

## **Determinantes Sociais da Vulnerabilidade à Covid-19: Proposta de um Esquema Teórico<sup>1</sup> - Parte II**

Daniel Nogueira Silva  
Doutor em Economia do Desenvolvimento (UFRGS)  
Professor da Unifesspa - Faculdade de Ciências Econômicas (FACE)  
Instituto de Estudos de Desenvolvimento Agrário e Regional (IEDAR)  
Pesquisador do “Grupo de Estudos: Política, Economia e Dinâmicas Minerárias” (GPEM)

### **Considerações iniciais**

Partindo da discussão sobre os determinantes sociais da saúde realizados na Parte I desse artigo, também publicado no Painel da Covid, o objetivo desse trabalho é apresentar um quadro conceitual que contribua na identificação e sistematização dos efeitos de causalidade que levam determinados grupos no Brasil a serem mais vulneráveis à Covid-19. Para isso, na primeira seção é ampliado o modelo de Determinantes Sociais da Saúde (DSS) desenvolvido por Solar e Irwin (2010) para aplicá-lo no caso do novo Coronavírus. Essa análise serve de base para a terceira seção em que é desenvolvida uma análise específica para a vulnerabilidade social a Covid-19 no contexto brasileiro. O intuito é construir, a partir do conceito de DSS, um novo esquema teórico que permita identificar de que forma alguns grupos se tornam mais vulneráveis à saúde e também ao novo coronavírus. Esse tipo de análise, além de permitir a elaboração de uma análise teórica que avança na compreensão dos impactos da doença, contribui também na construção de políticas de médio e longo prazo que atinjam as causas estruturais da vulnerabilidade de alguns grupos sociais.

### **Determinantes Sociais da Vulnerabilidade - Ampliando a Discussão**

A vulnerabilidade de alguns grupos sociais à Covid-19 no Brasil vem sendo explorado diretamente ou indiretamente em diversos trabalhos. Dado os profundos problemas sociais do país, é difícil discutir questões sanitárias sem falar das desigualdades brasileiras (PIRES, *et al.*, 2020). Essas desigualdades se refletem nas condições de vida e moradia das pessoas que impedem que até medidas simples de higiene para contenção do novo coronavírus sejam adotadas (SPOSATI, 2020). O

---

<sup>1</sup> Agradeço as contribuições dos participantes do GPEM, em especial ao professor Giliad Silva, pela leitura e considerações, isentando-os de possíveis erros e equívocos do trabalho.

simples ato de lavar as mãos, por exemplo, fica impossibilitada em muitos lugares pela falta de acesso à água e saneamento básico.

Nesse sentido, ao se falar da Covid-19 e as condições sociais, é fácil reconhecer que existe algum grau de relação entre elas, contudo, a maior parte dos trabalhos não apresenta um quadro teórico e conceitual que demonstre os canais de causalidade entre "as condições de vida das pessoas" e a "covid-19" (CODEÇO, *et al.*, 2020a, 2020b; PIRES, *et al.*, 2020). Geralmente, o que fazem é assumir que existe um grau de vulnerabilidade social em alguns grupos populacionais ou regiões do país e que, consequentemente, o novo coronavírus provocará efeitos mais perversos para esses eles. O presente trabalho busca contribuir nessa discussão fornecendo alguns elementos teóricos e conceituais que auxiliem na construção dessas relações de causalidade.

Com base no quadro conceitual dos Determinantes Sociais da Saúde apresentado na seção anterior é possível ampliar a compreensão teórica da maneira que a Covid-19 afeta os grupos mais vulneráveis no Brasil. Nesse sentido, o objetivo dessa seção é apresentar um esboço teórico e conceitual adaptado e ampliado de Solar e Irwin (2010) para apresentar os determinantes sociais da vulnerabilidade social da Saúde no Brasil, com uma aplicação ao Covid-19.

