68% contra 49% no caso dos brancos), menor escolaridade (53% tinham até ensino médio, contra 35% no caso dos brancos), menor faturamento (44% faturavam até R\$ 6 mil/mês, contra 35% no caso dos brancos), menor quadro de pessoal (62% não têm funcionários vinculados à Consolidação das Leis do Trabalho – CLT –, contra 49% no caso dos brancos) e negócios com menos tempo (53% tinham até cinco anos de atividade, contra 42% no caso dos brancos). Todos os dados citados aqui são referentes à sétima sondagem.

11. O questionário da pesquisa ofereceu como alternativas para cor/raça as opções: amarela, branca, indígena, parda, preta e não sei/não quero informar. Nesses estudos foram comparados os dados dos respondentes que assinalaram a opção branca com os que assinalaram parda ou preta.

- Na sétima edição, 37% dos empreendedores negros estavam com dívidas em atraso, contra 30% no caso dos brancos.
- Até a sétima edição, 50% dos negros e 51% dos brancos buscaram empréstimo em bancos, mas só 16% dos empreendedores negros que pediram empréstimo conseguiram, enquanto, no caso dos brancos, 27% dos que pediram conseguiram.

Na sétima edição, a porcentagem de empreendedores negros que continuavam a funcionar utilizando menos ferramentas digitais (66%) era menor do que a dos brancos (68%).

O simples fato de empreendedores negros terem maior presença relativa nas periferias das grandes regiões metropolitanas, onde a pandemia se apresentou inicialmente mais forte, já motiva neles um impacto mais severo. Além disso, há uma maior presença deles em atividades como serviços domésticos (cuidadores, jardineiros etc.), cabelereiros etc., além de ser comum exercerem atividades de natureza manual. Nesses negócios, a presença física do empreendedor no seu local de trabalho é indispensável (IBQP e Sebrae, 2019a).

O menor uso de ferramentas digitais por parte dos negros está associado a diversos fatores, entre os quais se destaca o exercício de atividades de natureza mais manual, negócios mais difíceis de serem “digitalizados”. Logo, o fechamento temporário dos seus estabelecimentos foi proporcionalmente mais impactante para esses. Precisamos observar que, durante a pandemia, cresceu muito o uso de informática na sociedade.

Cabe destaque que, entre os empreendedores negros, é maior a proporção de recusas de empréstimos bancários. Entre aqueles que tentaram um empréstimo no banco, na sétima edição da pesquisa, 50% dos empreendedores negros e 51% dos brancos buscaram empréstimos em bancos, mas só 16% dos empreendedores negros que pediram empréstimo conseguiram, enquanto no caso dos brancos, a taxa de sucesso foi de 27%.

Assumindo como verdadeira a premissa de que nada é mais desigual do que tratar desiguais de forma igual, fica evidente que, caso queiram ser bem-sucedidos, em especial nesse momento grave da economia brasileira, os programas de estímulo aos pequenos negócios (e ao empreendedorismo) deveriam considerar a realidade marcada pelas disparidades entre os empreendedores negros e brancos, para o aumento da eficiência de suas ações.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi problematizar a política empreendedora, tão difundida pelo Estado nos últimos anos, e tentar evidenciar a vulnerabilidade do negro empreendedor a partir da análise do maior impacto sofrido, na pandemia, por esse estrato social. E, nesse sentido, alertar para o fato de que a transformação desse discurso, apresentado muitas vezes como panaceia para a superação de desigualdades, em políticas públicas que não levem em conta desigualdades “de origem”, pode acabar por retroalimentar e aprofundar essas mesmas desigualdades.

A compreensão da posição do negro no mercado de trabalho permite identificar questões estruturais e desigualdades nos processos produtivos e reprodutivos que vão, com o passar do tempo, explicando com cada vez mais força a subalternização dos segmentos identificados por sua cor/raça e, por conseguinte, sua posição social (Almeida, 2018). As desigualdades, por assim dizer, são o

desaguadouro da combinação complexa de desvantagens materiais e de uma hegemonia estrutural branca que afeta as capacidades pessoais e a autoconfiança de grupos sociais estigmatizados.

Limitar o seu campo de atuação a certos lugares sociais é uma forma mais ou menos consciente de evitar frustrações, adequando seus desejos e projetos pessoais às condições objetivas que lhe são dadas. Esta pode parecer a única estratégia acessível num contexto em que o baixo nível de mobilização política dos segmentos negros inviabiliza a construção de estratégias solidárias, coletivas e autônomas de organização dos grupos dominados. Embora esta desmobilização também desincumba os grupos dominantes de uma organização reativa, ela oferece a amálgama necessária para a consolidação de uma ideologia racial harmoniosa, capaz de disfarçar as práticas discriminatórias e fazer da aceitação pragmática da ordem racial um meio de minimizar os sofrimentos que a cor da pele propicia. Isso implica dizer que o modelo de discriminação racial brasileiro tem sua eficácia máxima medida pelo bloqueio da mobilização coletiva do grupo subordinado, tornando improvável e excepcional a mobilidade ascendente dos indivíduos.

A citação de exemplos de sucesso, nesse aspecto, funciona como artefatos individualizantes da experiência social, fascinantes numa sociedade suposta e declaradamente meritocrática, mas produtora de frustrações em escala alargada. Conduzindo as escolhas individuais à condição de fator determinante a uma trajetória ascensional, esses exemplos concorrem para a despoltização da experiência nas relações de trabalho e o ocultamento das estruturas de poder que as informam. Dito de outro modo, trata-se de uma forma mais ou menos sofisticada de reforçar a democracia racial, dificultando a possibilidade de desenvolvimento de estratégias solidárias coordenadas entre pessoas que não se identificam enquanto grupo. No entanto, as discriminações operam cotidianamente como uma pletera de ações individuais e não coordenadas, com resultados de curto alcance, cujos efeitos agregados tornam altamente resilientes a estrutura das desigualdades ancoradas no elemento racial. Cabe chamar a atenção para o fato de que, no âmbito dos empreendedores negros, há um grupo ainda mais vulnerável: o das mulheres empreendedoras negras. Acreditamos que este seja também merecedor de um olhar mais acurado, seja por parte dos pesquisadores, seja dos formuladores de política públicas.¹²

Essa realidade se mostra de forma mais ou menos sutil e em maior ou menor grau em diversos aspectos da sociedade brasileira nos quais as possibilidades de ascensão social e sucesso econômico e profissional são apresentadas como possibilidades universalizadas, dependentes do mérito individual. Mais ainda no discurso do empreendedorismo lastreado no senso comum, para o qual o sucesso é resultado apenas das capacidades e habilidades individuais de competir no mercado regulado tão somente pelar “leis da seleção natural”. A situação de crise que o país atravessa por conta da pandemia da Covid-19 já evidencia claros indícios de que o mundo real não é bem assim.

12. Para mais detalhes sobre essa questão, ver IBQP e Sebrae (2019b) e Sebrae (2020b; 2020c; 2020d).

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, S. L. de. **O que é racismo estrutural?** Belo Horizonte (MG): Letramento, 2018.
- CORSEUIL, C. H. L.; NERI, M. C.; ULYSSEA, G. **Uma análise exploratória dos efeitos da política de formalização dos microempreendedores individuais.** Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1939).
- FIGUEIREDO, A. **Classe média negra: trajetórias e perfis.** Salvador: Edufba, 2012.
- IBQP – INSTITUTO BRASILEIRO DE QUALIDADE E PRODUTIVIDADE; SEBRAE – SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Global Entrepreneurship Monitor (GEM): Empreendedorismo no Brasil – 2019, recorte temático: Cor/Raça.** Brasília IBQP/Sebrae, 2019a. Disponível em: <<https://is.gd/AzzoyR>>. Acesso em: 31 ago. 2020.
- _____. **Global Entrepreneurship Monitor (GEM): Empreendedorismo no Brasil – 2019, recorte temático: Sexo.** Brasília: IBQP/Sebrae, 2019b. Disponível em: <<https://is.gd/42sF2p>>. Acesso em: 31 ago. 2020.
- NOGUEIRA, M. O.; SILVA, S. P.; CARVALHO, S. S. **Socorro governamental às pequenas unidades produtivas frente à atual pandemia.** Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 63).
- NOGUEIRA, M. O.; ZUCOLOTO, G. F. **Um pirilampo no porão: um pouco de luz nos dilemas da produtividade das empresas e da informalidade no Brasil.** Brasília: Ipea, 2019.
- NOGUEIRA, M. O. *et al.* **SOS Covid-19: vacinação em massa para as micro e pequenas empresas.** Niterói: Itapuca; Cocuyo, 2020.
- SEBRAE – SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Estudo sobre o empreendedorismo informal no Brasil – 2018.** Relatório Especial Brasília: Sebrae, 2019. Disponível em: <<https://is.gd/WU1WbM>>. Acesso em: 02 out. 2020.
- _____. **Painel de Empresas.** DataSebrae. Brasília: Sebrae, 2020a. Disponível em: <<https://is.gd/ty5A8o>>. Acesso em: 20 ago. 2020.
- _____. **O impacto da pandemia de coronavírus nos pequenos negócios.** Brasília: Sebrae, 2020b. Disponível em: <<https://is.gd/ArqqbL>>. Acesso em: 02 out. 2020.
- _____. Observatório global: impacto da Covid-19 nas mulheres. **Boletim**, n. 21, 5 ago. 2020c.
- _____. Observatório global: empreendedorismo feminino no mundo. **Boletim**, n. 22, 18 ago. 2020d.
- _____. Observatório global: evolução da Covid-19 até agosto/20. **Boletim**, n. 23, 18 ago. 2020e.
- SILVA, S. P. A estratégia argumentativa da reforma trabalhista no Brasil à luz de dados internacionais. **Boletim Mercado de Trabalho**, n. 64, p. 99-110, abr. 2018.

A COR DA MORADIA: APONTAMENTOS SOBRE RAÇA, HABITAÇÃO E PANDEMIA¹

Ernesto Pereira Galindo²

Jorge Ubirajara Pedreira Júnior³

1 INTRODUÇÃO

Entre as recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS) para o enfrentamento da pandemia da Covid-19, constam evitar aglomerações, manter distância das pessoas, usar máscara, lavar as mãos constantemente e isolar-se em casa ao menor sintoma da doença.⁴ Esse esforço ocorre em meio a quase 190 países atingidos, ou mais de duzentos, incluindo outras áreas e territórios, os quais, adotando medidas de combate à crise sanitária e de saúde, geram externalidades socioeconômicas negativas. No Brasil, isso se reflete no saldo negativo de 1 milhão de vínculos empregatícios formais até julho de 2020,⁵ com estoque de 14,3% de desocupados⁶ até agosto.

Nessa crise, conseguir realizar o necessário isolamento apresenta relação com a condição de vida (Natividade *et al.*, 2020), sendo fatores que afetam o comportamento de isolamento durante a pandemia (Bezerra *et al.*, 2020). Essas condições de habitabilidade, a exemplo do saneamento, são mais precárias em áreas identificadas como subnormais (Rodrigues, 2020), e, quando combinadas com locais onde as pessoas e o vírus circulam, geram um maior risco associado de disseminação (Pedreira Júnior *et al.*, 2020).

Piores condições de vida, de habitabilidade e de renda no Brasil são correlacionadas com a raça/cor, apontando as desigualdades raciais sobre os negros. Esta nota pretende mostrar essa relação de maior precariedade da habitação para a população negra com a pandemia, contribuindo para a discussão sobre a desigualdade racial. Apesar das dificuldades e das limitações dos dados sobre a Covid-19 com recorte racial, como apontado por Pilecco *et al.* (2020), estudos já têm demonstrado a diferença de incidência de casos conforme a raça/cor e de mortes por esse mesmo critério tanto para o Brasil no geral (Baqui *et al.*, 2020) quanto para o Nordeste em específico (Santana *et al.*, 2020).

A condição de moradia dos negros é um fator de desigualdade de longa duração, que se transmite intergeracionalmente. Tal desigualdade se reproduz em conjunto com o racismo, reforçando-o pela identificação estigmatizadora da negritude com a privação material – privação essa que será descrita e analisada, em suas vulnerabilidades e urgências em contexto de pandemia, a partir do caso de Salvador.

Esta nota tem por objetivo, portanto, apontar indícios do relacionamento entre raça/cor e habitação e a incidência de casos e óbitos por Covid-19, discutindo de forma sucinta a manutenção da desigualdade racial nessas relações.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi26art8>

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

3. Professor na Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA).

4. Disponível em: <<https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public>>.

5. Disponível em: <<http://pdet.mte.gov.br/novo-caged>>.

6. Disponível em: <<https://covid19.ibge.gov.br/>>.

2 SALVADOR COMO ESTUDO DE CASO

Antes de analisar Salvador, cabe deixar claro o recorte racial dado a este texto. De forma pragmática e condizente com os dados demográficos oficiais, especialmente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), considera-se negro o conjunto daqueles assinalados como pardos e pretos na identificação raça/cor. Qualquer especificidade tratando da diferenciação entre pretos e pardos apenas será usada como reforço a esse recorte.

Salvador foi escolhida para a apresentação dos dados por ser a capital com maior percentual de negros (79,5%), conforme o critério combinado de raça/cor adotado pelo IBGE (pretos e pardos) e dados do seu censo demográfico de 2010. Além disso, a capital da Bahia, ainda que seja a 37ª cidade em percentual de pretos – 26 das que a antecedem sendo baianas –, ela é a maior em população absoluta, com mais de 740 mil pretos. Ela possui, assim, mais população de raça/cor preta que São Paulo e Rio de Janeiro, que têm, respectivamente, mais de quatro e mais de duas vezes a população total de Salvador.

