

PREVIDÊNCIA SOCIAL E CRISE ECONÔMICA: BREVE ESTUDO SOBRE O IMPACTO DA COVID-19 NO BRASIL

Isabela Silva¹

Vitor Russi de Mattos²

Jair Aparecido Cardoso³

RESUMO

A previdência social é um instituto que visa garantir à população condições materiais dignas à sobrevivência humana. No Estado de bem-estar social, é fundamental que o Estado assuma um papel de interventor na regulação de direitos e garantias sociais, buscando mitigar desigualdades e o aprofundamento da miséria. O Brasil, no entanto, influenciado pelo cenário internacional neoliberal passou por uma recente reforma previdenciária (2019), a qual dificultou o acesso aos benefícios e alargou o tempo de contribuição dos trabalhadores. E, no mesmo sentido, a Covid-19 – caracterizada pela maior crise sanitária do Brasil – atingiu a economia e a sociedade de forma a ampliar desigualdades financeiras e escancarar os problemas previdenciários enfrentados pelo país. Assim, o objetivo geral deste trabalho é compreender o impacto da Covid-19 para a previdência social no contexto da crise econômica vivenciada pelo Brasil. Como objetivos específicos deste trabalho estão (i) a análise do instituto da previdência social brasileira; (ii) compreender as mudanças relativas à reforma da previdência de 2019; e (iii) verificar se as medidas adotadas durante a Covid-19 foram efetivas à proteção social buscada pelo instituto da previdência. A metodologia utilizada para compreender o tema é baseada em pesquisa de finalidade analítica, com objetivo descritivo e método dedutivo de conhecimento, por meio de procedimentos bibliográficos da literatura especializada em Direito Previdenciário. Deste modo, a principal contribuição esperada é verificar se o princípio da vedação ao retrocesso social está sendo violado em função de um suposto equilíbrio financeiro do Estado brasileiro.

ABSTRACT

Social security is an institute that aims to guarantee the population material conditions worthy of human survival. In the Welfare State, it is essential that the State assumes an intervening role in the regulation of social rights and guarantees, seeking to mitigate inequalities and the deepening of misery. Brazil, however, influenced by the neoliberal international scenario, underwent a recent pension reform (2019), which made access to benefits difficult and extended the contribution time of workers. And, in the same sense, Covid-19 - characterized by the biggest health crisis in Brazil - hit the economy and society in order to widen financial inequalities and open up the social security problems faced by the country. Thus, the general objective of this work is to understand the impact of Covid-19 on social security in the context of the economic crisis experienced by Brazil. The specific objectives of this work are (i) the

¹ Graduando em Direito USP-FDRP

² Graduando em Direito USP-FDRP

³ Docente da Graduação em Direito e do Programa de Mestrado em Direito da USP - FDRP

analysis of the Brazilian social security institute; (ii) understand the changes related to the 2019 pension reform; and (iii) verify if the measures adopted during Covid-19 were effective in the social protection sought by the social security institute. The methodology used to understand the subject is based on research with an analytical purpose, with a descriptive objective and a deductive method of knowledge, through bibliographic procedures of the specialized literature on Social Security Law. Thus, the main expected contribution is to verify if the principle of prohibition of social regression is being violated due to an alleged financial balance of the Brazilian State.

1. Introdução

Entre os pilares da previdência social está o Regime de Previdência Complementar (RPC), de caráter facultativo. Nele, encontram-se duas vertentes de atuação: (i) a previdência complementar aberta, que contempla Entidades Abertas de Previdência Complementar, e (ii) a previdência complementar fechada, voltada às Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC). A este trabalho interessa a discussão a respeito da previdência complementar fechada, posto que o objeto de estudos do presente artigo é tratar do impacto da pandemia da Covid-19 para a Previdência Social no Brasil.

A previdência complementar, que determina a atuação do Estado em prol da seguridade social por meio da instituição de padrões mínimos de segurança econômico-financeira e atuarial, é baseada em ideais que buscam preservar a liquidez, solvência e o equilíbrio de planos de benefícios, de forma isolada, de cada entidade de previdência complementar. Nem sempre, no entanto, é fácil equilibrar as contas do Estado para garantir que tenhamos um sistema sólido e eficaz para atender um público na casa dos milhares de brasileiros e a pandemia da Covid-19, sendo um evento imprevisível dentro de um cenário internacional, conseguiu evidenciar algumas dificuldades e contradições ao contexto político, social e econômico do país.

O sistema fechado de Previdência Complementar, segundo Abrapp (2021), demonstrou resultados agregados negativos ao final de 2020, num total de R\$ 35,3 bilhões, em meio a uma série de crescimentos e declínios assistidos desde 2015. No entanto, embora seja reconhecido que haja um superávit de contas durante o meio da pandemia (2020), isso não significa a transferência direta dos ganhos financeiros obtidos no período à população, especialmente a parcela mais vulnerável socioeconomicamente. Nesse sentido, o presente artigo busca trazer uma breve análise acerca do alcance da previdência social durante a Covid-19, através de dados que demonstrem como a economia brasileira se comportou durante esse período. A partir desses estudos, analisar-se-á se os preceitos constitucionais estabelecidos no art. 194, *caput*, da Constituição Federal de 1988 têm apresentado resultados positivos por meio

da formulação de políticas sociais, na forma da lei, observando-se a participação da sociedade e o monitoramento para controle e avaliação de tais políticas.