De maneira geral, o Esquema Teórico desenvolvido por Solar e Irwin (2010) apresenta os principais elementos que ajudam a entender os determinantes sociais da saúde em um contexto geral. O esforço desenvolvido aqui foi ampliar o modelo e adaptar esse esquema para a realidade brasileira no contexto da pandemia da Covid-19. Para isso algumas alterações foram feitas e estão sintetizadas na Figura 1.

O primeiro ponto a destacar no esquema apresentado na Figura 1 que o diferencia do Solar e Irwin (2010) é de que os determinantes sociais que ampliam as desigualdades da saúde foram separados em três grupos - os determinantes conjunturais, estruturais e intermediários - ao invés de apenas dois. Essa mudança não altera na essência o argumento de Solar e Irwin (2010), mas organizam as variáveis de forma mais precisa, o que facilita a compreensão de cada determinante. No modelo anterior, eles reuniram nos determinantes estruturais tanto elementos que são conjunturais, como o Cenário Macroeconômico, quanto elementos estruturais, as Classes Sociais. Apesar de haver uma relação entre eles, optou-se no Esquema desenvolvido nesse trabalho em separar esses determinantes em dois grupos, os determinantes estruturais por um lado e os determinantes conjunturais por outro. Além do caráter didático, essa divisão busca tornar mais claro o papel que cada variável que compõe esses três grandes grupos

exerce sobre a vulnerabilidade dos indivíduos à Covid-19. Nos Determinantes Intermediários também não houve alterações nas variáveis, mas elas foram agrupadas como sendo as condições materiais.