3 VULNERABILIDADE E DESIGUALDADE

A vulnerabilidade é uma categoria fundamental para a compreensão dos problemas da habitação. A polissemia do termo, entretanto, pode dificultar sua compreensão prática para análise. Conforme Costa *et al.* (2018, p. 10) apontam, a partir do mapeamento de estudos já realizados, existem diversos sentidos para vulnerabilidade, como suscetibilidade à pobreza, sintoma da pobreza ou ainda uma das dimensões da pobreza. Os termos vulnerabilidade social, necessidades básicas insatisfeitas ou pobreza multidimensional, por sua vez, são cada vez mais usados para qualificar a pobreza de forma não limitada à renda monetária, avançando na noção de bem-estar e qualidade de vida. Os autores citam como determinantes dessas questões “a disponibilidade de serviços públicos; a qualidade do meio ambiente; ou, ainda, os graus de liberdade individual e política que uma sociedade oferece” (*idem, ibidem*).

Essas condições de vulnerabilidade devem ser entendidas como desigualdades, e não simples diferenças, nas acepções de Therborn (2011, p. 20). O autor (*op. cit.*, p. 21-22) lista três tipos de desigualdade: a vital (chances de sobrevivências desiguais), a existencial (capacidades ou graus de liberdade atribuídos às pessoas) e a de recursos (bases: riqueza, renda, educação, cultura, contato, poder; e acesso a oportunidades, estudada pela trajetória de vida e mobilidade intergeracional).

A desigualdade racial poderia ser compreendida, na ótica de Therborn (2011), como uma desigualdade primeiramente existencial, em razão do histórico escravista e da permanência do racismo como limite à liberdade de expressão e ao reconhecimento das capacidades dos negros. Ainda que não traga a rígida limitação de um *apartheid* sul-africano nem do regime de casta indiano, ela se reflete, também, numa desigualdade de recursos (em todos os seus aspectos). E alcança, como comprovam as estatísticas de violência e de expectativa de vida, a desigualdade vital. Esta nota aborda de forma mais objetiva essas duas últimas desigualdades, vinculando-as e relacionando-as especificamente à Covid-19.

4 DESIGUALDADES RACIAIS DE RECURSO DE RENDA E HABITAÇÃO

A distribuição da população negra é heterogênea entre as cidades do Brasil. Dentro de cada uma delas, o perfil dos domicílios conforme a raça/cor também se distingue. Uma forma de abordar o

tema da habitação é por meio do *deficit* habitacional, elaborado oficialmente pela Fundação João Pinheiro (FJP), composto pela precariedade da habitação (domicílios rústicos ou improvisados), pela coabitação familiar (família dividindo domicílio com outra, mas com desejo de sair), pelo ônus excessivo com aluguel (o valor do aluguel para famílias de renda até três salários mínimos é de 30% ou mais do rendimento domiciliar) e pelo adensamento em domicílios alugados (quando há mais de três pessoas por cômodo) (FJP, 2018).

Com a extinção da antiga Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do IBGE, e sua substituição pela PNAD Contínua, “a princípio, não será possível identificar de forma direta as famílias que compõem os domicílios e, por conseguinte, distinguir aquelas que têm intenção de constituir um domicílio próprio” (FJP, 2018, p. 77) – esse “era o dado primário para o componente de coabitação familiar” (Santana, 2020, p. 50). Além disso, foi retirada também a “estimativa de domicílios improvisados, subcategoria do componente de habitação precária” (Santana, 2020, p. 50). Essas alterações apontam para a impossibilidade de seu cálculo do mesmo modo como estava sendo feito. Ademais, nem a FJP nem o Ipea, por meio de Lima Neto, Furtado e Krause (2013), apresentam o *deficit* por raça/cor. Contudo, alguns de seus componentes por recorte de raça/cor podem ser identificados de forma mais simplificada pela PNAD Contínua de 2018 do IBGE.⁷

Nos dados da PNAD Contínua de 2018, é possível observar que tanto o ônus excessivo com aluguel quanto o adensamento excessivo estão presentes em maior proporção para pessoas negras que para pessoas brancas. A pesquisa aproxima-se de componentes mais genéricos que os usados para o cálculo do *deficit* habitacional segundo método da FJP, pois não distingue a faixa de renda na identificação do aluguel excessivo e mistura componentes do *deficit* e da inadequação ao não considerar o adensamento excessivo exclusivamente no caso de imóvel alugado (como o *deficit*) ou próprio (como a inadequação).

A PNAD Contínua anual de 2018 exhibe esses dois componentes como parte das inadequações nas condições de moradia. A pesquisa aponta que, enquanto a desigualdade do ônus excessivo com aluguel entre os brancos (4,6%) e os negros (5,0%) não é tão discrepante, o adensamento excessivo é quase o dobro (3,6% e 7,0%, respectivamente).

Aproximando-se da inadequação de domicílios da FJP, a PNAD Contínua de 2018 ainda traz como componente das inadequações nas condições de moradia a ausência de acesso a serviços de saneamento básico, identificada por meio de três variáveis relacionadas à proporção de pessoas que se encontram em domicílios com essas vulnerabilidades. São elas: i) ausência de coleta direta ou indireta de lixo (brancos com 6% e negros com 12,5%); ii) ausência de abastecimento de água por rede geral (11,5% e 17,9%, respectivamente); e iii) ausência de esgotamento sanitário por rede coletora ou pluvial (26,5% e 42,8%, respectivamente). Todos, portanto, com mais de 50% de ocorrência nos negros que nos brancos.

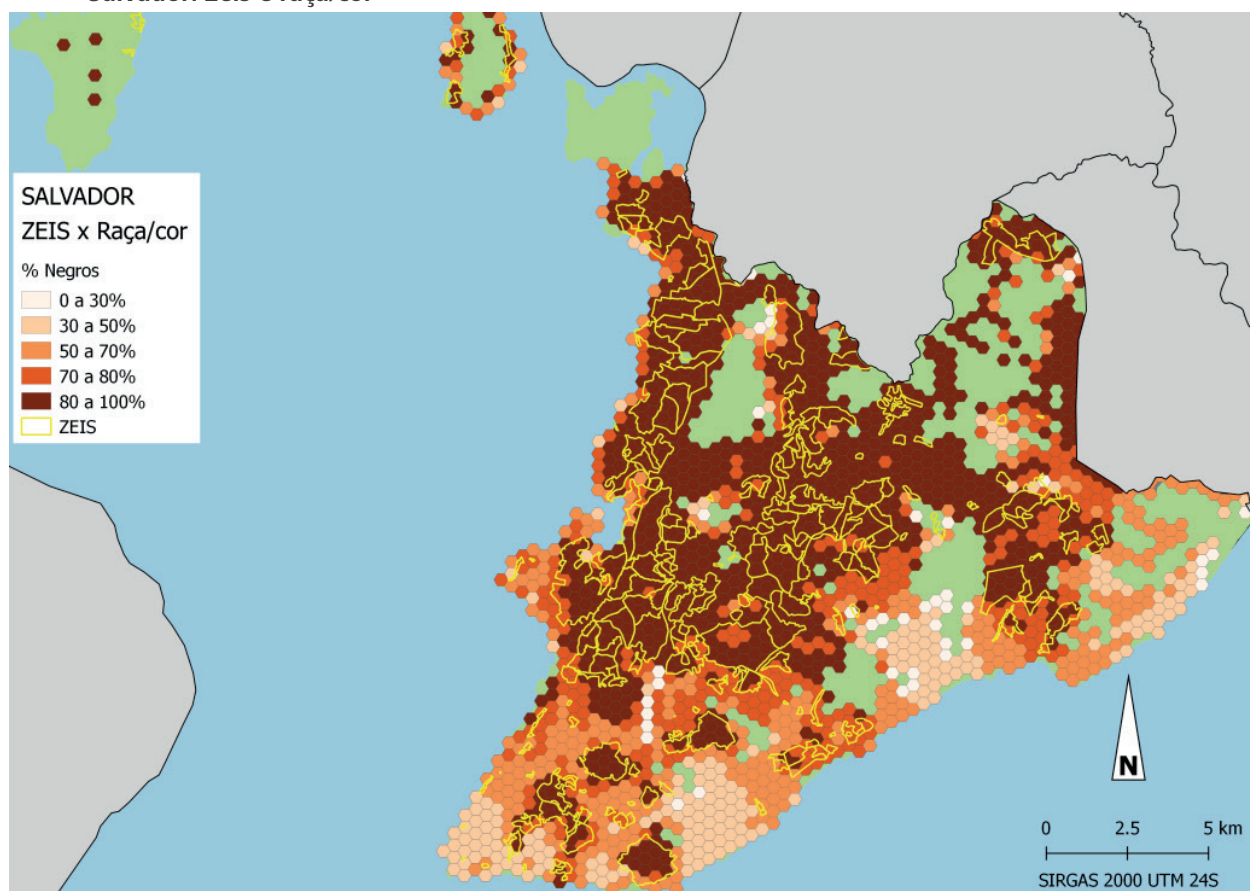
A distribuição dessas moradias conforme a raça/cor aponta não apenas para desigualdades raciais, mas para sua espacialização como segregação espacial, restringindo a condição de vida e o tipo de habitação em que se concentra a população negra, além dos locais onde essa população se concentra, o que reflete no acesso a oportunidades, apontado por Pereira *et al.* (2019).

7. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/17270-pnad-continua.html?edicao=24437>>.

Utilizando o recorte dos aglomerados subnormais do IBGE, usados, por exemplo, por Rodrigues (2020) como *proxy* para analisar o problema do saneamento nas favelas diante da Covid-19, pode-se observar que, em todos os municípios das capitais, o percentual de negros é sempre maior que o de brancos nos setores censitários dentro desses aglomerados – de 18% (em Rio Branco) a 260% (em Florianópolis) –, sendo 90% maior para o caso de Salvador, com base em dado do censo demográfico de 2010 do IBGE.

Outro recorte válido para análise são as zonas especiais de interesse social (Zeis), áreas que podem ser usadas como instrumento de proteção à habitação popular/social. Em Salvador, percebe-se a sobreposição das Zeis – algumas delas classificadas como favelas – com áreas de concentração da população negra. O mapa 1 apresenta essa sobreposição.

MAPA 1
Salvador: Zeis e raça/cor



Fonte: Prefeitura Municipal de Salvador (PMS) e Pereira *et al.* (2019).

Elaboração dos autores.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

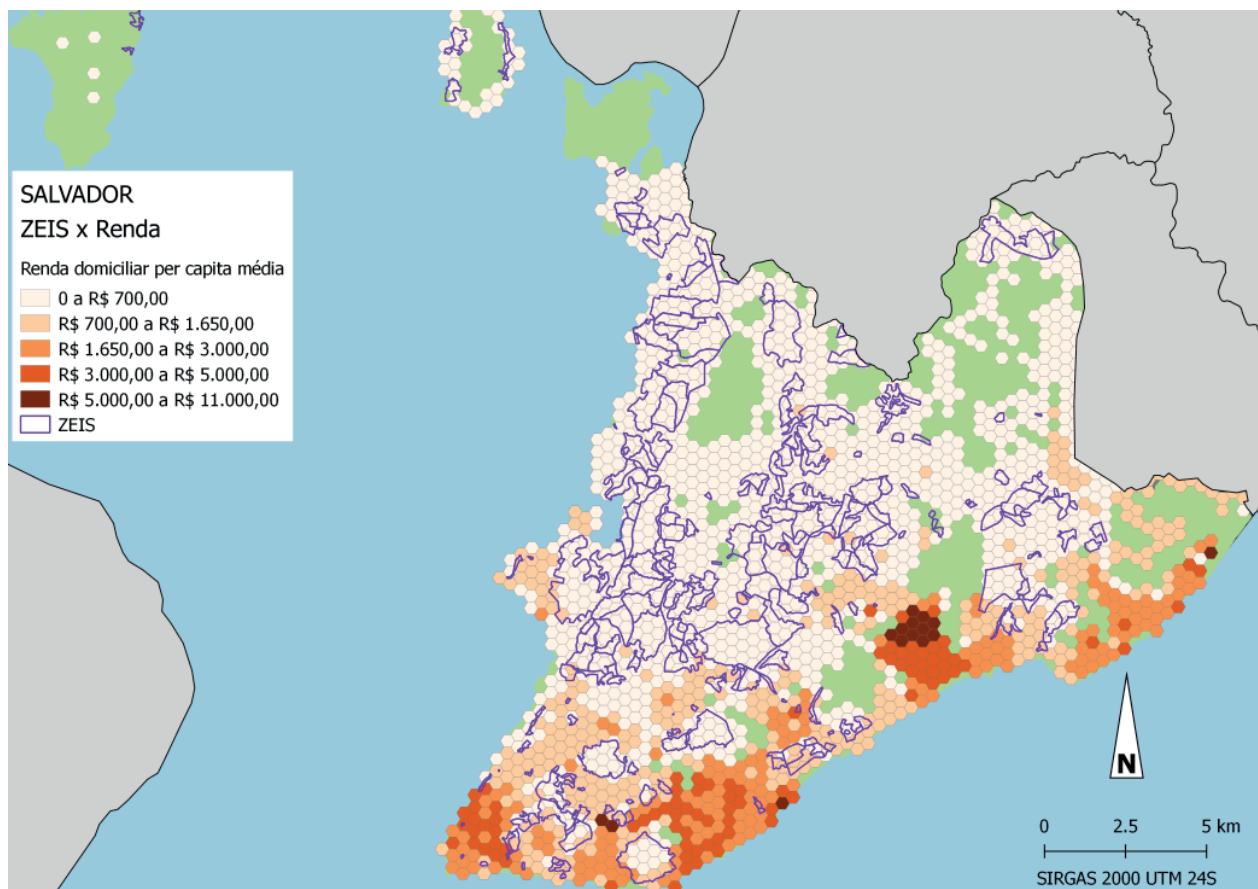
Pereira *et al.* (2019) distribuíram uma série de variáveis em células hexagonais cobrindo toda a área do município. Entre elas consta a população por raça/cor, possibilitando o cálculo da participação da população de cada raça/cor em cada uma dessas células. A partir do cruzamento desse dado com recortes espaciais, a exemplo das Zeis, foi possível obter um número aproximado da população negra (preto e pardos) dentro e fora desses recortes. Além disso, na escala apresentada

nos mapas, a visualização combinada dessas variáveis com os recortes de áreas mais vulneráveis do ponto de vista habitacional/urbano fica mais legível.