O impacto da pandemia de Covid-19 significou um momento da história em que não só tivemos a perda de mais de 660 mil vidas, como também oportunizou uma janela histórica que favoreceu a concentração de renda, a ampliação da miséria social, da fome, do desemprego, e forçou os Estados a terem uma atuação intrinsecamente ligada ao bem-estar social. Nesse sentido, foi perceptível a necessidade de intervenção do Estado na economia, em toda a cadeia econômica: seja na geração de empregos, na regulação do trabalho, no investimento com a seguridade social e, portanto, a previdência, além de uma série de ajustes tributários e fiscais buscando impedir que a economia sucedesse a uma pressão interna e externa que impediria o pleno funcionamento das políticas políticas e relações com os demais mercados. Como já mencionado, é certo que o Estado preocupa-se em realizar um conjunto de ações integradas, que conta com a iniciativa do Poder Público e da sociedade, conforme menciona o artigo 194 da CF/88, destinadas a garantir direitos fundamentais como a saúde, a previdência e a assistência social.

2. O instituto da previdência social no Brasil

Assim como no contexto internacional, a previdência social surge no Brasil de forma privada e voluntária, com a presença dos planos de pensão para os empregados da Santa Casa de Misericórdia de Santos, no ano de 1543 (VIANNA, 2012).

No âmbito constitucional, a previdência social apareceu pela primeira vez na Constituição Imperial de 1824. O texto previa a existência de auxílio público à população carente, no entanto, tratava-se de previsão que não encontrava amparo no mundo fático. Conforme ressalta Oliveira, a medida servia só no plano filosófico para remediar a desventura criada pelos princípios da liberdade e da igualdade existentes naquele período (OLIVEIRA, 2018).

No que tange às instituições, a primeira entidade privada organizada de previdência do país surgiria anos depois, em 1835. Tratava-se do Montepio Geral dos Servidores do Estado (MONGERAL), que contemplava modernos institutos de previdência privada (OLIVEIRA, 2018).

No campo normativo, o primeiro texto em matéria de previdência social é datado de 1821, o Decreto de 1º de outubro, que trazia a previsão de aposentadoria aos professores

após 30 anos de serviço. No âmbito dos decretos, destaca-se também os Decretos nº 9.912-A e nº 221, ambos do final da década de 1890, que previam, respectivamente, a concessão de aposentadoria aos empregados dos correios e a concessão de aposentadoria para os empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil (VIANNA, 2012).

Com o passar do tempo, a Constituição Imperial de 1824 foi revogada, passando a vigorar, então, a Constituição de 1891. Apesar de não apresentar grandes avanços na seara previdenciária, a nova Constituição contemplava em seu art. 75 a previsão de aposentadoria, vejamos: “Art 75 - A aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação”. Embora o texto preveja a aposentadoria por invalidez estritamente aos funcionários públicos em caso de serviço da Nação, deixando o restante da população praticamente desamparada, o fato do instituto constar no Texto Maior representa um tímido, porém inegável avanço.

Avançando ainda mais no tempo, em 1919 era criado o seguro de acidente de trabalho no Brasil, pelo Decreto Legislativo nº 3.724/19. Tratava-se do dever do empregador de pagar indenização ao empregado ou seus familiares nos casos em que houvesse incapacidade ou morte do trabalhador por acidente no ambiente de trabalho (IBRAHIM, 2015).

Apesar dos avanços e dos instrumentos normativos abordados, o marco inicial da Previdência Social no Brasil ocorreu em 1923, com a publicação do Decreto Legislativo nº 4.682, conhecido como Lei Eloy Chaves. Inspirada na lei que instituiu o seguro social na Argentina, a Lei Eloy Chaves criou as Caixas de Aposentadoria e Pensões nas empresas de estrada de ferro, com base na forma tríplice de custeio (empregadores, empregados e Estado). O Decreto garantia aposentadoria aos trabalhadores, pensão por morte aos familiares, assistência médica e redução no preço dos medicamentos (OLIVERA, 2018).

Dentre as principais características da Lei Eloy Chaves, cita-se a obrigatoriedade de participação dos trabalhadores no sistema, a forma de custeio alicerçada na contribuições de empregador, empregado e Estado, o anteriormente citado tríplice custeio, e a presença de um rol de prestações previamente definido em lei (CASTRO; LAZZARI, 2015).

Sobre a concepção da Lei Eloy Chaves como marco inicial da Previdência brasileira, Costa Silva destaca que se trata de uma concepção ideológica e uma inverdade histórica, visto que outros instrumentos normativos previdenciários foram criados antes de 1923. Nas palavras do autor, “Tivemos o mutualismo como forma organizatória e como precedente precioso da Previdência Oficial. (...) Buscam transformar as conquistas sociais, logradas com lutas e a partir das bases, em benesses estatais” (COSTA SILVA, 2022).