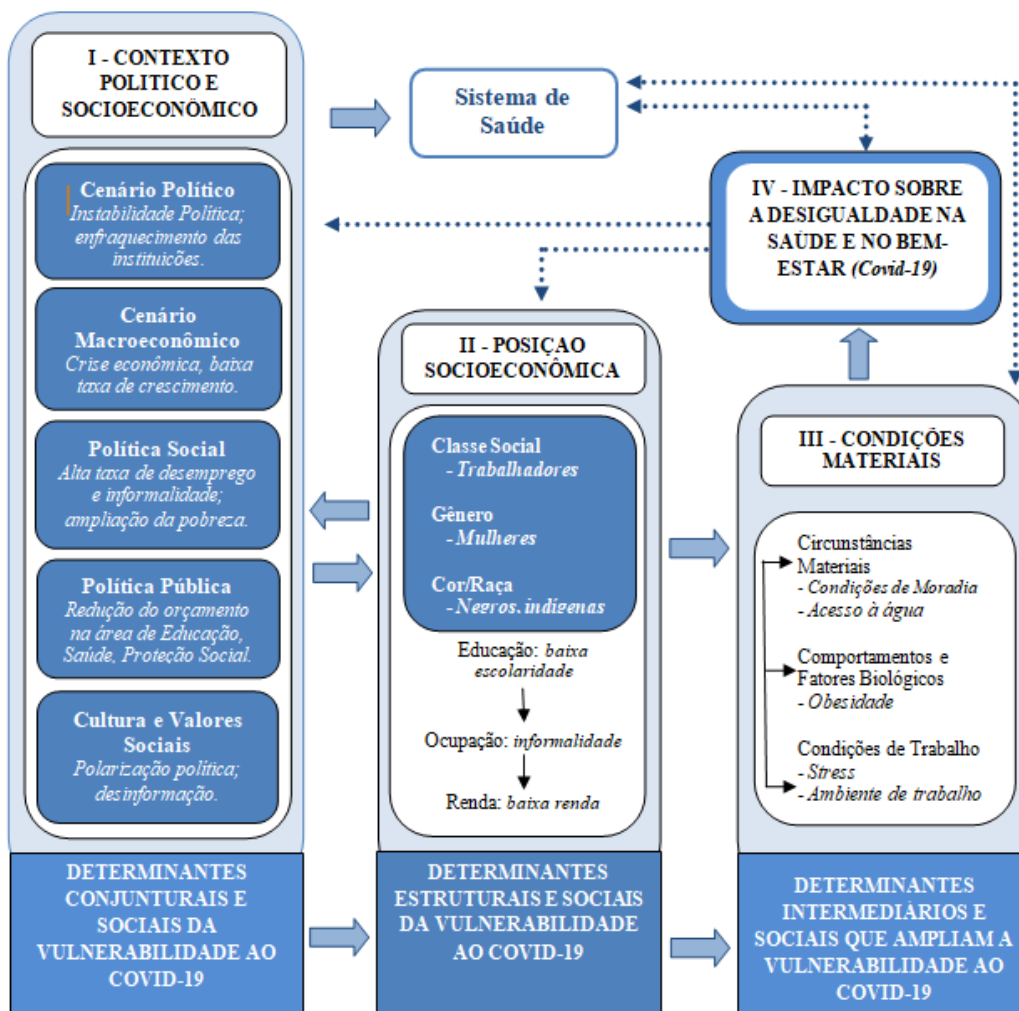


Figura 1 - Determinantes Sociais da Saúde no Contexto da Covid-19- Brasil

Fonte: Elaboração Própria com base em Solar, Irwin (2010).

Outra modificação importante é o papel que o sistema de saúde passa a ocupar nesse novo quadro conceitual. Diferente do modelo proposto por Solar e Irwin (2010), nesse novo modelo, o Sistema de Saúde passa a ser influenciado diretamente pelos fatores conjunturais, e não se limita apenas aos determinantes intermediários. Essa mudança busca refletir o modo como o Sistema Único de Saúde (SUS) brasileiro interage com os determinantes intermediários e conjunturais. No caso desse primeiro, o SUS desempenha um papel importante na mitigação dos problemas de saúde que são diretamente relacionados às condições materiais dos indivíduos. Diversas políticas no

campo da Estratégia da Saúde da Família são exemplos do importante papel que o SUS desempenha em comunidades socialmente vulneráveis. No caso dos determinantes conjunturais, apesar da existência do SUS ser garantido constitucionalmente, seu funcionamento está suscetível a mudanças no contexto político e econômico (determinantes conjunturais). A PEC que congelou os gastos públicos é um exemplo disso, visto que ela criou barreiras orçamentárias para a execução das políticas de saúde.

Os demais elementos do modelo de Solar e Irwin (1998) foram mantidos da mesma maneira. Assim, os fatores que fazem parte do contexto político e socioeconômico, a posição socioeconômica e as condições materiais não foram modificados. Por fim, para exemplificar os determinantes sociais da saúde no cenário atual de pandemia da Covid-19, foram acrescentados no modelo da Figura 4 alguns elementos (em itálico) que dialogam com o contexto brasileiro.

### **Uma Aplicação ao Contexto da Pandemia da Covid - 19 no Brasil**

Com base na Figura 4 é possível entender de forma mais clara a forma como os Determinantes Sociais no Brasil atuam para aprofundar as desigualdades na saúde no contexto da pandemia do novo coronavírus. Tratando um pouco mais detalhadamente do contexto político e socioeconômico, não se poderia pensar em uma conjuntura pior para o enfrentamento da pandemia do novo coronavírus do que o atual momento. No **cenário político**, a atual gestão do presidente Bolsonaro tem mostrado total incapacidade em tratar da crise. Quando não minimiza os efeitos da Covid-19, o presidente tem atuado para gerar desinformação sobre as formas de tratamento, além de sistematicamente descumprir as orientações das autoridades de saúde (RECUERO, SOARES, 2020; RICARD, MEDEIROS, 2020; ZWIZWAI, 2020). Aliado a isso, no **cenário macroeconômico**, o país ainda não superou os efeitos da crise econômica iniciada em 2013, que resultou, entre outras consequências, em um baixo crescimento econômico e elevadas taxas de desemprego (ANDRADE, 2019). A aprovação da PEC dos gastos aprofundou essa realidade na medida em que reduziu a capacidade de ação das **políticas públicas**, e atingiu diretamente os gastos na área de Saúde (SANTOS, *et al.*, 2019), que aliadas a outras reformas, como a da Previdência e Trabalhistas, aprofundaram ainda mais os problemas sociais do país (KREIN, VIANA, 2019).