Com base nesse método, observa-se que, em Salvador, a concentração de população negra nas Zeis é de 82,7%, enquanto fora delas é de 66,3%. Aplicando o mesmo método de cruzamento a recortes espaciais do IBGE, também relacionados à precariedade habitacional/urbana (áreas de risco e aglomerados subnormais), observa-se a proporção média de negros nos aglomerados subnormais contra 69,8% fora, e de 82,2% nas áreas de risco *versus* 67,8% fora.

Percebe-se que a concentração de negros tem correlação negativa com a concentração de renda. A distribuição da renda em relação às Zeis, com base no método de agregação de Pereira *et al.* (2019), é apresentada no mapa 2. Observa-se que o mapa é quase o “negativo” da distribuição de negros na cidade, já observada no mapa da 1.

MAPA 2
Salvador: Zeis e renda



Fonte: PMS e Pereira *et al.* (2019).

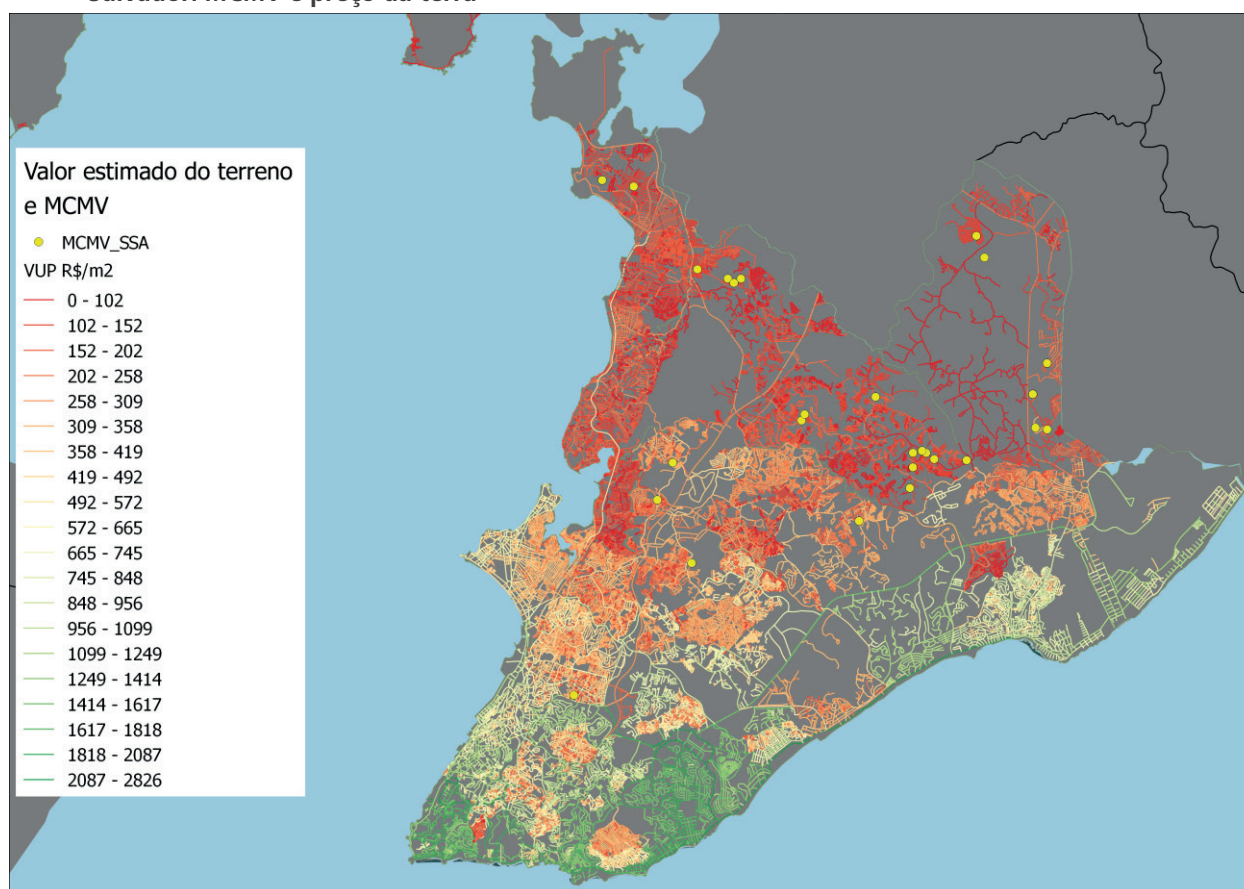
Elaboração dos autores.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O mapa revela que, nas áreas onde residem majoritariamente negros, a renda é menor; onde há maior concentração de renda, a proporção de negros é menor. Isso pode ser observado nos bairros nobres de Barra, Ondina, Pituba, Itagira e Alphaville. A desigualdade social é também racial.

Uma das ações vinculadas à política habitacional dos últimos anos foi o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), que resultou na criticada localização mais afastada das áreas centrais das cidades. Em geral, vincula-se essa lógica ao preço da terra. No caso de Salvador, sobrepondo a malha de logradouros ao valor do metro quadrado da terra em cada um deles – com base nos dados oficiais que compõem o cálculo do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o valor unitário padrão (VUP) – e à localização dos empreendimentos do MCMV, observa-se claramente essa relação, como ilustrado na figura 1.

FIGURA 1
Salvador: MCMV e preço da terra



Fonte: Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz) de Salvador e Caixa Econômica Federal.

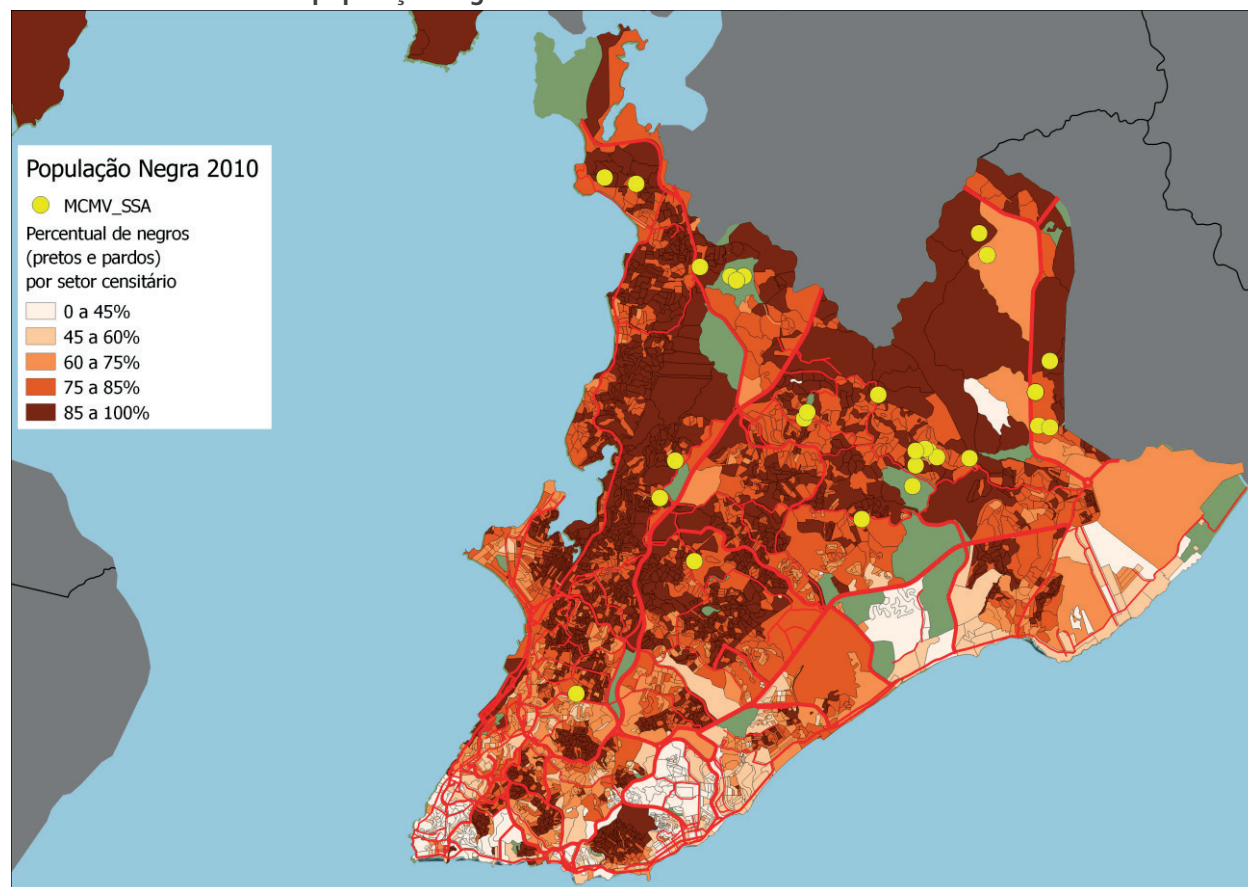
Elaboração dos autores.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Cruzando os beneficiários do MCMV com o Cadastro Único (CadÚnico), observou-se que, nacionalmente, entre aqueles que estavam nas duas bases, 73% eram negros (contra uma distribuição da população em geral de 50,7%, segundo o *Censo Demográfico 2010*). Na cidade de Salvador, foram encontrados nas duas bases apenas 55% dos beneficiários, mas, pressupondo que não haja viés entre identificados e não identificados, destes, 96% eram negros (contra 79,5% no censo de 2010). Se a distribuição dos empreendimentos fosse mais central, contribuiria para diminuir a segregação social e racial. Sobrepondo os empreendimentos do MCMV à distribuição dos negros pelos setores censitários com dados de 2010 do censo demográfico, observa-se a manutenção da população

negra nos lugares mais afastados, onde ela já se concentrava, sugerindo que o MCMV não reduziu a segregação espacial racial (figura 2).

FIGURA 2
Salvador: MCMV e população negra



Fonte: Caixa Econômica Federal e IBGE.

Elaboração dos autores.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

5 DESIGUALDADES RACIAIS VITAIS NA COVID-19

Passando à análise da Covid-19, os dados de casos confirmados sofrem com as subnotificações, que possivelmente prejudicam mais as análises com recortes infraurbanos que aquelas com agregações mais amplas, devido ao tamanho da amostra e ao efeito da média. Um estudo realizado tentou apresentar uma situação mais próxima à realidade do Brasil com um desenho amostral mais adequado que o uso direto de registros do sistema de saúde: a pesquisa Epicovid-19, realizada pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). Seus resultados, do total de 33.250 pessoas investigadas em 133 cidades, já se encontram disponíveis.⁸

A pesquisa mede, em tese, a prevalência da doença (quantidade de casos novos e antigos pela população), identificando anticorpos relacionados ao combate ao coronavírus no organismo. Entretanto, devido ao tipo de testagem realizado (testes rápidos), os testes positivos em cada fase “representam

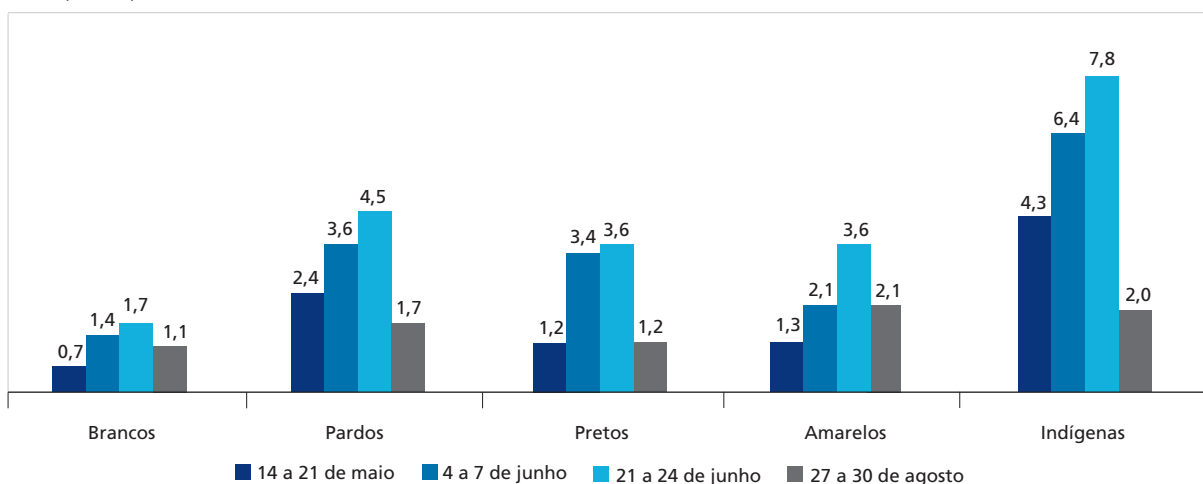
8. Disponível em: <<http://ccs2.ufpel.edu.br/wp/2020/09/16/quarta-fase-do-epicovid19-br-mostra-desaceleracao-do-coronavirus-no-brasil/>>.

aqueles com infecções relativamente recentes”,⁹ estando a pesquisa próxima, portanto, da noção de um número de casos ativos e infectantes (com o potencial de infectar outras pessoas) em suas etapas. O estudo distingue a prevalência conforme a raça/cor, demonstrando que os brancos, nas quatro etapas, tiveram prevalências observadas menores que os negros, ainda que todas as raças/cores se encontrem mais recentemente com menores prevalências, com os indígenas sendo o grupo étnico que trouxe maior preocupação e os amarelos destacados mais na última etapa, conforme o gráfico 1.

GRÁFICO 1

Prevalência de anticorpos relacionados à Covid-19 por raça/cor

(Em %)



Fonte: Epicovid-19/UFPel.