Superada essa questão, a Constituição Federal de 1934 foi a primeira Constituição a utilizar o termo “Previdência” em seu texto, além de trazer o importante avanço de incorporar o custeio tripartite, previsto anteriormente na Lei Eloy Chaves, ao patamar constitucional. Além disso, trouxe ao Texto Maior a noção do “risco social”, composto pela doença, invalidez, velhice e morte (AGOSTINHO, 2020). Vejamos:

“Art 121 - A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País.

§1º - A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos, além de outros que colimem melhorar as condições do trabalhador:

(...)

h) assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurando a este descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes de trabalho ou de morte.”

Apesar dos avanços, a Constituição Federal de 1934 teve pouco tempo de vigência, sendo revogada três anos depois pela Constituição de 1937. Em um período de crescente do autoritarismo, a nova Constituição não trouxe inovações significativas no campo previdenciário, a não ser pela utilização inédita da expressão “seguro social” e a previsão constitucional dos seguros em decorrência de acidente de trabalho.

A despeito da Constituição de 1937 não ter alterado os institutos previdenciários existentes até então, foi durante a sua vigência que diversas instituições foram criadas, cita-se como exemplos o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (Decreto-Lei nº 288, de 1938), o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Empregados em Transportes e Carga (Decreto-Lei nº 651, de 1938), a Câmara e o Departamento de Previdência Social no Conselho Nacional do Trabalho e o Departamento Nacional de Previdência Social (Decreto-Lei nº 8.742, de 1946).

Embora o contexto fosse de inovações normativas, com a publicação do Decreto nº 5.452, que aprovou a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), e a elaboração de um projeto de Consolidação das Leis da Previdência Social (OLIVEIRA, 2018). A Constituição Federal de 1946 “não representou nenhuma mudança de conteúdo no que tange à Previdência Social, em

comparação com a Constituição que a antecedeu” (AGOSTINHO, 2020). Talvez sua única inovação tenha sido a adoção do termo “previdência social” pela primeira vez em um texto constitucional.

Superada essa questão, em 1960 foi criado o Ministério do Trabalho e Previdência Social e promulgada a Lei Orgânica da Previdência Social (Lei nº 3.807). A LOPS criou alguns benefícios, como o auxílio natalidade, auxílio funeral e auxílio reclusão. Apesar disso, a Lei não contemplou todos os trabalhadores, deixando de fora os que desempenhavam funções no âmbito doméstico e na área rural.

Alguns anos depois, em 1966, outro passo importante era dado na história do direito previdenciário brasileiro. O Decreto-Lei nº 72 unificou os institutos de Aposentadoria e Pensões em uma única entidade, o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Previdência que era a tempos reclamada pelos estudiosos da matéria, posto que a manutenção de diversos institutos gerava elevados gastos e, por vezes, prejuízos financeiros aos trabalhadores que mudavam de categoria (CASTRO; LAZZARI, 2020).

No ano seguinte, a Constituição de 1967 foi instituída no início do período da ditadura militar. O texto constitucional teve como inovação a inclusão do salário-família ao patamar de norma constitucional e a criação do seguro-desemprego, sob a alcunha de auxílio-desemprego.

Nos anos seguintes, dois imensos contingentes de indivíduos finalmente passam a ser contemplados pelo sistema previdenciário brasileiro. A Lei complementar nº 11, de 1971, cria o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), com natureza assistencial, e finalmente integra o trabalhador rural ao sistema previdenciário brasileiro. No ano seguinte, em 1972, a Lei nº 5.859 incluiu os empregados domésticos como segurados obrigatórios.

Passado esse período, a grande mudança no sistema previdenciário brasileiro viria em 1988, com a volta de um estado democrático de direito e a promulgação da Constituição Cidadã, vigente até os dias de hoje. Conforme ensina Theodoro Agostinho, “com o advento da referida Constituição, houve o nascimento de um Sistema Nacional de Seguridade Social, o qual possui a finalidade precípua de assegurar o bem-estar e a justiça sociais” (AGOSTINHO, 2020).

O Estado brasileiro passa, então, a atuar de forma simultânea nas áreas da saúde, assistência social e previdência social, de forma que as contribuições passam a custear as ações do Estado nas três áreas. Trata-se de garantir o mínimo existencial, para que o princípio da

dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil presente no art. 1º, III, da Constituição Federal, seja utilizado como norte na atuação estatal.

Diversas foram as mudanças trazidas no campo previdenciário, como a equiparação dos trabalhadores rurais com os trabalhadores urbanos, a adoção do regime jurídico único para os servidores públicos da Administração Direta, autarquias e fundações públicas das esferas federal, estadual e municipal, entre outros.

No entanto, o texto constitucional não permaneceu intacto, diversas foram as alterações em seu conteúdo. A primeira grande mudança veio com a emenda constitucional nº 20, de 1998, que estabeleceu que as aposentadorias seriam concedidas com base no tempo de contribuição, tanto no âmbito do Regime Geral de Previdência Social, quanto no âmbito dos Regimes de Servidores Públicos. Além disso, tratou sobre os regimes de Previdência Social complementar, que não possuem limite de cobertura e contam com um regime de vinculação facultativo.