Esse conjunto de **determinantes conjunturais** vem provocando efeitos perversos na realidade de parte significativa da população. Grupos que historicamente já

eram vulneráveis sofrem ainda mais nesse contexto (BERNARDES *et al.* 2020). Apenas para citar alguns exemplos, a reforma trabalhista piorou as condições de trabalho das gestantes (RODRIGUES, SILVA, 2019), das populações negras (OLIVAR, 2020). A PEC dos gastos atingiu diretamente as populações pobres que utilizam a educação e a saúde pública (DUTRA, FREITAS, 2019). Contudo, não é possível explicar a vulnerabilidade social de alguns grupos tomando como referência apenas os determinantes conjunturais. Existem fatores estruturais no país que são centrais para determinar e condicionar a **posição socioeconômica**.

Por mais que os fatores conjunturais aprofundem a condição de vulnerabilidade de alguns grupos, não se pode perder de vista que a dinâmica mais ampla do capitalismo, aliada a formação histórica e sociológica do Brasil tem um papel central na estratificação social que estabelece qual a posição social os indivíduos ocupam na sociedade. Nesse sentido, o fato de não deter os meios de produção (**classe social**), ser mulher (**gênero**) e negro ou indígena (**raça/etnia**) impõe um determinado lugar na sociedade que não é uma escolha. Essa posição social afeta o acesso à **educação**, à **ocupação** e, por fim, a **renda**. Os **determinantes estruturais** são, portanto, mecanismos que criam estratificações e divisões sociais que definem a posição socioeconômica de um indivíduo ou um grupo dentro da hierarquia de poder e acesso aos recursos.

Para entender esses determinantes no contexto brasileiro é fundamental resgatar toda uma tradição das ciências sociais que analisam a formação capitalista do país e as estruturas sociais construídas nesse processo (CARDOSO, 1979; FERNANDES, 1981; HOLANDA, 1976; FURTADO, 1971). A partir dela é possível entender de forma mais clara como foram enraizadas nas instituições do país os mecanismos estruturais que reproduzem as desigualdades econômicas e sociais e que ajudam a entender o que é o Brasil nas suas particularidades. Explorar esses determinantes estruturais ajuda a identificar as leis que regulam e explicam as dinâmicas sociais e econômicas, não se fixando apenas nas aparências desses processos. A compreensão desses determinantes pode assim contribuir para reconstruir a totalidade social com todas as suas contradições.

O terceiro grupo apresentado na Figura 4 são os **determinantes intermediários**. Nessa parte, os elementos do modelo de Solar e Irwin (2010) foram mantidos com apenas uma alteração: a saída do sistema de saúde, que passou a ocupar uma posição mais independente no modelo elaborado. De maneira sintética pode-se dizer que esses

determinantes são a materialização dos **determinantes conjunturais e estruturais**. A partir deles é possível observar de que maneira as condições sociais se concretizam em diferentes grupos sociais, em específico nas **circunstâncias materiais, nos comportamentos e fatores biológicos, e nas condições de trabalho**. Os determinantes intermediários são a forma mais aparente da causalidade entre as condições sociais e a vulnerabilidade a Covid-19.

Há diversos trabalhos que apontam uma relação entre as condições materiais e o nível de exposição e vulnerabilidade à Covid-19. Como apontado por Ahmed *et al.* (2020), a expectativa de vida e a taxa de mortalidade da Covid-19 tem sido marcada por diferenças significativas entre os mais pobres e os mais ricos. E isso é explicado pelas características dos domicílios das famílias mais pobres que em sua grande maioria vivem em casa com poucos cômodos, dificultando o isolamento social. Além disso, a falta de acesso ao saneamento básico, problema que aprofunda a transmissão pela Covid-19, como apontado por Goshu, *et al.*, (2020). No Brasil, Sposati (2020) argumenta que cerca de 100 milhões de brasileiros não possuem condições de moradia para adotarem as medidas sanitárias de isolamento social. Esse grupo seria formado por desempregados, informais, famílias na pobreza e extrema pobreza, além de Microempreendedores Individuais (MEI).