6 DESIGUALDADES RACIAIS ASSOCIADAS

O número de óbitos permite uma melhor apreensão do contágio, já que a notificação de casos sofre mais sub-registro com possibilidade de vieses espaciais, sendo, portanto, uma opção mais promissora de análise. Entretanto, como a Covid-19 ataca de forma mais grave e mortal os idosos, pode-se hipotetizar que a análise do óbito de não idosos tem maior potencial de revelar a desigualdade de raça/cor, como será demonstrado no gráfico 2. Desse modo, analisar os óbitos com recorte racial sem essa preocupação pode gerar conclusões equivocadas, já que os bairros onde reside a população com estratos de renda mais altos tendem a ter uma maior concentração de pessoas com idade mais avançada. De fato, apesar de os idosos serem menos de 11% da população em 2010, eles representam 75% dos óbitos por Covid-19, com base nos dados do Sistema de Informação de Vigilância da Gripe (Sivep Gripe) de 21 de setembro.

É necessário observar com mais atenção, então, a relação das mortes por raça/cor com a faixa etária, para não se ter uma falsa impressão da “democracia” da Covid-19. Dos 100 mil óbitos por Covid-19 cuja raça/cor está identificada na base do Sivep Gripe (de um total de 131 mil), 55% são negros e 43% são brancos, o que já seria uma desigualdade, visto que, na população (dados do censo de 2010), 51% são negros e 48% são brancos. Entretanto, por ser uma doença com concentrada mortalidade entre os idosos, principalmente os de idade mais avançada, seria de se esperar que houvesse uma proporção maior de brancos indo a óbito, visto que a população idosa era formada

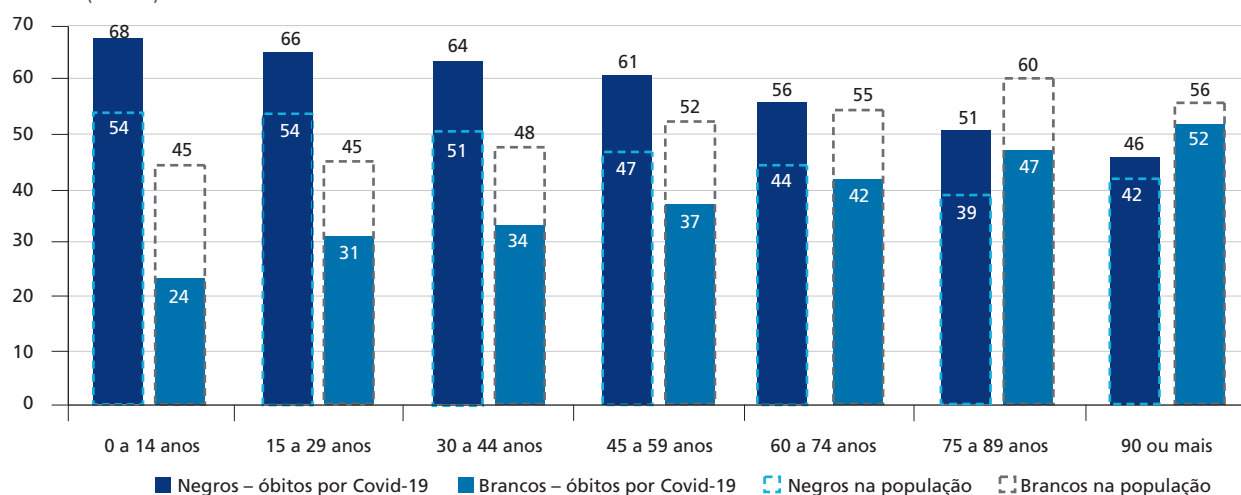
9. Disponível em: <<http://ccs2.ufpel.edu.br/wp/2020/09/16/quarta-fase-do-epicovid19-br-mostra-desaceleracao-do-coronavirus-no-brasil/>>.

em 2010 por 56% de brancos e 42% de negros. Abrindo os dados populacionais e de óbito por Covid-19 por faixa etária e raça/cor, percebe-se que, em todas as faixas etárias, a proporção de negros falecidos por Covid-19 é maior que sua proporção na população, ocorrendo o oposto com os brancos. Essa desigualdade de incidência de óbitos só torna-se menos significativa nos idosos avançados (90 anos ou mais) – apenas nessa faixa a propalada “democracia” da Covid-19 aproxima-se da realidade, ainda assim com incidência proporcional à raça/cor pendendo negativamente para os negros, como se observa no gráfico 2.

GRÁFICO 2

Brasil: sub-representação de brancos e sobrerepresentação de negros nos óbitos por Covid-19 por faixa etária

(Em %)



Fonte: Censo Demográfico 2010 e Sivep Gripe, 2020.

Para obter o dado com esse recorte etário apenas de não idosos e agregação infraurbana, foi preciso compatibilizar os recortes espaciais de divulgação dos dados. Como a página da PMS¹⁰ deixou de disponibilizar dados de óbitos por bairro e os microdados disponibilizados pelo governo federal¹¹ do e-SUS¹² VE (que não é a melhor base para a notificação de óbitos) deixou de apresentar os campos de bairro e código de endereçamento postal (CEP) com cinco dígitos, foi necessário encontrar outra base de dados espacializável. Tampouco foi possível fazer uso da base de notificações do Sivep Gripe disponibilizadas pelo governo federal, pois nunca trouxe os dados de CEP ou bairro. A solução foi o uso do *link*¹³ de dados do Tabnet da Secretaria de Saúde do município com dados de óbitos. Embora o número total de óbitos por Covid-19 do *link* não seja o mesmo do divulgado oficialmente pelo governo federal, nem mesmo pelo governo local, ele é uma base também oficial. A divisão de bairros do Tabnet não é igual à base oficial da cidade nem à dos Correios. Os autores compatibilizaram os dados pelo seu conhecimento do território analisado.

O ensaio para o caso de Salvador de sobreposição de óbitos de não idosos à concentração de população negra é apresentado no mapa 3 – ele sugere uma relação entre a concentração de população

10. Disponível em: <<http://www.saude.salvador.ba.gov.br/covid/indicadorescovid/>>.

11. Disponível em: <<https://covid.saude.gov.br/>>.

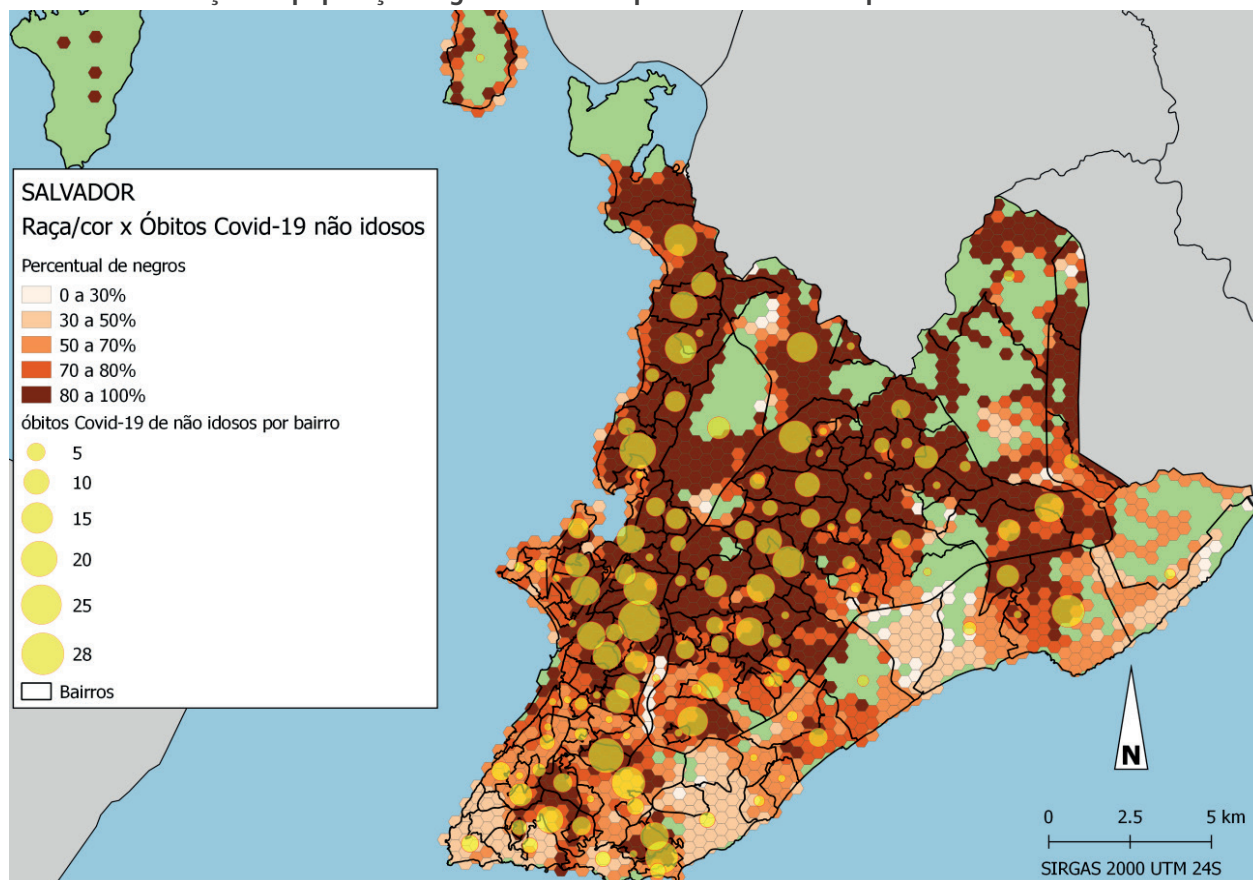
12. Sistema Único de Saúde.

13. Disponível em: <<http://www.tabnet.saude.salvador.ba.gov.br/deftohtm.exe?sivita/sim/obito.def>>.

negra e a concentração desses óbitos. As vulnerabilidades indicam uma desigualdade racial vital nos territórios mais negros da cidade.

MAPA 3

Concentração de população negra e óbitos de pessoas não idosas pela Covid-19



Fonte: Tabnet/PMS e Pereira *et al.* (2019).

Elaboração dos autores.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O *Atlas da Violência* do Ipea de 2020 indica, para 2018, que 75,7% das 58 mil mortes por homicídio foram de vítimas negras (contra 51% da distribuição dos negros na população). A Covid-19 tirou o dobro de vidas das mortes por homicídio de um ano inteiro na metade do tempo, levando a óbito mais negros de Covid-19 até agora que o total de homicídios de todas as raças/cores no período de um ano. Com base nos dados utilizados para gerar o gráfico 2, se a Covid-19 fosse “democrática”, a distribuição de seus óbitos por faixa etária levaria a 29% mais óbitos de brancos que de negros, quando na realidade houve 30% mais mortes de negros que de brancos. A desigualdade continua na saúde e na dimensão sanitária.

As vulnerabilidades que levam às desigualdades se perpetuam em todas as dimensões, levando a um menor acesso às oportunidades, à renda, a uma pior condição habitacional e urbana e ao distanciamento do acesso a serviços, ou acesso a oportunidades, como aponta Pereira *et al.* (2019). Tudo isso leva a uma menor condição de isolamento, como apontado por Natividade *et al.* (2020),

além de piores condições de saneamento e, conseqüentemente, higiene – um ciclo perverso de manutenção da segregação racial e reforço do estereótipo do negro. Sem moradia adequada, que inclui a qualidade da urbanização do seu ambiente de vida, sequer é possível exigir o isolamento e o distanciamento indicados pela Organização das Nações Unidas (ONU) ao governo local.

REFERÊNCIAS

- BAQUI, P. *et al.* Ethnic and regional variations in hospital mortality from Covid-19 in Brazil: a cross-sectional observational study. **Lancet Global Health**, v. 8, n. 8, July 2020.
- BEZERRA, A. C. V. *et al.* Fatores associados ao comportamento da população durante o isolamento social na pandemia de Covid-19. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 25, supl. 1, jun. 2020.
- COSTA, M. A. *et al.* **Vulnerabilidade social no Brasil: conceitos, métodos e primeiros resultados para municípios e regiões metropolitanas brasileiras.** Rio de Janeiro: Ipea, jan. 2018. (Texto para Discussão, n. 2364).
- FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2015.** Belo Horizonte: FJP, 2018. (Estatística e Informações, n. 6).
- LIMA NETO, V. C.; FURTADO, B. A.; KRAUSE, C. **Estimativas do déficit habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012).** Brasília: Ipea, nov. 2013. (Nota Técnica, n. 5).
- NATIVIDADE, M. S. *et al.* Distanciamento social e condições de vida na pandemia Covid-19 em Salvador-Bahia, Brasil. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 25, n. 9, p. 3385-3392, ago. 2020.
- PEDREIRA JÚNIOR, J. U. *et al.* **Risco dos bairros de Salvador ao espalhamento do Covid-19 decorrente da circulação de pessoas e condições socioeconômicas.** Salvador: UFBA, 2020. (Nota Técnica, n. 1).
- PEREIRA, R. H. M. *et al.* **Desigualdades socioespaciais de acesso a oportunidades nas cidades brasileiras, 2019.** Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão Ipea, n. 2535).
- PILECCO, F. B. *et al.* Addressing racial inequalities in a pandemic: data limitations and a call for critical analyses. **Lancet Global Health**, v. 12, n. 8, Sep. 2020.
- RODRIGUES, R. I. **A Covid-19, a falta de água nas favelas e o direito à moradia no Brasil.** Brasília: Ipea, jul. 2020. (Nota Técnica, n. 39).
- SANTANA, J. M. *et al.* Determinantes sociais da saúde e óbitos por Covid-19 nos estados da região Nordeste do Brasil. **Revista Brasileira de Saúde Funcional**, v. 11, n. 1, ago. 2020.
- SANTANA, R. B. **Análise dos indicadores de déficit habitacional e inadequação de domicílios.** 2020. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Distrito Federal, 2020.
- THERBORN, G. **Inequalities and Latin America: from the enlightenment to the 21st century.** Berlin: desigualdades.net Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America, 2011. (Working Paper Series, n. 1).