A segunda grande mudança veio em 2003, com as emendas constitucionais nº 41 e 47, que alterou os regimes próprios de agentes públicos da União, Estados, Distrito Federal e Município. Apesar disso, as emendas pouco alteraram os dispositivos sobre o Regime Geral de Previdência Social, as emendas. A seguir, será aprofundada as mudanças relativas à Reforma da Previdência após a aprovação da EC 103/2019 e seu impacto para o sistema de seguridade social brasileiro.

3. A Reforma Previdenciária de 2019

A última grande alteração na legislação previdenciária no Brasil ocorreu em 2019, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 103. Dessa vez, houve alteração significativa no Regime Geral de Previdência Social. Entre suas principais mudanças estão: (i) o estabelecimento dos critérios de idade e tempo de contribuição; (ii) a diminuição do valor das aposentadorias, da média dos 80% dos maiores salários para a média de 100% dos salários; (iii) a adoção de novos redutores de benefícios, posto que todos os contribuintes devem receber 60% desta média + 2% ao ano de contribuição (acima de 15 anos de tempo de contribuição para a mulher e acima de 20 anos de tempo de contribuição para o homem); (iv) a alteração das alíquotas do INSS; (v) mudanças das regras para a aposentadoria especial; (vi) mudanças nas regras de transição; (vii) diminuição da pensão por morte; (viii) transformação da aposentadoria por invalidez para aposentadoria da incapacidade permanente.

Após dois anos de vigência da reforma da previdência, os trabalhadores passaram a ter que cumprir mais requisitos, como a idade mínima no caso de aposentadoria por tempo de contribuição e especial, justamente porque o objetivo é impedir que trabalhadores se aposentem mais cedo com um valor considerável de benefício. Além disso, as alterações no cálculo dos benefícios também impactaram no sentido de aumentar o tempo de contribuição dos trabalhadores; e também a pensão por morte, no qual o valor saiu de 100% do valor que o falecido recebia de aposentadoria ou 100% do que teria direito se fosse aposentado por invalidez para submeter um desses valores ao pagamento com a alíquota de 50% + 10% para cada dependente existente para esse benefício, reduzindo, portanto, o valor a ser pago, de forma que apenas a partir de 5 dependentes seja possível o recebimento de 100% do valor; entre outras mudanças que dificultam o acesso aos benefícios previdenciários.

Sob um contexto de crise econômica e política, a emenda surgiu com base em um discurso de “equilibrar o sistema financeiro e atuarial”. Tal premissa é parte do contexto neoliberal no qual as subjetividades e o individualismo, que se pautam sobre a concorrência, contam com as investidas estatais e inovações no âmbito do legislativo para que seja possível a redução da proteção laboral, a ampliação da precariedade e redução de custos de empregadores para a maximização do lucro e, portanto, da mais-valia.. Isso ocorre porque os Estados são os principais sujeitos da globalização (WOOD, 1999) e, uma vez que o Estado de Bem-Estar Social é intrínseco ao sistema capitalista e a globalização representa a aceleração e quebra de barreiras físicas e abstratas de mobilidade internacional, o neoliberalismo vai contra à visão de intervenção do Estado no mercado.

Para Previtali e Fagiani, o neoliberalismo possui os seguintes princípios básicos (PREVITALI; FAGIANI; 2017, p. 93):

- “a) Política de privatização de empresas estatais;
- b) Livre circulação de capitais internacionais e ênfase na globalização;
- c) Abertura da economia para a entrada de multinacionais;
- d) Adoção de medidas contra o protecionismo econômico;
- e) Desburocratização do estado: leis e regras econômicas mais simplificadas para facilitar o funcionamento das atividades econômicas;
- f) Diminuição do tamanho do Estado, tornando-o mais eficiente;
- g) Posição contrária aos impostos e tributos excessivos;
- h) Aumento da produção, como objetivo básico para atingir o desenvolvimento econômico;
- i) Contra o controle de preços dos produtos e serviços por parte do Estado, ou seja, a lei da oferta e demanda é suficiente para regular os preços;

j) A base da economia deve ser formada por empresas privadas.” (PREVITALI; FAGIANI; 2017, p. 93).

Tais princípios, pois, implicam na manutenção da livre iniciativa e rompimento com o compromisso do Estado regulador, que antes entendia-se como articulador das políticas econômicas da sociedade capitalista. Logo, a regulamentação dá espaço à desregulamentação (PREVITALI; FAGIANI; 2017, p. 94), o que necessariamente atinge as relações de trabalho e também à previdência. Nesse sentido, já no período anterior à Covid-19, pôde-se observar o impacto das mudanças econômicas observadas pela Reforma da Previdência de 2019, aliada à Reforma Trabalhista de 2017. Notoriamente, após o golpe de 2016 vivenciado pela ex-presidente Dilma Rousseff por meio de um golpe jurídico, midiático e parlamentar representou a junção de uma série de interesses políticos e econômicos, especialmente no campo empresarial, para manutenção do controle do Estado (CASTRO, 2020).