Outra condição material que aprofunda a vulnerabilidade à Covid-19 é o tipo de ocupação das famílias. Segundo Dorn et al (2020), Almagro e Orane-Hutchinson (2020), em trabalho aplicado aos EUA, algumas ocupações possuem uma maior incidência da Covid-19, como atendentes em supermercados, empregados do transporte público, trabalhadores da saúde e trabalhadores em serviços domésticos. Nesse estudo para Nova York, Almagro, Orane-Hutchinson (2020) concluíram que o tipo de ocupação era crucial para explicar o padrão de expansão da Covid-19 na cidade. Partindo de uma categorização que dividiu as atividades em 13 categorias a partir dos níveis de interação humana, eles constataram que as pessoas que atuavam no transporte e atendentes em supermercado, por exemplo, possuíam as maiores taxas de contaminação. Por coincidência, essas atividades são ocupadas em sua grande maioria por latinos e negros.

Uma conclusão importante desse trabalho é que quando são acrescentadas variáveis demográficas de controle no modelo estimado, foi observado que persiste o padrão racial. Isso sugere que a ocupação não é capaz de sozinha explicar plenamente a grande incidência da Covid-19 entre os negros e latinos. Isso dialoga com os resultados

apontados por Dorn, *et al.* (2020) que argumenta que as desigualdades raciais preexistentes no acesso a saúde amplificaram os efeitos da Pandemia entre os Afro-americanos e outras comunidades de cor. Em trabalho realizado no Brasil, Cavalcante, Abreu (2020) e Mendonça *et al.* (2020) observam um padrão de expansão da Covid-19 para regiões mais pobres do Brasil e do Rio de Janeiro, respectivamente, que dialogam com os resultados identificados por Dorn, *et al.* (2020). Esses trabalhos aplicados para o Brasil apontam algumas evidências que fatores sociais como ocupação e condições habitacionais explicam esse comportamento de expansão do vírus.

Cabe destacar que esses determinantes conjunturais, estruturais e intermediários se relacionam dialogicamente a todo tempo. Em alguns momentos políticas públicas e sociais (determinantes conjunturais) agem para mitigar os determinantes estruturais, melhorando as condições materiais (determinantes intermediários), já em outros, elas podem aprofundar essas estruturas. Um exemplo disso são as políticas de valorização salarial e acesso à educação implantadas nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), em especial no primeiro e segundo mandato do Presidente Lula (2002 - 2010). Apenas para citar alguns ganhos, essas políticas foram centrais para garantir aumentos reais no salário dos trabalhadores e o acesso dos negros e mais pobres ao ensino superior, mas não alteraram as estruturas de poder que estabelecem a estratificação social (FAGNANI, 2011). Os trabalhadores, pobres e negros continuaram em uma posição desprivilegiada na estrutura social quando comparados com os empresários, ricos e brancos. Uma evidência da fragilidade dessas conquistas é que a Reforma Trabalhista, a PEC dos Gastos e mais recentemente o corte de verbas das universidades públicas levaram a um retrocesso em muitas das conquistas citadas anteriormente. Em síntese, as reformas do período Lula melhoraram a conjuntura, mas não atingiram as estruturas que determinam a estratificação social.

Por fim, o **sistema de saúde** no Brasil representado pelo SUS é uma ferramenta importante para mitigar as **condições materiais** das pessoas garantindo acesso à saúde até para os mais pobres e socialmente vulneráveis, especialmente no contexto da Covid-19 (LEMOS *et al.*, 2020). Diante de fatores estruturais que ampliam a exposição e a vulnerabilidade de vários grupos sociais, o sistema de saúde termina por cumprir um papel fundamental na garantia da saúde. Contudo, mesmo o SUS garantindo o acesso aos serviços de saúde para quase totalidade da população brasileira, a forma como os recursos são distribuídos regionalmente revelam que esse sistema também reproduz

desigualdades sociais no atual contexto pandêmico, como bem apontado por Silva (2020).

### **Considerações finais**

O objetivo principal desse texto foi construir um quadro conceitual que contribua para a análise dos determinantes sociais que tornam alguns grupos mais vulneráveis à Covid-19. Como apresentado neste artigo, diversos trabalhos vêm tentando identificar meios de reduzir os impactos econômicos e sociais da pandemia. Nesse sentido, para que essas políticas de mitigação sejam efetivas, é fundamental identificar os grupos que são social e economicamente mais vulneráveis, especialmente quando se há tantas evidências que a pandemia da Covid-19 provoca impactos diferenciados entre os diferentes grupos que formam a sociedade.

Perceber quais são os grupos mais vulneráveis é o primeiro passo para construir políticas de mitigação dos efeitos sanitários, econômicos e sociais da pandemia e isso já vem avançando dentro da discussão acadêmica. Um segundo passo importante é reconstruir teoricamente quais os canais de transmissão entre as condições sociais das pessoas e o nível de vulnerabilidade da Covid-19, o que geralmente não é feito dentro da literatura que discute essas questões. Foi a partir dessa limitação que o presente artigo buscou avançar, incorporando na discussão sobre a relação entre vulnerabilidades sociais e o novo coronavírus, os determinantes sociais da saúde.

Com base nos quadros conceituais elaborados no campo teórico da saúde pública que discute os Determinantes Sociais da Saúde, desenvolvido na Parte I desse artigo, foi construído nesse trabalho um modelo que tenta identificar os determinantes conjunturais, estruturais e intermediários que tornam alguns grupos mais vulneráveis à Covid-19. Esse arcabouço teórico é uma ferramenta útil na construção de análise sobre os fatores que levam o novo coronavírus atingir de forma mais intensa alguns grupos sociais, como os mais pobres, as crianças, mulheres, negros, indígenas, moradores de favela, entre outros grupos.

Como argumentado ao longo do trabalho, as condições materiais que tornam alguns grupos mais vulneráveis expõem na aparência os processos sociais, políticos, econômicos e históricos que criam níveis diferenciados de exposição e vulnerabilidade à Covid-19. As reflexões na área dos Determinantes Estruturais da Saúde são fundamentais para compreender a essência das dinâmicas sociais que geram impactos

desiguais nesse contexto de Pandemia. Essa discussão pode contribuir no desenvolvimento de ações voltadas a mitigar os fatores sociais que geram desigualdades na saúde, em especial no atual contexto pandêmico. Isso porque os impactos do novo coronavírus dependem diretamente de fatores sociais que estruturam a vida em sociedade, logo, encontrar mecanismos para tratar ou conter a covid-19 passa por ações que também atinjam as questões estruturais da vida em sociedade e que estão na origem das desigualdades na saúde.

## Referências

AHMED, F.; *et al.* Why Inequalities could Spread COVID-19? **Lancet**. April 2, 2020.

ALMAGRO, M.; ORANE-HUTCHINSON, A. The Determinant of the Differential Exposure to COVID-19 in New York City and their Evolution over time. 2020.

ANDRADE, D. P. Neoliberalismo, Crise Econômica, crise de representatividade democrática e reforço da governabilidade. **Novos Estudos**, n. 113, p. 109-135, 2019.

BERNARDES, J. A.; *et al.* Geografia e Covid-19: Neoliberalismo, Vulnerabilidade e Luta pela Vida. **Revista Tamoios**, n. 1, especial Covid-19, p. 188 - 205, maio 2020.

CARDOSO, F. H. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina**: ensaio de interpretação sociológica. 5. ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1979.

CAVALCANTE, J. R.; ABREU, A. J. L. COVID-19 in Rio de Janeiro municipality: spatial distribution of the first deaths and cases confirmed. Scielo Preprint, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.130>

CODEÇO, C. T. *et al.* Estimativa de risco de espalhamento da COVID-19 no Brasil e avaliação da vulnerabilidade socioeconômica nas microrregiões brasileiras. **FIOCRUZ - 2º Relatório**, 2020a.

CODEÇO, C. T. *et al.* Risco de espalhamento da COVID-19 em populações indígenas: considerações preliminares sobre vulnerabilidade geográfica e sociodemográfica. **FIOCRUZ - 4º Relatório**, 2020b.

DORN, A.; *et al.* Covid-19 exacerbating the inequalities in the US. (World Report). **Lancet**, v. 395, p. 1243 - 1244, April 18, 2020.

DUTRA, M. F. C.; FREITAS, R. M. Os Impactos da Emenda Constitucional 95 na Educação Pública. **Revista Semana Pedagógica**, v. 1, n. 1, 2019.

FAGNANI, E. A política social do Governo Lula (2003-2010): Perspectiva Histórica. **Texto para a Discussão 192**, Campinas: Unicamp, 2011.

FLORESTAN, F. **A Revolução Burguesa no Brasil**. São Paulo, Zahar, 1981.

- FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo, Nacional, 1971.
- GOSHU, D. et al. Economic and Welfare Effects of COVID-19 and Responses in Ethiopia: Initial insights. **Policy Working Paper 02/2020**. Ethiopian Economics Policy Research Institute (EEPRI). 2020.
- HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. 13. ed. Rio de Janeiro, José Olympio, 1976.
- KREIN, J. D.; VIANA, M. T. Dossiê Dossiê “Significado e impactos da reforma trabalhista no mundo do trabalho”. **Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano**, v. 2, n. 1, 2019.
- LEMONS, P.; *et al.* Covid-19, desastre do sistema de saúde no presente e tragédia da economia em um futuro próximo. **Brazilian Journal of Implantology and Health Sciences**, v. 2, n. 4, p. 39 - 50, 2020.
- OLIVAR, M. S. P. Reforma Trabalhista e Impacto na Saúde do Trabalhador. **Anais: Congresso brasileiro de Assistentes Sociais**, v. 16, n. 1, 2019.
- MENDONÇA, F. D. *et al.* Região Norte do Brasil e a pandemia de COVID-19: análise socioeconômica e epidemiológica. **Journal Health NPEPS**, v. 5, n. 1, p. 20 - 37, 2020.
- PIRES, L. N.; *et al.* Covid-19 e Desigualdade: a distribuição dos fatores de risco no Brasil. **Research Gate**, 2020.
- RECUERO, R.; SOARES, F. The Disinformation Discourse about COVID-19's cure on Twitter: A case study. **Applied Social Sciences**, pre-print, 2020.
- RICARD, J., MEDEIROS, J., Using misinformation as a political weapon: COVID-19 and Bolsonaro in Brazil, **The Harvard Kennedy School (HKS) Misinformation Review**, v. 1, n. 2, 2020.
- SANTOS, V. M.; *et al.* A análise da "crise fiscal" do Estado e a disputa pelo fundo público da saúde. **Revista Direitos, Trabalho e Política Social**, v. 5, n. 9, p. 60-81, 2019.
- SILVA, G. S. Pandemia da Covid-19 no contexto de desigualdade regional. Painel Reflexão em tempos de crise, abril/2020. Disponível em: <https://bit.ly/36h5hLt>. Acesso em 20/05/2020.
- SOLAR, O; IRWIN, A. A Conceptual Framework for Action on the Social Determinants of Health. **Discussion Paper Series on Social Determinant of Health, 2**. Genebra: World Health Organization, 2010.
- SPOSATI, A. O. Covid-19 Revela a Desigualdade de Condições de Vida dos Brasileiros. **Revista NAU Social**, v. 11, n. 20, p. 101 - 103, 2020.
- ZWIZWAI, R. Covid-19 in Latin America. **Lancet**, v. 20, p. 547 - 548, May 2020.