QUILOMBOS E A LUTA CONTRA O RACISMO NO CONTEXTO DA PANDEMIA¹

Givânia Maria da Silva²

Bárbara Oliveira Souza³

1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objeto refletir sobre a situação vivenciada no contexto atual de pandemia⁴ causada pelo novo coronavírus nas comunidades quilombolas do Brasil. Com impactos globais bastante significativos, os efeitos da pandemia têm causado danos mais acentuados em determinados grupos populacionais no Brasil? O racismo estrutural de nossa sociedade tem aprofundado sua marca de desigualdade nessa situação de pandemia? Como os quilombos estão vivenciando essa realidade? Essas são questões que buscaremos abordar neste artigo, em diálogo com as manifestações e estratégias dos quilombolas, por meios de suas organizações, para enfrentar o racismo estrutural no Brasil, no contexto da pandemia da Covid-19.

2 TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS E RACISMO ESTRUTURAL

As comunidades quilombolas têm vivenciado historicamente efeitos do racismo estrutural (Almeida, 2018). Diversas barreiras no acesso a políticas públicas fundamentais, como as de saúde, educação e as voltadas à regularização fundiária de seus territórios tradicionais, são presentes há gerações nas comunidades. O significativo grau de vulnerabilidade nos quilombos se aprofunda em situações de crises graves, como a atual. A limitada garantia dos territórios quilombolas é um dos elementos que deve ser destacado.

No contexto atual de crise da saúde pública, a maior parte das comunidades não tem assegurado o direito a seus territórios, onde apenas 246 títulos foram expedidos para 357 comunidades quilombolas,⁵ em um universo de mais de 6 mil comunidades no país. Os quilombos convivem ainda, em diversas situações, com conflitos, ameaças de expropriação e violências (CONAQ e Terra de Direitos, 2018). Esses são fatores necessários para avaliarmos o contexto atual no qual as comunidades quilombolas estão imersas na luta contra os efeitos da Covid-19.

As ameaças de remoção de seus territórios tradicionais são outro fator que tem agravado a fragilidade de algumas comunidades quilombolas no país. Neste cenário de pandemia, comunidades quilombolas, como as situadas no território quilombola de Alcântara, no Maranhão, vivenciam

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi26art9>

2. Professora substituta da Universidade de Brasília (UnB); pesquisadora associada da Associação de Pesquisadores Negros e Negras (ABPN), do Núcleo de Estudos Afro-Brasileiros (Neab/ Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares – Ceam/UnB/Brasil) e Grupo de Estudos em Políticas Públicas, História e Educação das Relações Raciais e de Gênero (Geppherg/UnB); pesquisadora do grupo de pesquisa Cauim/UnB; cofundadora da Coordenação Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ); mestre em políticas públicas e gestão da educação (2012) pela UnB; e doutoranda em sociologia pela UnB.

3. Professora voluntária da UnB vinculada ao Neab/Ceam/UnB, onde ministra disciplinas sobre a questão racial, povos e comunidades tradicionais e sustentabilidade; pesquisadora associada ao Neab/UnB e ao Laboratório de Antropologias da T/Terra (T/terra/UnB); e doutora em antropologia pela UnB.

4. Declarada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) desde 11 de março de 2020.

5. Dados de maio de 2020, fornecidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), reunindo títulos de diversos órgãos, como Instituto de Terras do Pará (Iterpa), Instituto de Colonização e Terras do Maranhão (Iterma) e o próprio Incra.

tensões, com ameaças de novos deslocamentos e remoções de parte das comunidades, em razão da tentativa de expansão da base espacial ali situada. Uma série de ações que violam o direito de consulta prévia, livre e assistida, e que não asseguram o direito à terra previsto na Constituição Federal de 1988, no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), têm sido tomadas no território de Alcântara, em pleno contexto de pandemia.⁶

A existência das comunidades é fundamentalmente vinculada à garantia dos seus territórios. Os quilombos mantêm vínculos profundos de sua identidade com a terra/território tradicional, a partir dos modos de vida e dos processos de resistência à opressão histórica sofrida, sejam no meio rural ou urbano. A ruralidade é majoritariamente presente, contudo não é uma condição exclusiva das comunidades quilombolas.

Terra e território possuem outros sentidos e usos. Envolvem plantio, produção, vivências e expressões das manifestações culturais, celebrações, construções de espaços sagrados e de vínculo com as memórias ancestrais. As relações e os modos de vida associam-se a outras características de natureza cultural e simbólica, e a aspectos político-organizativos, como as lutas por reconhecimento e direitos (Souza, 2016; Silva, 2012).

No Brasil, a batalha das comunidades quilombolas por seus territórios se fundamenta em marcos legais, como o art. 68 do ADCT⁷ e os arts. 215⁸ e 216⁹ da Constituição Federal de 1988. É dever do Estado brasileiro garantir os territórios dos quilombos, assim como proteger seus modos de viver, fazer e criar bens materiais e imateriais associados à identidade e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade (art. 268 do ADCT, arts. 15 e 216 da Constituição Federal de 1988).

Contudo, cabe destacar a omissão do Estado em atuar no enfrentamento dos efeitos da pandemia da Covid-19 nos quilombos. A atual situação tem deixado os quilombolas ainda mais fragilizados, como destaca Selma Dealdina, quilombola do quilombo Angelim III, no Espírito Santo.

Nosso povo não está conseguindo fazer os testes. Não está tendo testes. Vão aos postos de saúde e lá pedem para voltar, porque não tem. Na cesta básica é muita conversa e pouca ação. É muito decreto, portaria, mas as cestas não estão chegando ao nosso povo, que está com fome. Não está chegando a quem de fato precisa, por causa de impedimento, não tem telefone, não tem luz. Falando do auxílio emergencial, quem tem fome, quem precisa, não será atendido porque a forma

6. Informação disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/rubens-valente/2020/03/28/governo-bolsonaro-alcantara-quilombolas.htm>>. Acesso em: 27 ago. 2020.

7. "Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos" (Brasil, 2016, p. 160).

8. Trecho incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005: "O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. § 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional. § 2º A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais. § 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do país e à integração das ações do poder público (...)" (Brasil, 2016, p. 126).

9. "Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I – as formas de expressão; II – os modos de criar, fazer e viver; III – as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV – as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V – os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. § 1º O poder público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação" (Brasil, 2016, p. 126).

como foi usada para inscrição, pela internet, por telefone, não funciona nos quilombos. Os anseios e dúvidas continuam.¹⁰

Descreveremos, a seguir, alguns aspectos que apontam a histórica desigualdade no acesso a políticas públicas e em como esses elementos impactam segmentos vulneráveis, como as comunidades quilombolas no Brasil.

3 DIVERSIDADE E DESIGUALDADE BRASILEIRA EM TEMPOS DE PANDEMIA

A emergência na saúde pública tem apresentado resultados bastante preocupantes em todo o mundo. No Brasil, a situação é grave, pois o país está em segundo lugar no número de mortos, em escala global, assim como no quantitativo de casos. São mais de 146 mil pessoas que faleceram em decorrência da Covid-19, e um quantitativo de indivíduos superior a 4,9 milhões foi infectado.¹¹

A forma como ocorre a incidência da pandemia sobre as pessoas no Brasil, contudo, também reflete a desigualdade estrutural existente. Segundo o Ministério da Saúde, em dados publicados em seus boletins epidemiológicos, tem havido o crescimento percentual de pretos e pardos entre internados e entre mortos pela Covid-19.¹² Há registros preocupantes do crescimento da doença em quilombos, somando mais de 165 mortes e mais de 4.590 infectados.¹³ Esse crescimento se reflete, também, em terras indígenas, evidenciando o racismo estrutural que opera em desfavor de negros e indígenas.

O Brasil é composto por uma população muito diversa. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua de 2019, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pretos e pardos são a maioria no Brasil. Os dados mostram que a população que se declara preta representa 9,4%, e parda, 46,8%. Juntos, equivalem a 56,2% da população, enquanto os brancos são 42,7% (IBGE, 2019). Ainda de acordo com o IBGE, existem 305 etnias indígenas¹⁴ e mais de 800 mil ciganos.¹⁵

As comunidades quilombolas, por sua vez, estão presentes em todas as regiões do Brasil, de norte a sul, de leste a oeste, mantendo a luta histórica pela garantia dos seus direitos. Na atualidade são mais de 6 mil comunidades em todo o país (CONAQ e Terra de Direitos, 2018). Dessas, 3.432 comunidades quilombolas são certificadas pela Fundação Cultural Palmares,¹⁶ das quais pouco mais de trezentas têm seus territórios titulados. Segundo o IBGE, há presença quilombola em 1.672 dos 5.570 municípios brasileiros, ou seja, em cerca de 30,1% dos municípios brasileiros tem quilombos. Ainda de acordo com o IBGE, existem 5.972 localidades quilombolas no país.¹⁷

Essa rica diversidade étnico-racial, entretanto, está ancorada em uma estrutural desigualdade. O Brasil é atualmente um dos países mais desiguais do mundo, com o índice de Gini de 0,509

10. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/rubens-valente/2020/04/25/coronavirus-quilombolas-brasil.htm>>. Acesso em: 2 out. 2020.

11. Disponível em: <<https://covid.saude.gov.br>>. Acesso em: 5 out. 2020.

12. Disponível em: <<https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/05/18/em-4-semanas-mortes-de-pretos-e-pardos-por-covid-19-passam-de-328percent-para-548percent.ghtml>>.

13. Disponível em: <<https://www.quilombosemcovid19.org/>>. Acesso em: 5 out. 2020.

14. Disponível em: <indigenas.ibge.gov.br>. Acesso em: 20 set. 2019.

15. Disponível em: <http://basilio.fundaj.gov.br/pesquisaescolar/index.php?option=com_content&id=914%3Aciganos-no-brasil>.

16. Certidões expedidas pela Fundação Cultural Palmares às comunidades remanescentes de quilombos. Essa base foi atualizada pela Portaria no 36/2020, publicada no Diário Oficial da União em 21/2/2020. Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/?page_id=37551>. Acesso em: 2 jun. 2020.

17. Disponível em: <<https://quilombolas-ibgedgc.hub.arcgis.com/>>. Acesso em: 27 ago. 2020.

(IBGE, 2019). A desigualdade racial e de gênero está presente no mercado de trabalho, no acesso à educação, à saúde. Os quilombos são parte dos grupos afetados por essa desigualdade.

Os estudos apontam que as desigualdades, já fortemente presentes entre os negros, mulheres, povos indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais, devem se agravar com a pandemia causada pela Covid-19. As maiores vítimas da pandemia são os segmentos mais vulneráveis de nossa sociedade.

A principal organização dos quilombolas do país, a Coordenação Nacional de Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), tem destacado os fatores estruturais sobre as consequências do alastramento da pandemia nos territórios quilombolas. Além disso, tem denunciado tal situação ao poder público e formulado proposições com o objetivo de reduzir os danos nas comunidades. Porém, poucas respostas têm sido dadas pelas autoridades. Ao contrário; ações como os vetos do Executivo aos projetos de lei (PLs) nºs 1142/2020¹⁸ e 735/2020¹⁹ demonstram as dificuldades e o racismo que os quilombolas, indígenas, agricultores familiares e demais povos e comunidades tradicionais vêm enfrentado no contexto da pandemia de Covid-19.

As ações de prevenção recomendadas pelas autoridades de saúde, no contexto da pandemia do novo coronavírus, são precárias em muitas comunidades quilombolas, por desigualdades históricas, como as más condições de acesso à água em parte significativa dos territórios, onde apenas 15% dos domicílios têm acesso à rede pública de água (Pinto *et al.*, 2014), a fragilidade nas políticas de saúde em quilombos e o maior risco de incidência de situações de insegurança alimentar em quilombos.²⁰ Os dados de saneamento quilombola indicam fatores também preocupantes nesse contexto de pandemia, em que mais de 70% das comunidades quilombolas têm condições precárias de saneamento, como valas a céu aberto e fossas rudimentares.²¹ Pesquisas indicam, ainda, que 75% da população quilombola vive em situação de extrema pobreza (*op. cit.*). Esses aspectos têm sido denunciados historicamente pelo movimento quilombola. Durante a pandemia, essa narrativa ganhou força exatamente pelo risco de piora na desigualdade já existente.²²

A crítica situação das políticas públicas para as comunidades quilombolas e para a população negra tem outros pontos que demandam atenção. Em estudo realizado pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), há um detalhamento de como nos últimos anos têm se agravado a situação das políticas de igualdade racial (Zigoni, 2020). De 2014 a 2019 houve um corte de 80% dos recursos destinados às políticas de igualdade racial. Em 2020, a situação se complexificou com a extinção do Programa 2034, intitulado Promoção da Igualdade Racial e Superação do Racismo, existente no Plano Plurianual (PPA) 2016-2019, mas não incorporado ao PPA 2020-2023.

Zigoni (2020) destaca ainda o corte descomunal de orçamento para políticas para comunidades quilombolas. De 2017 em diante não houve nenhum recurso para regularização fundiária de territórios quilombolas, da Ação 210V do PPA (Promoção e Fortalecimento da Estruturação Produtiva

18. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/direitos-humanos/mais-de-200-entidades-pedem-derrubada-de-vetos-a-protecao-indigena-e-quilombola/>>. Acesso em: 27 ago. 2020.

19. Disponível em: <<https://conexaoto.com.br/2020/08/25/senadores-criticam-veto-de-bolsonaro-ao-auxilio-para-agricultores-familiares/>>. Acesso em: 27 ago. 2020.

20. Aspectos indicados em Brasil (2008).

21. Considerou-se na análise apenas os quilombos que responderam sobre saneamento. Dados disponíveis em: <<http://www.metaestrategica.com.br/seppir2.0/dashboard.html#/layout/pbq/eixo2>>. Acesso em: 5 out. 2020.