Tais ações demonstraram, especialmente através dos governos de Temer e Bolsonaro, a sobreposição de interesses das classes dominantes, especialmente no que tange ao capital financeiro e do agronegócio à economia. São exemplos, as medidas de privatização, austeridade, concessões e a redução do papel social do Estado, aliado à reforma trabalhista e da previdência, que não apenas priorizaram condições de trabalho por meio da flexibilização de jornadas e pagamentos, até a redução do poder de compra a longo prazo e as perspectivas de aposentadoria no país, afetando especialmente as classes mais pobres. É justamente esse perfil de trabalhadores que mais foram afetados: notoriamente asfixiados por um projeto denominado “Ponte para o Futuro” e que ironiza a condição de populações socioeconomicamente vulneráveis.

Entre as políticas de austeridades observadas, destaca-se a Emenda Constitucional nº 95/2016, que estabeleceu um teto para gastos primários e reformas do Estado social, bem como privatizações sob justificativa de incremento do crescimento econômico. No entanto, as consequências podem ser observadas pelo decréscimo do PIB, abaixo de 1,3% ao ano (CASTRO, 2020) ao longo de três anos, somada à desindustrialização, desestruturação da construção civil, além de outros problemas que impactaram seriamente a população em âmbito social. E, num contexto de globalização, o impacto de tais escolhas são pioradas em virtude da recessão internacional, que demonstraram retrações elevadas em 2020 segundo o Instituto Fiscal Independente - IFI (DWECK, 2020).

Em 2020, constatou-se uma retração da economia em queda e as subsequentes ondas de contágio fomentaram um ciclo de decréscimo econômico e da circulação de serviços

e mercadorias. Logo, a agenda neoliberal implementada anteriormente à pandemia apenas acelerou a percepção negativa sobre o desinvestimento público e abismo financeiros, elementos probantes também do acirramento da necessidade de intensificação da luta de classes do país e a retomada de direitos. Por outro lado, a calamidade pública impediu o governo de seguir limites da meta fiscal e do orçamento de guerra, fazendo com que a “regra de ouro” fosse prescindida.

E, se de um lado assistimos ao aumento da informalidade, do desemprego e da ampliação da concentração de renda, foi gritante os elementos que confirmaram um quadro de profundas crises nas condições de vida dos brasileiros. Anteriormente à pandemia (2018/2019) 11,9% dos brasileiros acima de 14 anos encontrava-se desempregada, número que saltou para 14,4% em 2020, segundo o IBGE (PNAD, 2020); a população abaixo da linha de U\$ 1,9 per capita era de 6,3%, tendo crescido para 7% em 2020 (PNAD, 2020); e embora o índice de Gini demonstre melhora quanto à concentração de renda (de 0,506 em 2019 para 0,500 em 2020), os 1% mais ricos no país receberam 35 vezes a renda dos 50% mais pobres em 2020 (IBGE, 2021).

Ainda sim, o cenário foi insuficiente para frear as investidas liberais que continuaram a ser implementadas, ainda que houvesse forte pressão política para que a população mais vulnerável pudesse sobreviver. Nesse sentido, a propositura de um auxílio emergencial irrisório de 200 reais durante três meses não chegaria nem perto de atender às necessidades daqueles que não tinham emprego, possibilidade de sair de casa para trabalhar e muito menos esperança de que a pandemia se arrefecesse em curto prazo. A resposta da oposição foi a ampliação do auxílio para 600 reais durante três meses, com impacto de 152,6 bilhões de reais, no entanto, até junho de 2020, apenas 50% do orçamento havia sido executado.

Outrossim, a Medida Provisória 936/2020 permitiu a redução das jornadas e salários, notoriamente sobrepondo os interesses de empregadores em detrimento de empregados. Sob a justificativa de que a formalidade era um empecilho à manutenção do trabalho e dos empregos no país, observou-se a queda no poder de compra dos trabalhadores, ao invés de o Estado assumir um papel muito mais ativo quanto à responsabilidade da manutenção dos postos de trabalho já existentes e do reajuste de contas através de uma intervenção anticíclica, que evitariam a limitação à capacidade de investimento do Estado, com resultados muito mais capazes de minimizar efeitos de ciclos alternados entre crescimento, estagnação e retração da atividade econômica.

Especificamente em relação à previdência social, observa-se que a inclusão no sistema previdenciário teve diminuída sua contribuição desde 2014, já no início de um período

de recessão econômica anterior à pandemia de Covid-19. Se a proteção à população ocupada, em idade ativa, era de 72,5% em 2014 e foi para 70,3% em 2018/2019. Com a redução de contribuintes, claramente a proteção previdenciária também seguiu a tendência de queda, evidenciando que, além da falta de perspectiva em conquistar a aposentadoria em tempo integral somada ao desemprego em patamares extremamente elevados - inflados pelas escolhas políticas dos governos anteriores à pandemia -, atingiu não apenas os inativos, mas também a proteção de trabalhadores ativos e de seus dependentes.

Ainda, mais de 64,8 mil pessoas foram afastadas do trabalho por conta da Covid-19 entre janeiro e junho de 2021, já durante a segunda onda da pandemia, ante aos mais de 37 mil afastamentos em todo o ano de 2020 (IEPREV, 2021). E entre os motivos do afastamento, não estão apenas os contaminados pelo vírus, mas também diversos trabalhadores com problemas de saúde mental, no qual o primeiro semestre de 2021 afastou mais de 11,7 mil brasileiros e, nesse sentido, as concessões de benefícios por incapacidade temporária (que, em alguns casos, pode virar aposentadoria por invalidez) também foram afetadas. Entre 2019 e 2020, dados da Secretaria de Previdência demonstraram crescimento da quantidade de aposentadorias por invalidez a 20,4%: de 241,9 mil para 291,3 mil concessões (BOLETIM DE ESTATÍSTICA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2020). Esse montante impacta não apenas no fluxo de investimento do Estado para manutenção desses aposentados, mas também na redução do número de contribuintes (inclusive em idade ativa) para a manutenção da capacidade contributiva previdenciária do Estado perante a própria pandemia.