22. Disponível em: <<https://quilombosemcovid19.org/>>. Acesso em: 26 ago. 2020.

da Agricultura Familiar, Pequenos e Médios Produtores Rurais). Em 2020, dos R\$ 3,2 milhões previstos para essa ação, nada foi executado até agosto. A Fundação Cultural Palmares, por sua vez, também não executou nenhum recurso para comunidades quilombolas em 2020, tampouco o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

As políticas públicas existentes para as comunidades quilombolas, que já traziam um histórico de não atenderem muitas das demandas fundamentais das comunidades, estão hoje reduzidas a quase nada. As políticas públicas universais, como as de saúde, também têm sofrido duros golpes nos últimos anos. No contexto grave da pandemia, cabe fazer referência ao subfinanciamento das políticas públicas de saúde federais em R\$ 20 bilhões. Isso ocorre em decorrência da medida de Teto dos Gastos Públicos, que resulta no congelamento dos recursos da saúde e educação por vinte anos (Zigoni, 2020).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discriminação racial e a desigualdade, tão presentes na sociedade brasileira, e que marcam o histórico da relação do Estado brasileiro com os quilombos, estão em franco processo de agravamento na situação da pandemia. Esses são aspectos que devem ser tratados a partir de medidas a serem tomadas pelos governos locais, estaduais e pelo governo federal, com a devida urgência necessária, obedecendo à Constituição Federal de 1988 e a tratados e convenções internacionais dos quais o Brasil é signatário.

Cabe ao Estado brasileiro assegurar a sua população, e às comunidades quilombolas, os direitos básicos e a atenção à saúde, de forma a efetivar políticas públicas qualificadas para a redução das desigualdades estruturais que atingem negros, mulheres, indígenas de forma mais determinante, ainda mais agravadas pelos efeitos da pandemia.

O que é possível visualizar, a partir do monitoramento das políticas públicas e das ações dos governos, nesse contexto crítico de pandemia do novo coronavírus, é que têm sido sistematicamente reduzidas as iniciativas voltadas às comunidades quilombolas e à população negra, e aumentada a violação dos direitos desses cidadãos e cidadãs. A situação de vulnerabilidade, vivenciada secularmente nos quilombos, tem se agravado consideravelmente na atual conjuntura.

A luta pelos direitos fundamentais das comunidades quilombolas, todavia, segue em curso, com a incorporação de estratégias necessárias nesse contexto delicado. A elaboração de um banco de dados de monitoramento dos efeitos da Covid-19 nas comunidades e a articulação junto ao Poder Legislativo são alguns dos exemplos.²³ Outro fato de mobilização relevante é o ingresso da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), pela CONAQ e alguns partidos políticos,²⁴ em função da inexistência de um plano de ação que considere as vulnerabilidades específicas dos quilombos em relação à situação de pandemia. Com a resistência e a inspiração das raízes ancestrais, seguem em curso as estratégias das comunidades frente a esse contexto desigual e racista em que vive a sociedade brasileira.

23. Site de monitoramento disponível em: <<https://quilombosemcovid19.org/>>. Acesso em: 26 ago. 2020.

24. Disponível em: <<https://diplomatiq.org.br/supremo-deve-decidir-sobre-protacao-de-comunidades-quilombolas/>>. Acesso em: 2 out. 2020.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, S. L. de. **O que é racismo estrutural?** Belo Horizonte: Letramento, 2018.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Políticas sociais e chamada nutricional quilombola**: estudos sobre condições de vida nas comunidades e situação nutricional das crianças. Brasília: MDS; Sagi, 2008. (Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 9). Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/caderno%20-%2009.pdf>>.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2016.
- CONAQ – COORDENAÇÃO NACIONAL DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS; TERRA DE DIREITOS. (Org.). **Racismo e violência contra quilombos no Brasil**. Curitiba: Terra de Direitos, 2018.
- PINTO, A. R. *et al.* (Org.). **Quilombos no Brasil**: segurança alimentar e nutricional em territórios titulados. Brasília: MDS; Sagi, 2014. (Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 20). Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/cadernos_de_estudos20.pdf>.
- SILVA, G. M. da. **Educação como processo de luta política**: a experiência de “educação diferenciada” do território quilombola de Conceição das Crioulas. 2012. 199 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.
- SOUZA, B. O. **Aquilombar-se**: panorama sobre o Movimento Quilombola Brasileiro. Curitiba: Appris, 2016.
- ZIGONI, C. **Orçamento público voltado para as comunidades quilombolas no contexto da pandemia Covid-19**. Brasília: Inesc, ago. 2020.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. **Coleção de Leis do Brasil**, Rio de Janeiro, 1850. Disponível em: <<https://cutt.ly/9jSGesP>>.
- _____. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 nov. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm>.
- _____. Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombolas de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 nov. 2003.
- GEHLEN, I. (Coord.). **Diversidade e proteção social**: estudos quanti-qualitativos das populações de Porto Alegre. Porto Alegre: Centhury, 2008.

GOMES, F. dos S. **Mocambos e quilombos**: uma história do campesinato negro no Brasil. 1. ed. São Paulo: Claro Enigma, 2015. (Coleção Agenda Brasileira).

SOUZA, B. O. **Aquilombar-se**: panorama histórico, político e identitário sobre o Movimento Quilombola Brasileiro. 2008. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

A JUDICIALIZAÇÃO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL: LENTIDÃO E INEFETIVIDADE DAS AÇÕES PÚBLICAS ENTRE OS POVOS INDÍGENAS EM SÃO GABRIEL DA CACHOEIRA, NO AMAZONAS^{1,2}

Frederico Augusto Barbosa da Silva³

Isabella Cristina Lunelli⁴

1 INTRODUÇÃO

A pandemia de Sars-Cov-2 tensiona as políticas públicas e exige rapidez e ação oportuna. As consequências da omissão e lentidão nas decisões ou implementação são trágicas. Os grupos sociais mais vulneráveis sofrem mais. As políticas voltadas para os povos indígenas convivem cotidianamente com inúmeras fragilidades. A pandemia desafia, expõe e amplifica os problemas enfrentados pelos povos indígenas.

Este texto expõe as (in)adequações e os efeitos dos programas de transferência de renda do governo federal – Programa Bolsa Família (PBF) e Auxílio Emergencial (AuxEm) – sobre os povos indígenas da região do rio Negro, no estado do Amazonas. Descreve, ainda, os problemas que já eram enfrentados no PBF e que agora se intensificam por erros no desenho das ações de enfrentamento da pandemia e no seu processo de implementação, desencaixados da realidade dos povos indígenas, impondo efeitos negativos e reforçando vulnerabilidades.

Para responder a essas novas questões foi necessária a judicialização e, ainda assim, pode-se dizer que as ações emergenciais pecam por morosidade, desconhecimento das reais necessidades dos povos indígenas, ausência de dispositivos sociais de escuta e deliberação participativa ou mesmo vontade política. Os efeitos se acumulam com a sobrevivência do AuxEm, expondo negligências e descasos na garantia do direito à vida dos povos indígenas e os danos ao erário.

A partir da leitura do texto, os efeitos negativos da ausência de processos de implementação adaptados à realidade de públicos específicos ficam bastante evidentes, uma vez que as políticas de transferência de renda que se propõem a mitigar os efeitos da exclusão econômica acabam impondo custos, danos e efeitos indesejados sobre a população indígena, reforçando vulnerabilidades já existentes. A apresentação e discussão desses problemas são um ponto muito importante para fomentar reflexões e ações voltadas ao seu enfrentamento.

O território brasileiro registra 820 mil indígenas e a existência de 305 povos distintos. A região Norte concentra 37,39% dessa população (305.873 indivíduos), sendo que o estado do Amazonas reúne o maior contingente (IBGE, 2012). Ali estão alguns dos municípios brasileiros com maior

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi26art10>

2. Este artigo resulta do projeto de pesquisa Direitos e políticas públicas para povos indígenas, em desenvolvimento na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea, que, em seus objetivos gerais, explora a ação pública direcionada à materialização de direitos sociais (individuais e coletivos) garantidos aos povos indígenas. Ao acompanhar os processos de implementação das políticas indigenistas, numa de suas linhas específicas, investiga-se a participação dos povos indígenas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), bem como o acesso e as inadequações de determinados programas que com ele se relacionam, tais como os programas de transferência de renda: o Programa Bolsa Família (PBF) e, recentemente, o Auxílio Emergencial (AuxEm). Agradecemos as contribuições dos pesquisadores da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest/Ipea) Janine Mello e Roberto Rocha C. Pires pelo aprimoramento desse texto.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea.

4. Pesquisadora do Programa de Mobilização da Competência Nacional para Estudos sobre o Desenvolvimento (Promob) na Disoc/Ipea.

população indígena, entre eles São Gabriel da Cachoeira, onde 76,6% da população é indígena (29.017 indivíduos). A região situa-se no extremo noroeste do território brasileiro, na fronteira com a Colômbia e a Venezuela, e é por São Gabriel que o rio Negro começa o percurso em terras brasileiras. Na bacia do rio Negro, convivem 23 povos indígenas distintos – entre os quais Tukano, Desana, Kubeo, Wanano, Tuyuka, Pira-Tapuia, Miriti-Tapuia, Arapaso, Karapanã, Bará, Siriano, Makuna, Baniwa, Kuripako, Baré, Werekena, Tariana, Yanomami, Hupd’äh, Yuhup’dëh, Dâw e Nadëb.

Pelos padrões de elegibilidade do PBF, mesmo com considerações pela diversidade e especificidades culturais, a maior parte da população indígena encontra-se em situação de pobreza ou extrema pobreza, já que o “pobre”, de forma simplificada, é definido pela insuficiência de renda e de poder de compra, sendo incapaz de prover bens e serviços para a garantia de uma vida digna (Silva, Bruno e Silva, 2020). Para caracterização de situação de pobreza ou extrema pobreza, que vincularia a elegibilidade para concessão e cálculo do PBF, o governo federal define suas linhas com base na renda *per capita* das famílias. São considerados em situação de extrema pobreza aquelas famílias com renda *per capita* de até R\$ 89,00 mensais; e em situação de pobreza, famílias com renda por pessoa entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00 mensais, desde que tenham crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos.⁵ Monetização e consumo são critérios, em detrimento de outras privações que poderiam caracterizar uma precarização da vida. É desse universo ambíguo entre políticas de proteção específicas aos povos indígenas e etnocentrismo que trataremos a seguir.

2 OS CONHECIDOS PROBLEMAS NOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO MUNICÍPIO DE SÃO GABRIEL DA CACHOEIRA

O PBF, criado pela unificação de outros programas como o Bolsa-Escola, o Bolsa-Alimentação, o Auxílio-Gás e Cartão-Alimentação do Fome Zero (Soares *et al.*, 2006), teve seu alcance ampliado de forma significativa na última década. O plano sedimentou-se gradualmente e passou a ser importante para os indígenas, sobretudo a partir de 2008.⁶ Considerando a situação do município de São Gabriel da Cachoeira, em julho de 2020, das quase 5,5 mil famílias beneficiárias entre os grupos prioritários, 97,5% eram indígenas.⁷

Na região do Alto Rio Negro, os problemas de implementação dos programas de transferência de renda do governo federal, como o PBF, bem como de outras políticas e programas, não começaram

5. O PBF foi criado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, mas os valores referenciais de caracterização das situações de pobreza e de extrema pobreza, assim como os valores de benefícios foram reajustados. A última atualização dos valores, aqui mencionadas, consta no Decreto nº 9.396/2018.

6. A possibilidade de disposição das famílias em categorias prioritárias para o ingresso ao PBF está regulamentada pelo Decreto nº 5.209/2004 e pela Portaria nº 341/2008.

7. Segundo dados de junho/2020 do Ministério da Cidadania, entre os grupos prioritários do PBF existem no município de São Gabriel da Cachoeira: 5.413 famílias indígenas (97,5%), uma família quilombola (0,0%), quatro famílias com pessoas libertas de situação análoga à de trabalho escravo (0,1%), onze famílias com pessoas catadoras de material reciclável (0,2%). Não consta o registro de famílias com pessoas em situação de trabalho infantil (0%). O total de famílias prioritárias pode ser inferior à soma dos grupos, pois uma família pode pertencer a mais de um grupo prioritário. O percentual em relação ao total de famílias beneficiárias do município é de 97,8%. Dados disponíveis em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/bolsafamilia/relatorio-completo.html>>.

com a pandemia. Para conhecer os efeitos, desejados ou não, do programa nas comunidades indígenas, o então Ministério do Desenvolvimento Social havia pedido estudos em 2013 e 2014.⁸

Num dos estudos sobre o tema, relatou-se a percepção positiva do PBF pela população indígena, mas já avisava sobre a “completa incompreensão” de aspectos do programa pelos beneficiários: “O que todos desejavam, quando o PBF estava em questão, era ‘informação’ e, sobretudo, alguém capaz de resolver seus muitos problemas. Se não, pelo menos indicar o porquê deles e como resolvê-los”. (Brasil, 2016, p. 70).

Das conclusões acerca desses estudos, alguns pontos merecem destaque. Primeiramente, informações desconhecidas e opacidade sobre regras e procedimentos por parte dos próprios funcionários e servidores relacionados à implementação do PBF, a exemplo da dificuldade de explicar as condicionalidades previstas, bem como ausência de campanhas de informação organizadas com a participação dos povos indígenas locais e distribuição ampla de materiais em suas línguas nativas. Outro ponto a ser ressaltado é uma questão que está presente em muitas políticas voltadas a comunidades tradicionais ou populares: o viés burocrático, com exigência de documentação para o cadastro no CadÚnico e desbloqueio do cartão magnético do PBF. O Registro Administrativo de Nascimento de Indígena (RANI), apesar de ser um documento oficial, não tem validade em ambas as situações. Ainda que instituído pelo Estatuto do Índio (Lei nº 6.001/1973) e realizado em livros próprios da Fundação Nacional do Índio (Funai), o RANI, não substitui o registro civil (certidão de nascimento ou Registro Geral – RG) e, igualmente, é insuficiente diante da burocracia estatal (Brasil, 2016, p. 71).