Nesse sentido, é evidente que a Reforma da Previdência ocorrida em 2019 já apontava desdobramentos significativos anteriores à própria crise econômica relacionada à pandemia da Covid-19. Sob a justificativa de necessidade de equilíbrio das contas públicas, o governo federal optou por seguir a lógica da austeridade defendida pela visão neoliberal da economia. No entanto, suas consequências puderam ser sentidas ainda mais com o aceleração da crise econômica nos anos seguintes, conforme será aprofundado a seguir.

4. A pandemia da Covid-19 em números: o impacto na previdência social

Conforme abordado durante todo o trabalho, o instituto da previdência social é de vital importância à sociedade brasileira. E durante a pandemia da Covid-19 não deixaria de ser afetada por ela. No tocante à saúde, por exemplo, o Brasil apresentou a reversão de um quadro de melhorias alavancadas pelo incremento da atenção primária (sobretudo pelo trabalho

realizado nas Unidades de Saúde da Família - USFs), entre outras, que atingiu a mortalidade infantil e materna, além de ampliar as desigualdades entre unidades da federação em relação aos indicadores de saúde (DWECK, 2020).

O enfraquecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) não poderia ocorrer num momento tão inoportuno, especialmente pelo congelamento de gastos primários, posto que a saúde foi afetada em 20 anos com tal medida. E, justamente durante uma crise pandêmica de saúde, causado por uma doença respiratória, a desestruturação de um dos poucos instrumentos capazes de atingir todo o país foi refletida em leitos extremamente ocupados, UTIs comprometidas em atendimento, e a incapacidade de gerir o aumento exponencial de casos especialmente ao longo de 2020, período pré-vacina.

O sintoma observado pelo desmonte da saúde pôde ser sentido em diversos âmbitos, posto que tal questão foi atravessada pelo saneamento básico, o direito à moradia, além da questão econômica. Segundo os dados apresentados pelo estudo supracitado, o acesso aos serviços de lixo e esgotamento sanitário tiveram pouca ampliação, contrastante aos dados em relação a pessoas em domicílios alugados e cedidos (CASTRO, 2020). Tal cenário escancara as necessidades urgentes em se rever políticas de desmonte de trabalhos públicos, como a Lei nº 14.026 de 15/07/2020 (BRASIL, 2020), proposta por Bolsonaro como PL 4.162/2019, que ameaça companhias públicas de saneamento básico, com a finalidade de entregá-las ao setor privado e, assim, comprometer a viabilização de serviços especialmente em municípios de baixo poder de arrecadação.

Isso sem tratar especificamente das necessidades da população em situação de rua, que encontra-se em situação ainda pior posto que estão sujeitas às condições de maior vulnerabilidade: sem habitação e saneamento básico, sem a garantia de alimentação adequada e saudável e com ainda mais dificuldades do acesso à saúde (ainda que exista o SUS) em razão do preconceito, entre outros direitos fundamentais. Nesse sentido, os indicadores também revelam a ampliação da pobreza, que saiu do patamar 4,5% para 6,3% da população no início da pandemia e atingiu 10,8% dos brasileiros ao final de 2021 (PNAD, 2022), alcançando ao menos 23 milhões de brasileiros, vivendo com menos de 210 reais ao mês.

Segundo dados da FGV Social com base na PNAD Contínua do IBGE, isso indica que a proporção de pobres aumentou 42,1% entre 2020 e 2021, ou seja, há 7,2 milhões de novos pobres em relação a 2020 e 3,6 milhões em relação ao período pré-pandêmico. A renda domiciliar per capita caiu do patamar de 114 reais por mês em novembro de 2019 para 52 reais em março de 2020, o que só pôde ser revertido com as prestações do auxílio emergencial em

sua fase mais robusta (600 reais por mês ao longo de três meses). No entanto, o cenário de bonança não perdurou até o início de 2021, pois o auxílio foi suspenso em janeiro, tendo retornado ao patamar de 55 reais por mês. Foi somente ao longo de 2021, com as consequências da vacinação em massa, reaquecimento da economia por meio do trabalho e novas contratações, investimentos em infraestrutura e a continuidade de políticas assistenciais que possibilitou o aumento da renda para 113 reais em agosto de 2021 e 96 reais em novembro do mesmo ano.

E do mesmo modo, vislumbrou-se dificuldades em relação à educação, pilar fundamental ao desenvolvimento humano. Não bastasse o número crescente de estudantes que deixaram de prestar o maior instrumento de acesso ao ensino superior público no país⁴, a educação sofreu inúmeros cortes de investimento, como nas bolsas de pesquisa da CAPES, CNPq, Fapesp e outros meios de financiamento, além de cortes nas políticas de permanências como Fies e ProUni e, relativamente ao ensino básico, cortes bilionários no Fundeb advindos como consequência também do teto de gastos imposto pela EC 95/16.

É evidente que a afetação da educação foi uma medida proposital dos governos anteriores à pandemia, mas especialmente durante ela, posto que foi durante os governos de Bolsonaro que o Ministério da Educação (MEC) passou por suas maiores crises: desde Carlos Decotelli (que saiu por escândalos de irregularidades em seu currículo lattes), a Abraham Weintraub (que deixou o cargo por uma escalada de crises por suas declarações contra ministros do STF, sendo incluído no inquérito do STF por divulgação de notícias falsas e racismo) e também Ricardo Vélez Rodríguez (demitido em abril de 2019 por propor revisões polêmicas em livros didáticos, fomentando mudar a forma como o golpe de 1964 e a ditadura militar eram abordadas), até a prisão do ex-ministro Milton Ribeiro por favorecimento de pastores a pedido de Bolsonaro.

Não bastasse o efeito nefasto da pandemia à escolarização e à aprendizagem como um todo, excluindo-se especialmente estudantes pobres da perspectiva de um futuro e de outros direitos como à alimentação saudável e o acesso ao saneamento básico - especialmente no caso de estudantes pobres e negros no Brasil -, ampliando-se o risco da fome, da violência física e psicológica, além da exploração sexual, do abandono de estudos e do trabalho infantil. Já em relação à segurança pública, a violência, vitimização e insegurança seguem uma tendência de

⁴ Segundo dados divulgados pelo Inep, mais da metade dos inscritos de 2020 faltaram na realização do exame e, em 2021, mesmo antes do término do prazo para pagamento da taxa do vestibular, este Enem foi o menor desde 2008.

Disponível

em:

<<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYTdlOGQ3ZTgtMzc1Ny00ZDFkLTk4NjQtZDBkNTUyNjVhNmQ1IiwidCI6IjZjczODk3LWM4YWVhNGI5ZS05NzhmLVVhNGMwNzc0MzRiZiJ9>>. Acesso em 03 nov 2022.

crescimento com 31,6 por 100 mil habitantes no período pré-pandêmico - 170 homicídios por dia (DWECK, 2020), que chegou a 23,6 por 100 mil em 2020 (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2021, p. 21).

Entre esses dados, encontram-se uma maioria de jovens negros, homens e pobres, que refletem o processo de desigualdades estruturais presentes no Brasil desde o período colonial. A alta da desigualdade, pobreza, desemprego, fragilidade das instituições sociais e descrédito das instituições de segurança pública e do Estado como um todo em administrar e prevenir tais crises não é apenas sinal alarmante do neoliberalismo no Brasil, mas especialmente um projeto de uma necropolítica como plano de governo.

Nesse sentido, urge a necessidade de maiores pressões populares e atividades organizadas que limitem, constringam e denunciem as práticas abusivas, legitimadas por aqueles que encontram-se no poder. Tais medidas são necessárias para confrontar medidas impopulares na política brasileira, evitando-se que, diante de um dos momentos de maior necessidade de investimentos no estado de bem-estar social em nossa história, deixemos de fora a população mais vulnerável. Dessa forma, atingiremos os princípios que devem nortear a instituição da política previdenciária, em especial os princípios da dignidade humana e da isonomia.

5. Conclusão

Conforme analisado pela evolução histórica da previdência social no Brasil e o atual cenário gerado pela pandemia de Covid-19, a proteção social tem papel fundamental de assegurar o princípio da dignidade da pessoa humana àqueles que enfrentam contingências alheias à sua vontade. Desta forma, o Estado brasileiro, mediante reivindicações e mobilizações populares, vem desde o seu período colonial criando e desenvolvendo instrumentos que garantam a proteção social e o mínimo existencial de seu povo.

Tal evolução pode ser observada pelo estudo dos regulamentos que originaram a seguridade social e, por consequência, a própria previdência social. No entanto, as recentes alterações no texto constitucional e as normas infraconstitucionais aprovadas, sobretudo no contexto de crise sanitária, econômica e política em que o país se encontra, trazem consigo a dúvida se o princípio da vedação ao retrocesso social não está sendo reiteradamente violado em função de um suposto equilíbrio financeiro do Estado brasileiro.

Ao apostar em uma política de austeridade, típica do contexto neoliberal, o Estado afasta-se da posição de garantidor do estado de bem-estar social, especialmente em decorrência

das reformas trabalhista (2017) e da previdência (2019). Assim, suas consequências puderam ser vistas antes mesmo da afetação da economia brasileira durante a pandemia de Covid-19. Ao dificultar o acesso à previdência social e com a piora das condições de trabalho, a população mais vulnerável socioeconomicamente teve ainda mais dificuldade ao acesso à saúde, educação e segurança pública, entre outras perdas.

Nesse sentido, é necessário que o Estado retome seu papel enquanto articulador das políticas públicas e detentor da sede de justiça social, com a finalidade de amenizar desigualdades e impedir os princípios que norteiam a criação do instituto previdenciário e as garantias fundamentais defendidas na Constituição Federal de 1988 sejam apenas palavras e não verdadeiros compromissos do governo brasileiro.

Referências Bibliográficas

AGOSTINHO, T. **Manual de Direito Previdenciário**. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

BOLETIM DE ESTATÍSTICA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Ministério da Previdência Social. Secretaria de Políticas de Previdência Social**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/dados-abertos-previdencia/previdencia-social-regime-geral-inss/arquivos/beps022022_final.pdf>. Acesso em 06 jul 2022.

BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado **Federal**: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 05 jul 2022.

BRASIL. Constituição (1998). Emenda constitucional nº 95 de 15 de Dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Diário Oficial da União.

BRASIL. Congresso Nacional - Matérias Legislativas. Consulta pública. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pl-4162-2019>>. Acesso em 05 jul 2022.

CASCIOLINI, Sacha Regina Galvão. **A solvência do sistema de previdência complementar fechado - Uma análise considerando a crise da Covid-19** / Sacha Regina Galvão Casciolini. - 2021.

CASTRO, C. A. P. de.; LAZZARI, J. B. **Manual de Direito Previdenciário**. 18ª ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

_____. **Manual de Direito Previdenciário**. 23ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

CASTRO, Jorge Abrahão. **Bem-estar social brasileiro no século XXI: da inclusão ao retorno da exclusão social**. Educ. Soc., Campinas, pp. 1-18, 2019.

_____. **Proteção social em tempos de Covid-19**. Revista Saúde Debate. Rio de Janeiro, V. 44, n. especial 4, dez. 2020.

COSTA SILVA, A. L. H. **A evolução histórica da previdência social no Brasil**. Site Busca Legis UFSC. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/30344-31376-1-PB.pdf>. Acesso em 03 de julho de 2022.

FGV. Fundação Getúlio Vargas. **A escalada da desigualdade: qual foi o impacto da crise sobre a pobreza e a distribuição de renda?** Rio de Janeiro: FGV; 2019.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Evolução das mortes violentas intencionais no Brasil, 2021. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/1-evolucao-das-mortes-violentas-intencionais-no-brasil.pdf>. Acesso em 3 nov 2022.

IBRAHIM, F. Z. **Curso de direito previdenciário**. 21ª ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

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.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **PNAD contínua – divulgação mensal: fevereiro-abril**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Contas nacionais trimestrais, 2021. Disponível em https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/5452d8356484c9bf115862b4f64d9079.pdf. Acesso em 28 set 2022.

IEPREV. Instituto de Estudos Previdenciários, Trabalhistas e Tributários, 2021. Disponível em: https://www.ieprev.com.br/conteudo/categoria/4/8520/impacto_da_covid19_no_inss_648_mil_pessoas_foram_afastadas_do_trabalho. Acesso em 03 nov 2022.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Painéis Enem, 2020 e 2021. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYTdlOGQ3ZTgtMzc1Ny00ZDFkLTk4NjQtZDBkNTUyNjVhNmQ1IiwidCI6IjI2ZjczODk3LWM4YWMTNGIxZS05NzhmLVVhNGMwNzc0MzRiZiJ9>. Acesso em 03 nov 2022.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Atlas da violência 2019**. Rio de Janeiro: IPEA, 2019.

OLIVEIRA, J. D. **Evolução histórica da previdência social: o sistema previdenciário brasileiro é estável?** Revista Brasileira de História do Direito. Salvador. v. 4. n. 1. Jan/Jun 2018. pp. 64-86.

PNAD Contínua. Pesquisa nacional por amostra de domicílios: microdados. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

PNAD Contínua. Trabalho e Rendimento, 2022. Disponível em: <https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Trimestral/Comentarios_Sinteticos/2022_2_trimestre/pnadc_202202_trimestre_e_fluxos_mercado_trabalho.pdf>. Acesso em 15 set 2022.

PNAD Contínua. Trabalho e Rendimento - Bimestral, 2022. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Trimestral/Comentarios_Sinteticos/2022_2_trimestre/pnadc_202202_trimestre_comentarios_sinteticos_Brasil_Grandes_Regioes_e_Unidades_da_Federacao.pdf>. Acesso em 15 set 2022.

PREVITALI, Fabiane; FAGIANI, Gilson. Estado de Bem-Estar Social, Neoliberalismo e Estado Gerador: Aproximações Globais. In: A crise da democracia brasileira – Volume I. Uberlândia: Navegando Publicações, 2017.

SILVEIRA F, FERREIRA J, MOSTAFÁ F, *et al.* Qual o impacto da Tributação e dos Gastos Públicos Sociais na distribuição de renda do Brasil? Observando os dois lados da moeda. In: Ribeiro JAC, Luchiezi Jr. A, Mendonça SEA, organizadores. Progressividade da tributação e desoneração da folha de pagamentos: elementos para reflexão. Brasília, DF: Ipea; Sindifisco; DIEESE; 2011.

SOUZA P., OSÓRIO, R; PAIVA L, *et al.* **Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos.** Brasília, DF: IPEA, TD 2499; 2019.

VIANNA, J. E. G. **Curso de direito previdenciário.** 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

WOOD, E. The Origin of Capitalism. New York: Monthly Review Press. 1999.

Submetido em 22.10.2022

Aceito em 06.11.2022