Somam-se a esse contexto a falta de recursos para a execução da política num município com as extensas dimensões territoriais (109.181,245 km²) e um número insuficiente de funcionários e veículos (fluviais e terrestres) para a fiscalização das condicionantes. Um único Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e um único agente operador (Casa Lotérica) para atender as totalidades das famílias cadastradas no município foram destacadas, bem como a falta de compreensão pelos indígenas de suas funções desenvolvidas perante o programa.

Nesse sentido, pode-se afirmar que as demandas pela ampliação do número de agentes operadores de saques dos benefícios – seja com instituições de agências da Caixa Econômica Federal (Caixa), seja por meio de equipes volantes de pagamento (Brasil, 2016, p. 130) –, adequando-se à área territorial e populacional de São Gabriel da Cachoeira, foram, ainda em 2014, consideradas medidas básicas de aperfeiçoamento da política na região.

Como decorrência dessa limitação estrutural, uma das consequências sociais em São Gabriel da Cachoeira é o intenso fluxo migratório sazonal de indígenas à área urbana da cidade, seja para regularização de alguma pendência burocrática ou mesmo o saque do benefício. Dos relatos correlacionados, destaca-se a associação do acesso ao PBF com a necessidade de viagens dos indígenas

8. O primeiro trabalho, *Estudo sobre o desenho, a gestão, a implementação e os fluxos de acompanhamento das condicionalidades de saúde associadas ao Programa Bolsa Família (PBF) para povos indígenas* (N. C. Pinheiro, 2014), focalizou doze municípios, acompanhando a condicionalidade da saúde. O segundo, *Estudos etnográficos sobre o Programa Bolsa Família entre povos indígenas* (Brasil, 2016) se deteve entre os povos indígenas residentes de sete terras indígenas (TIs), entre elas, a TI Alto Rio Negro, que também incluiu famílias indígenas vivendo em contexto urbano da cidade de São Gabriel da Cachoeira. A TI Alto Rio Negro (Amazonas) tem seus limites territoriais fixados nos municípios de São Gabriel da Cachoeira e Japurá, onde foram desenvolvidos estudos considerando a presença das seguintes etnias: Arapaso, Baniwa, Bará, Barasana, Baré, Desana, Hupd’äh, Karapanã, Koripako, Kotiria, Kubeo, Makuna, Mirity-tapuya, Pira-tapuya, Siriano, Tariana, Tukano, Tuyuka, Warekena, Yuhup’déh. Relevante descrever que a TI Alto Rio Negro tem uma população aproximada de 26 mil indígenas (Brasil, 2020), tendo sido homologada pela Portaria s/nº de 14 de abril de 1998 (Brasil, 2019, p. 38).

ao centro urbano de São Gabriel da Cachoeira, podendo variar de dois dias a meses, dependendo dos tempos e trâmites necessários.

Esse é o caso das dificuldades encontradas pelos Hupd'äh e Yuhup'dëh, povos considerados de recente contato, que, para acessar benefícios sociais do PBF, diante da falta de domínio das burocracias documentais e da língua portuguesa, quando acessam a cidade, permanecem por meses acampados em barracas de lonas, em condições precárias que acentuam vulnerabilidades e discriminações (Silva, 2017, p. 35). Em outras ocasiões, as dificuldades de acesso às áreas urbanas e ao próprio sistema de senhas, muitas vezes incompreendido pelos indígenas, os empurram para um esquema de patronagem, no qual seus cartões magnéticos permanecem em posse de comerciantes locais que praticam preços abusivos, impondo uma lógica de servidão por dívida (Brasil, 2016, p. 77). Na ausência de condições hábeis para essas constantes viagens, especialmente recursos financeiros e de transportes para os deslocamentos, essas famílias indígenas tendem a se submeter, cada vez mais na Amazônia, a um processo de urbanização permanente.

Em 2017, após as sucessivas considerações dos estudos realizados, essas inadequações haviam sido identificadas no Parecer Técnico nº 6/2017, da Secretaria de Apoio Pericial do Ministério Público Federal (MPF). Em resposta, o relatório sobre as oficinas devolutivas da pesquisa sobre TIs foi publicado em 2019, indicando a contratação pelos falantes de línguas indígenas locais, ampliação de horário de atendimento do CRAS, que, já contando com equipes volantes, realizaram viagens às comunidades indígenas distantes. Do relatório também constou, como medidas saneadoras frente à falta de adequação à realidade dos povos indígenas da região, a realização de forças-tarefas pelas equipes de saúde indígena e a distribuição de cestas básicas para minimizar o problema da segurança alimentar local; e, ainda, a prestação de esclarecimentos na emissão de documentos civis pelo cartorário local – sem que, com isso, os efeitos negativos das políticas tenham sido melhorados na integralidade.

3 OS IMPACTOS DA PANDEMIA

Com a declaração Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em 30 de janeiro de 2020, o Ministério da Saúde publicou a Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020. Ao declarar Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional, o Congresso Nacional, em ato seguinte, promulgou a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro (regulamentada pela Portaria do Ministério da Saúde – MS nº 356/2020), e o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março, dispondo sobre medidas de enfrentamento da emergência, além de reconhecer a ocorrência de estado de calamidade pública no âmbito nacional.

Por sua vez, em 16 de março, por meio do Decreto nº 42.061, o estado do Amazonas decretou situação de emergência na saúde pública, passando a adotar a partir disso inúmeras medidas temporárias e complementares. Em 28 de março, por meio do Decreto nº 3, a prefeitura de São Gabriel da Cachoeira declarou situação de emergência, instituindo no âmbito municipal o Comitê de Prevenção e Enfrentamento ao Novo Coronavírus (Covid-19).

Desse contexto decorreram medidas que incidiram tanto sobre o território de São Gabriel da Cachoeira quanto sobre os cidadãos, visando à proteção da saúde e das vidas dos povos indígenas locais. Além de decretos municipais e estaduais interrompendo as viagens de embarcações pelo rio Negro, com deslocamentos de passageiros à região, outras medidas de isolamento foram adotadas, a exemplo da publicação pela Presidência da Funai da Portaria nº 419, de 17 de março, estabelecendo

como medida de prevenção e propagação do vírus a suspensão de autorizações para entrada nas TIs em todo o país.

As medidas na região se tornavam indispensáveis diante da reconhecida fragilidade imunológica dos povos indígenas e da situação de precarização da vida das comunidades indígenas do entorno da cidade e zonas periurbanas – ausentes de saneamento básico e vivendo em moradia precárias. Ademais, as dificuldades se agravavam pela fragilidade de ações curativas, com a ausência de unidades de tratamento intensivo (UTIs) e respiradores mecânicos para a população de São Gabriel da Cachoeira.

As dificuldades enfrentadas com relação à oferta de serviços à população na região do Alto Rio Negro, tais como as decorrentes de políticas públicas de educação e saúde, levou à criação do Fórum Interinstitucional de Políticas Públicas, em 2010 – demonstrando que a demanda pela supressão da precariedade da rede de saúde pública já se arrasta por décadas e sofre com sucessivas epidemias (sobretudo malária e dengue nesses últimos anos). Contando com a participação de instituições estatais (Distrito Sanitário Indígena, Instituto Federal do Amazonas, Secretaria Municipal de Saúde de São Gabriel da Cachoeira, entre outras), organizações indígenas (Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro) e da sociedade civil (Instituto Socioambiental), além da diocese local, o fórum reuniu-se em 19 de março de 2020, tendo como pauta o avanço da pandemia sobre a região. Desde essa data, foram consideradas a proibição do acesso de não indígenas às TIs da região, enfatizado a demanda contínua de medicamentos e alimentos, e a preocupação da “descida” dos povos indígenas para a cidade. Em São Gabriel da Cachoeira, essa preocupação tem causas definidas e conhecidas, a maioria relacionada à migração sazonal de indígenas das áreas de floresta às áreas urbanas para o acesso (regularização cadastral e saque) de benefícios dos programas de transferência de renda, incluindo outros benefícios sociais como o seguro-maternidade e aposentadorias.

Cientes da burocracia e da inoperância estatal diante dos conhecidos problemas, que se agravavam diante da pandemia, o MPF passou a atuar no caso após denúncias de organizações indígenas e indigenistas na região. Diante das consequências previsíveis e do constante e intenso trânsito ou permanência da população indígena nas áreas urbanas, contribuindo para o alastramento da contaminação pelo vírus Sars-Cov-2 na região de São Gabriel da Cachoeira, medidas foram delimitadas visando a respostas rápidas do Estado frente as inadequações na gestão do PBF e, agora, do recém instituído AuxEm.⁹

As recomendações feitas pelo MPF foram direcionadas a diversos órgãos e instituições e, diante da instituição do AuxEm,¹⁰ que passou a acirrar os problemas já vistos no PBF, recomendou-se a adoção de medidas alternativas para o recebimento dos auxílios, devendo ser implementadas a partir de diálogo contínuo com as organizações indígenas da região e os órgãos de controle (Funai e Secretaria Especial de Saúde Indígena – Sesai).

Entre as medidas recomendadas pelo MPF, competia aos órgãos do Ministério da Cidadania, especialmente à Secretaria Especial do Desenvolvimento Social (Seds) e à Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (Senarc), à Coordenação Regional da Funai e ao Distrito Sanitário Especial Indígena

9. As medidas recomendadas consideravam as disposições da Portaria Conjunta do MS e da Funai nº 4.094, de 20 de dezembro de 2018, e foram constituídas pela Recomendação nº 1/2020/6ª Câmara de Coordenação e Revisão (CCR)/MPF, Recomendação nº 11/2020-MPF, Recomendação nº 6/2020/6ª CCR/MPF e pela Recomendação Legal nº 4/2020, do 5º Ofício da Procuradoria da República no Amazonas, essas duas últimas de 13 de abril de 2020.

10. O AuxEm foi criado pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, regulamentado pelo Decreto nº 13.982, de 2 de abril de 2020.

do Alto Rio Negro, aos correios e agências bancárias, ao estado do Amazonas, ao município de São Gabriel da Cachoeira e à 2ª Brigada de Infantaria de Selva:

- a ampliação do prazo para saque dos benefícios do PBF e do AuxEm por mais de seis meses e o escalonamento de datas para o saque impedindo aglomerações;
- a descentralização do pagamento do benefício, seja com a garantia de pagamento nas localidades mais próximas das aldeias, destinação dos recursos numa conta específica (por meio de fundo específico, ou por transferência direta a instituição pública ou associação indígena) ou assegurando a estrutura bancária necessária por meio de caixas eletrônicos, além da facilitação de procedimentos (adoção de procurações simplificadas para recebimento do AuxEm e/ou PBF, por exemplo);
- a abstenção na devolução de cartões bancários ou de benefícios endereçados não retirados pelos titulares no período regulamentar; e
- a difusão das medidas de enfrentamento (como a permanência nas aldeias), estruturando os sistemas de informação de radiofonia nos locais de acesso remoto e dificuldades de comunicação.

Por meio do Ofício nº 73/2020/Secretaria Especial de Desenvolvimento Social/Gabinete da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania/Coordenação de Documentação e Apoio Administrativo/Ministério da Cidadania (Seds/Senarc/GAB/CDAA/MC), de 8 de abril de 2020, a Senarc informou que a Portaria nº 335, de 20 de março havia suspenso os bloqueios, suspensões e cancelamentos de benefícios do PBF, dada a situação de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional, sem que com isso restasse ampliado o prazo para saque do benefício de noventa dias ou atendesse às solicitações de descentralização do pagamento – isto é, sem quaisquer providências específicas que visassem adequar a gestão dos programas de transferências de renda (PBF e AuxEm) à realidade local no contexto de pandemia do Sars-Cov-2.

Essa exigência de dilação do prazo de saque foi considerada medida de extrema relevância na diminuição dos efeitos da “inevitável aglomeração dos interessados que buscarão o direito ao auxílio emergencial, além do já esperado fluxo para saques do Programa Bolsa Família”.¹¹ Isso porque é prática de muitos beneficiários indígenas da região não sacar os valores mensalmente, pois nem todos os povos detêm condições (financeiras, de transporte etc.) de se deslocar mensalmente ao centro urbano de São Gabriel da Cachoeira. O receio da perda dos valores pelos beneficiários diante do isolamento social imposto, acumulava-se nessas complexas situações.

4 A GESTÃO DOS IMPACTOS PELA JUDICIALIZAÇÃO

Antes da pandemia, em situação de normalidade, o PBF já apresentava dificuldades em se adaptar às situações específicas dos povos indígenas. As respostas emergenciais governamentais não responderam às necessidades específicas de implementação e, ao contrário, expuseram aquelas populações a riscos desnecessários. O que já era difícil, tornou ainda mais complicado.

As medidas foram insatisfatórias, inadequadas e insuficientes para organizar o isolamento social dos povos indígenas em suas aldeias. Contexto social, cultural e aspectos de logística devem

11. Recomendação Legal nº 4/2020 do 5º Ofício/Procuradoria da República no Amazonas. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/docs/recomendacao-legal-no-4-2020-5o-oficio-pr-am>>. O período de validade da parcela do AuxEm, nos termos do art. 10, inciso V, do Decreto nº 13.982, de 2 de abril de 2020, é de noventa dias, considerada pelo MPF, portanto, inadequada “à realidade dos povos indígenas que vivem em regiões de acesso remoto, como no estado do Amazonas, podendo gerar a descida dos povos indígenas à cidade ainda durante a crise de pandemia da Covid-19”. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/Recomendacao6CCR.pdf>>.

ser considerados de forma interdependente.¹² Diferentemente disso, as medidas (in)adequadas ao contexto incentivaram a formação de filas e aglomerações para o saque dos benefícios na única casa lotérica da cidade. O MPF, então, ingressou com ações civis públicas (ACPs)¹³ para garantir, entre os pedidos, a prorrogação do prazo de saque dos benefícios, bem como a adequação na forma de pagamento, resguardando o isolamento social na região das TIs do Alto Rio Negro.

Com a judicialização das demandas dos povos indígenas pelo MPF do Amazonas, acumulam-se decisões favoráveis aos pedidos realizados, fixando muitas diárias às instituições do polo passivo por incumprimento, que seguem inoperantes. Impostas de forma compulsória pelo Poder Judiciário, a gestão dos impactos dos PBF e do AuxEm se definiram, em resumo, nos termos a seguir.

BOX 1

Tutela de urgência concedida pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região

- Prorrogação do prazo para saques do benefício AuxEm por mais seis meses (180 dias).
- Adequação do aplicativo destinado ao acesso ao AuxEm, “Caixa Tem”, no prazo de quinze dias, de modo a possibilitar cadastro e acesso ao referido auxílio, adicionalmente, via internet, pelo *site* ou aplicativo, sem necessidade de confirmação por SMS ou meio telefônico.
- Adoção, no prazo de quinze dias, de outros mecanismos facilitadores de acesso em áreas remotas ao AuxEm, benefícios sociais e previdenciários em geral, de modo a possibilitar a permanência indígena nas aldeias e comunidades e não tornar obrigatória a descida aos centros urbanos.
- Efetivação da ação de distribuição de alimentos ou mecanismos congêneres em, no máximo, cinco dias, e por meio de entrega nas aldeias, com especial atenção às localidades de difícil acesso, utilizando-se todos os meios de transporte cabíveis, com a possibilidade de apoio logístico voluntário do Exército Brasileiro, bem como a flexibilidade nos itens conformes peculiaridades locais e protocolo de segurança e cuidado no manuseio dos itens, conforme Nota Técnica nº 1/2020-Departamento de Atenção à Saúde Indígena (Dasi)/Sesai/MS.
- Prorrogação do prazo para saque de benefícios previdenciários, em especial do salário maternidade e pensão por morte por mais noventa dias além do prazo já previsto (prorrogável por igual período em caso de continuidade da pandemia), de modo a evitar a descida dos indígenas das aldeias à cidade durante pico dos contágios e mortes da pandemia.
- Finalização de elaboração e divulgação, no prazo de cinco dias, de material informativo sobre o AuxEm voltados para indígenas e outros grupos populacionais tradicionais específicos (GPTE), especialmente os que residem em locais distantes dos centros urbanos ou de difícil acesso, com orientações para acessar o AuxEm, minimizando riscos de contaminação pela Covid-19.
- A concretização dessas medidas é corresponsabilidade da União, da Caixa, do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), da Funai e das instituições municipais e estaduais, com suporte do MPF.

Elaboração dos autores.

O MPF noticiou o descumprimento de decisão de entrega de cestas básicas à população indígena, no que foi seguido de intimação, em juízo, para que a União comprovasse, em 24 horas, a entrega das cestas. O prazo de entrega já havia se esgotado, e foi fixada a multa de R\$ 100 mil contra a União, responsável pelo cumprimento da decisão. O descumprimento de medidas de isolamento social e evitação de aglomerações na cidade de São Gabriel da Cachoeira, o MPF, em 1/9/2020, ajustou as determinações e na medida em que se mostrassem inefetivas, as partes, incluindo as organizações indígenas, apresentassem alternativas factíveis. No contexto, considerando o persistente deslocamento

12. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/noticias-am/justica-determina-que-povos-indigenas-e-tradicionais-do-am-devem-ter-acesso-a-beneficios-sociais-nas-aldeias-e-comunidades>>. Acesso em: 18 ago. 2020.

13. A primeira ACP mencionada tramitou na 1ª Vara Federal no Amazonas (Autos nº 1008934-64.2020.4.01.3200). Posteriormente, foi protocolada a segunda ACP (Autos nº 1007677-04.2020.4.01.3200), em tramitação na 3ª Vara Federal no Amazonas, referente ao AuxEm. E, por fim, distribuído por dependência, veio uma terceira ACP (Autos nº 1007677-04.2020.4.01.3200), visando resguardar público mais amplo, qual seja, de comunidades indígenas, quilombolas e povos tradicionais em todo o Estado do Amazonas. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/docs/decisao-indigenas-multa-100mil>>.

dos indígenas para o recebimento do AuxEm e a sua exposição a riscos desnecessários, uma série de medidas foram definidas pelo judiciário local.¹⁴

As infraestruturas de saúde e educação são duas das principais preocupações dos diferentes povos indígenas e se articulam com questões relativa à segurança alimentar. Os governos pós-constitucionais enfrentaram a questão com o desenho de uma complexa estratégia de atenção à saúde por meio de distritos sanitários de saúde indígena e do referenciamento de serviços de baixa e alta complexidade, no que foi complementado com o Programa Nacional e Alimentação Escolar (PNAE) e o PBF, ambos interdependentes no sentido de proporcionar condições de segurança alimentar.

Essas políticas têm se estruturado gradualmente, mas sempre no contexto de subfinanciamento e capacidades institucionais limitadas. A essas dificuldades se somam pressões externas, tais como extração ilegal de madeiras, garimpo, invasões etc. e, recentemente, a pandemia, que exigem a atuação governamental.

Entretanto, na omissão ou falha na ação de garantia de direito por parte de órgãos governamentais o Judiciário deve ser incitado a agir. O MPF tem essa função, já que se destina constitucionalmente à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, tendo, portanto, a iniciativa em algumas ações ou intervenção em outras delas.

Na verdade, menos do que assinalar a judicialização, a atuação do MPF vocaliza a defesa de direitos indígenas, mas também um conjunto de ações constitucionalmente previstas que devem ser implementadas de modo satisfatório. Além das exigências de implementação de direitos na forma de políticas institucionalizadas, o MPF vocaliza, do ponto de vista jurídico, recomendações, ofícios, pareceres técnicos de diferentes órgãos públicos, como Funai, MS, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), para tomar alguns exemplos, e dos povos indígenas, organizados em redes ou no território. No campo indígena, a judicialização, que envolve muitas ambiguidades, as quais não cabem aqui assinalar, trata-se de um recurso singular de vocalização e demanda por ação pública efetiva.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É recorrente a afirmação de que a pandemia do Sars-Cov-2 tem visibilizado ou acentuado as vulnerabilidades sociais. No caso dos povos indígenas do Alto Rio Negro, no Amazonas, alguns efeitos negativos acabam sendo aprofundados, expondo os impactos específicos da pandemia sobre os povos indígenas.

As inadequações entre um *modus operandi* ultrapassado, ainda em prática nas estruturas estatais, e os atuais paradigmas de orientação da atuação indigenista permanecem sendo um dos obstáculos à efetividade desses direitos declarados constitucionalmente. Por isso, uma das questões elementares

14. O MPF determinou que a Caixa, em cinco dias, efetivasse: i) o atendimento à população indígena de forma descentralizada, mantendo um local para atendimento exclusivo aos indígenas; ii) a destinação de maior quantidade de funcionários, no mínimo um, para atendimento exclusivo à população indígena (diferentemente da permanência de apenas uma funcionária para atendimento da população da cidade e da população indígena), conforme noticiado nos autos, de forma a limitar a permanência dos indígenas nas filas de esperas; iii) a suficiência do número de cédulas para pagamento dos indígenas que comparecerem aos postos de atendimento, haja vista não ser razoável que se permita a situação de deslocamento do indígena sem o correspondente repasse dos valores devidos por falha de previsão adequada; iv) fixou multa de R\$ 10 mil para o caso de descumprimento por cada um dos itens especificados nas alíneas i e ii, por dia de atendimento em descompasso com os critérios impostos; e v) fixou a multa de R\$ 500 para cada indígena que não for atendido por falta de numerário. Devendo os serem devidamente noticiados e comprovados no juízo de origem com a finalidade de se apurar os valores a serem pagos em virtude de eventual descumprimento, a partir da intimação dessa decisão, que deverá ser providenciada pelo juízo de origem.

na gestão das políticas públicas voltadas aos povos indígenas é a consideração de diferenças e não usos de soluções padronizadas, imaginando que todas as situações são iguais. Embora a categoria sirva à finalidade pública de definir um grupo de indivíduos aos quais se destinam ações públicas específicas, garantindo-lhes direitos, o uso inapropriado pode aniquilar justamente o que se quer preservar, isto é, a diversidade de povos e culturas indígenas.

Outra questão também elementar à gestão das políticas públicas indigenistas é a centralização de decisões na esfera federal, que, reincidentemente, desconsideram as dimensões territoriais e as dificuldades de acesso dos povos indígenas em suas dimensões locais. Mesmo com inúmeras condições díspares, heterogêneas e por vezes antagônicas, a realidade de cada um dos 305 povos indígenas no acesso às políticas públicas é desconsiderada nos espaços de decisão.

Com o advento da pandemia do Sars-Cov-2, essas insuficiências acentuam não apenas as inconsistências da ação indigenista estatal mas também as vulnerabilidades vividas e a insuficiência dos instrumentos de deliberação e participação política. A judicialização da ação pública de combate à pandemia em São Gabriel da Cachoeira denuncia as insuficiências e falhas nas respostas do Executivo na garantia de direitos e da vida das pessoas e dos povos indígenas. Na verdade, o exemplo de São Gabriel não expressa a situação local, espelha uma situação universalmente vivida pelos povos indígenas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Estudos etnográficos sobre o Programa Bolsa Família entre povos indígenas**. Brasília: MDSA, 2016.

_____. Ministério da Cidadania. **Relatório sobre as oficinas devolutivas da pesquisa**: estudos etnográficos sobre o Programa Bolsa Família entre povos indígenas. Brasília: MC, 2019. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/docs/relatorio_devolutivas_estudos_etnograficos_bolsa_familia_povos_indigenas.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2020.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria Especial de Saúde Indígena. **Plano de Contingência para Infecção Humana pelo novo Coronavírus (COVID-19) em Povos Indígenas – DSEI Alto Rio Negro**. São Gabriel da Cachoeira/AM: MS, 2020. Disponível em: <http://www.fvs.am.gov.br/media/publicacao/PLANO_DE_CONTING%3%8ANCIA_DSEI_ARNEGRO.pdf>. Acesso em: 8 fev. 2021.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Os indígenas no Censo Demográfico 2010**: primeiras considerações com base no quesito cor ou raça. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

N. C. PINHEIRO. **Estudo sobre o desenho, a gestão, a implementação e os fluxos de acompanhamento das condicionalidades de saúde associadas ao Programa Bolsa Família (PBF) para povos indígenas**. Brasília: MDS, 2014.

SILVA, J. J. da; BRUNO, M. A. P.; SILVA, D. B. do N. Pobreza multidimensional no Brasil: uma análise do período 2004-2015. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 40, n. 1, p. 138-160, mar. 2020.

SILVA, R. M. S. da. **Signos de pobreza**: uma etnografia dos Hupd'äh e dos benefícios sociais no Alto Rio Negro. 2017. 254 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

SOARES, F. V. *et al.* **Programas de transferência de renda no Brasil**: impactos sobre a desigualdade. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1228).

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Supervisão

Carlos Henrique Santos Vianna

Revisão

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Lis Silva Hall

Mariana Silva de Lima

Marlon Magno Abreu de Carvalho

Vivian Barros Volotão Santos

Laysa Martins Barbosa Lima (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

INTRODUÇÃO

Tatiana Dias Silva
Antonio Teixeira
Angélica Kely de Abreu

DE VOLTA AOS PRIMÓRDIOS: EM DEFESA DO SUS COMO UMA POLÍTICA ANTIRRACISTA

Fernanda Lopes

IMPACTOS DE AÇÕES JUDICIAIS NA PRESERVAÇÃO DE VIDAS NEGRAS NAS FAVELAS: ACP DA MARÉ E ADPF DAS FAVELAS

Daniel Hirata
Shyrlei Rosendo dos Santos
Carolina Christoph Grillo
Camila Barros Moraes
Renato Dirk
Lidiane Malanquini

VIDAS NEGRAS ENCARCERADAS: A PANDEMIA NAS PRISÕES BRASILEIRAS

Felipe da Silva Freitas

A PANDEMIA DE COVID-19 E A DESIGUALDADE RACIAL DE RENDA

Pedro H. G. Ferreira de Souza

TRABALHO, POPULAÇÃO NEGRA E PANDEMIA: NOTAS SOBRE OS PRIMEIROS RESULTADOS DA PNAD COVID-19

Tatiana Dias Silva
Sandro Pereira Silva

TRABALHO DOMÉSTICO REMUNERADO E COVID-19: APROFUNDAMENTO DAS VULNERABILIDADES EM UMA OCUPAÇÃO PRECARIZADA

Carolina Tokarski
Luana Pinheiro

TERÁ COR A PANDEMIA? O IMPACTO DA COVID-19 NOS PEQUENOS EMPREENDEDORES NEGROS

Angélica Kely de Abreu
Giovanni Silva Beviláqua
Marco Aurélio Bedê
Mauro Oddo Nogueira

A COR DA MORADIA: APONTAMENTOS SOBRE RAÇA, HABITAÇÃO E PANDEMIA

Ernesto Pereira Galindo
Jorge Ubirajara Pedreira Júnior

QUILOMBOS E A LUTA CONTRA O RACISMO NO CONTEXTO DA PANDEMIA

Givânia Maria da Silva
Bárbara Oliveira Souza

A JUDICIALIZAÇÃO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL: LENTIDÃO E INEFETIVIDADE DAS AÇÕES PÚBLICAS ENTRE OS POVOS INDÍGENAS EM SÃO GABRIEL DA CACHEIRA, NO AMAZONAS

Frederico Augusto Barbosa da Silva
Isabella Cristina Lunelli



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA

