

# Proteção social em tempos de Covid-19

## *Social protection in times of Covid-19*

Jorge Abrahão de Castro<sup>1</sup>

---

DOI: 10.1590/0103-11042020E405

**RESUMO** A pandemia da Covid-19 é uma grave emergência de saúde capaz de gerar sérios problemas sociais. Por esse motivo, o artigo procura conhecer a proteção social disponível à população brasileira para enfrentar esses problemas. Para isso, reconstrói e analisa as condições de vida da população brasileira em conexão com as políticas públicas em dois períodos: na pré-pandemia e na pandemia. Constataram-se alterações regressivas nas condições de vida que indicam a redução da proteção social e o rebaixamento do bem-estar social para a maioria da população. Conclui-se que a proteção social dos brasileiros tem graves debilidades e dificuldades para o enfrentamento da pandemia; e as tendências apuradas sinalizam que se podem esperar enormes sacrifícios e elevadas perdas de vidas humanas nos tempos da pandemia da Covid-19.

**PALAVRAS-CHAVE** Pandemias. Proteção social em saúde. Condições sociais. Saúde.

**ABSTRACT** *The Covid-19 pandemic is a serious health emergency capable of creating critical social problems. For this reason, the article seeks to know the social protection available to the Brazilian population to face these problems. To do so, it reconstructs and analyzes the living conditions of the Brazilian population in connection with public policies in two periods: in the pre-pandemic and in the pandemic. There were regressive changes in living conditions that indicate a reduction in social protection and a decrease in social well-being for the majority of the population. It is concluded that the social protection of Brazilians has serious weaknesses and difficulties to face the pandemic; and the trends detected indicate that enormous sacrifices and high losses of human lives can be expected in the time of the Covid-19 pandemic.*

**KEYWORDS** *Pandemics. Social protection in health. Social conditions. Health.*

<sup>1</sup>Ministério da Economia  
(ME) - Brasília (DF), Brasil.  
[jorge.abrahaos57@gmail.com](mailto:jorge.abrahaos57@gmail.com)



## Introdução

A pandemia da Covid-19 que atualmente assola o mundo é resultado da disseminação por todos os países do novo coronavírus e que chegou ao Brasil em fevereiro de 2020. Enquanto uma grave emergência de saúde tem efeito colateral capaz de gerar problemas e instabilidade política, econômica e social, representando um dos maiores desafios a serem enfrentados nas últimas décadas; no social, os problemas vão além da emergência de saúde e envolvem os demais componentes das condições de vida da população. Por esse motivo, entende-se que a abrangência da proteção social destinada à população pode revelar o esforço das políticas públicas para enfrentar a pandemia, com menor ou maior perdas de vidas. Daí o objetivo deste artigo em conhecer a proteção social disponível à população brasileira para enfrentar os problemas decorrentes da pandemia da Covid-19.

Para tanto, inicia-se pela compreensão que as relações sociais de produção dos países, em cada momento histórico, determinam condições de vida que estão diretamente relacionadas com as necessidades sociais básicas da população do País. A descrição e a análise das condições de vida da população são um dos procedimentos que permitem conhecer a proteção social oferecida aos indivíduos, famílias e grupos sociais brasileiros. Essa proteção se refere, principalmente, às situações de dependência ou vulnerabilidade, entre as quais: a incapacidade de ganhar a vida por conta própria em decorrência de fatores externos, que independem da vontade individual, como o desemprego involuntário; a vulnerabilidade devido ao ciclo de vida do ser humano, como são os casos da infância e dos idosos; e as situações de risco, como em caso de acidentes – invalidez por acidente – e como é o caso da recente pandemia da Covid-19, entre outros.

A operacionalização do conceito de condições de vida será efetuada mediante a utilização de um conjunto de dimensões compostas por indicadores ligadas a fatores

econômicos e sociais da população. A qualidade analítica das dimensões é determinada pela disponibilidade de dados e informações para construção de seus indicadores. Apesar de importantes, alguns recortes analíticos possíveis, tais como região, localidade, idade, gênero, raça/cor, não serão tratados de forma específica, mas apenas utilizados em algumas situações. Dessa escolha, derivou a especificação de oito dimensões: trabalho e renda; previdência social; saúde; saneamento básico e habitação; assistência social – pobreza de renda –; desigualdade de renda, educação; e segurança pública e violência. Para explicar as variações dos indicadores, importam as situações políticas e econômicas conjunturais e, particularmente, a direção da política pública com respeito às necessidades sociais básicas da população, relativas ao acesso à renda e aos bens e serviços sociais.

Para cumprir o objetivo e seguindo esse método, este artigo reconstrói a seguir as condições de vida da população brasileira, no período pré-pandemia, 2014 a 2018/19, e no ano da chegada e epicentro da pandemia, 2020, além de exibir tendências. O período histórico escolhido é uma estratégia para ampliar as informações, sobre as forças e fragilidades, e construir tendências da proteção social que enfrentará a pandemia da Covid-19, uma vez que ela está em seu início no Brasil.

## Proteção social em tempos de Covid-19

O período pré-pandemia é muito relevante para entender o que se passa com diversos aspectos da realidade brasileira no decorrer da pandemia. Por exemplo, na política, é um período bastante conturbado e que está marcado pelo golpe do *impeachment*, enquanto uma interrupção forçada de um mandato presidencial legitimamente conquistado, em uma manobra mediático-jurídico-parlamentar conduzida pela junção de um conjunto de interesses políticos, técnico-burocráticos e

empresariais de tomada do poder e controle do Estado. Esse evento levou à quebra do aparato/jurídico institucional construído desde a nova república, com consequências danosas para a frágil e curta democracia do País, que ainda tinha que conviver com os desejos autoritários dos interesses em torno da ‘lava jato’. As presidências que se seguiram ao golpe, Temer e Bolsonaro, apesar de algumas diferenças, representam os interesses das classes dominantes, principalmente do capital financeiro e do agronegócio, na radicalização das teses neoliberais de abertura indiscriminada da economia, privatização, concessões, redução do papel social do Estado, desmonte total da proteção aos trabalhadores, desprezo ao meio ambiente, entre outros interesses.

A presidência de Temer, em seu curto período – uma das piores avaliações populares da história do Brasil –, entregou uma economia de baixo crescimento e diversos problemas sociais, como apresenta-se a seguir. Já o presidente Bolsonaro, desde o início de seu mandato, tem explicitado sua ameaça aos valores democráticos, com discurso de ódio e apologia às ideias totalitárias. Com isso, o ambiente político está em permanente conflito que se conjuga ao deliberado enfraquecimento institucional. No período da pandemia, as incertezas políticas foram agudizadas, e o grau de obscurantismo foi elevado, pois se, no início, Bolsonaro fez a previsão que as mortes seriam poucas e que tudo não passava de uma ‘gripezinha’, no decorrer da pandemia, em que tudo se agravou, não mudou de opinião e se absteve de governar. Preferiu o confronto opoendo saúde

à economia, apostou em saídas milagrosas se opondo às evidências científicas, propôs o rompimento do isolamento social e a volta ao trabalho de forma indiscriminada, com apoio de parte expressiva do empresariado.

Na economia, no período pós-golpe, o projeto denominado de ‘ponte para o futuro’, levou a uma radicalização das políticas neoliberais de austeridade fiscal, cujo exemplo maior foi a aprovação da Emenda Constitucional nº 95 (EC-95) que estabelece um teto para os gastos primários, desestruturação do aparato institucional e reformas para redução do Estado social e privatizações, com o argumento que essa estratégia levaria o País de volta à confiança e ao crescimento<sup>1</sup>. No entanto, a resultante foi um Produto Interno Bruto (PIB) que cresceu abaixo de 1,3% ao ano, nos últimos três anos, o que significa que o prometido crescimento não veio e que a economia está com pífio crescimento, além do aprofundamento da desindustrialização, desestruturação da construção civil pesada, dependência do agronegócio, entre outros problemas; e com graves consequências sociais.

No período da pandemia, as primeiras impressões de instituições internacionais e nacional são que ela trará consequências graves para a economia mundial e que a recessão global será intensa e disseminada para quase todos os países. No Brasil, a pandemia vai encontrar a economia brasileira em crise, e os resultados serão piores que aqueles previstos para a economia mundial, como poder ser visto na *tabela 1*, a seguir.

Tabela 1. Estimativas para crescimento do PIB do Brasil na pandemia da Covid-19

Em (%)								
Ano	IE-UFRJ Dweck et al. (2020)	IFI Senado	Ipea	BCB Boletim Focus	Banco Mundial	FMI	OCDE (single-hit)	OCDE (double-hit)
2020	- 6,4 (Ref.)	-6,5	-6,0	-6,5	-8,0	-5,3	-7,4	-9,1
2021	...	2,5	3,6	3,5	2,2	2,9	4,2	2,4

Fonte: Elaborado por Instituto Fiscal Independente (IFI)<sup>2</sup> e acrescido dados de Dweck et al.<sup>3</sup>

As previsões dessas instituições mostram retrações elevadas para a economia brasileira, em 2020, desde -5,3% previstos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) até -9,1% da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (*double-hit*), que é o cenário para o caso de o País apresentar uma resposta errática à crise e for atingido por uma segunda onda de contágio. Chama atenção que as instituições nacionais convergem para uma retração da economia em torno de -6,5% em 2020. Para o ano seguinte, 2021, é esperada uma recuperação mais lenta que a média global, variando de 2,2%, Banco Mundial, a 4,2%, OCDE (*single-hit*), que é o cenário para o caso de o Brasil ter apenas uma única onda de contágio. A rapidez e a profundidade da crise têm surpreendido e levado as instituições a rever suas posições, o que torna esses cenários e previsões em algo provisório e mutável no transcurso da pandemia.

O que está acontecendo no mundo não é diferente para o Brasil. A profundidade da crise econômica pôs o ‘mercado’ em colapso, e foi necessária a rápida ação do Estado, o que fez com que o ‘liberalismo’ da equipe econômica e seu edifício fiscal, dito inviolável, fossem relevados. Foi estabelecido o estado de calamidade pública que desobrigou o governo do cumprimento da meta fiscal e dos limites para gastos com pessoal, e o ‘orçamento de guerra’ dispensou o governo de cumprir a ‘regra de ouro’ e o teto de gasto.

No social, as condições de vida da população também vão sofrer alterações profundas, como pretende-se entrar em mais detalhes a partir da análise das dimensões e do painel de indicadores sociais em dois períodos, na pré-pandemia e na pandemia, cujas informações são apresentadas na *tabela 2* a seguir. Vão-se associar essas informações às políticas públicas na perspectiva de verificar a proteção social oferecida à população e suas tendências.

Tabela 2. Condições de vida: dimensões e indicadores selecionados. 2014, 2018/2019 e 2020

Dimensões	Indicadores	Pré-pandemia			Pandemia	
		2014	2018/19	Situ.	2020	Tend.
Trabalho e renda	Nível de ocupação da população (%)	56,9	54,6	□	51,6 1Q	□
	Taxa de desocupação na pop. >14 anos (%)	6,8	11,9	□	12,6 1Q	□
	Taxa composta de subutilização na pop. > 14 anos (%)	15,0	24,2	□	25,6 1Q	□
	Prop. pop. > 14 anos ocup. trabalho informal (%)	39,1	41,1	□	39,91Q	□
	Rend. médio todos trabalho pop. > 14 anos (R\$1,00)(1)	2.3601Q	2.3661Q	□	2.4251Q	□
	Massa de rend. Hab. todos os trabalhos (R\$ bilhões) (1)	207,91Q	213,31Q	□	211,6 1Q	□
	Saldo de emprego formal (Caged) (mil)	1.049,51Q	313,31Q	□	- 763,21Q	□
Previdência social	Pop. 16 a 59 anos ocupada e protegida (%)	72,5	70,3	□	...	□
	Pop. > de 60 anos protegida (%)	83,0	84,0	□	...	□
	Pop. > de 14 anos ocupada/contribuindo prev. (milhões)	58,71Q	58,61Q	□	57,51Q	□
Saúde	Taxa de Mortalidade Infantil (por mil Nascidos Vivos)	12,4	12,2	□	...	□
	Taxa de Mortalidade Infância (por mil Nascidos Vivos)	14,9	14,2	□	...	□
	Razão de mortalidade materna (por 100 mil)	58,4	56,3	□	...	□

Tabela 2. (cont.)

Dimensões	Indicadores	Pré-pandemia			Pandemia	
		2014	2018/19	Situ.	2020	Tend.
Saúde	Esperança de Vida ao Nascer (anos)	75,2	76,5	□	...	□
	Número confirmado de contaminados pela Covid-19 (mil)	...	...	..	1.141(2)	□
	Número de mortes vítimas da Covid-19 (mil)	...	...	..	52,3(2)	□
Saneamento básico e habitação	Prop. pessoas/dom. com acesso à coleta lixo (%)	82,7(2016)	84,4	□	...	□
	Prop. pessoas/dom. com abast. de água (%)	85,8(2016)	85,5	□	...	□
	Prop. pessoas/dom. com rede coletora esgoto (%)	66,9(2016)	68,3	□	...	□
	Prop. pessoas em domicílios de aluguel/cedidos (%)	24,6(2016)	26,3	□	...	□
	Domicílios com máquina de lavar (%)	63,2(2016)	66,1	□	...	□
Assistência social - pobreza de renda	Pop. renda abaixo linha U\$ 1,9 PPC 2011 per capita (%)	4,5	6,3	□	7,0(3)	□
	Pop. renda abaixo linha U\$ 3,2 PPC 2011 per capita (%)	9,9	11,2	□	12,6(3)	□
	Pop. renda abaixo linha U\$ 5,5 PPC 2011 per capita (%)	22,8	23,9	□	27,0(3)	□
	Número de pessoas em situação de rua (mil) (4)	105,3	202,6	□	221,9	□
Desigualdade de renda	Desigualdade de renda - Gini	0,526	0,545	□	...	□
	Participação dos 1% mais rico na renda (%)	11,8	12,7	□	...	□
	Participação dos 10% mais rico na renda (%)	42,3	42,9	□	...	□
	Participação dos 40% mais pobres na renda (%)	13,0	12,7	□	...	□
Educação	Taxa de frequência à escola (0 a 3 anos) (%)	24,6	34,2	□	...	□
	Taxa de analfabetismo (15 anos ou mais) (%)	8,3	6,8	□	...	□
	Média de anos de estudos (pop. > 25 anos) (anos)	7,7	9,3	□	...	□
	Taxa líquida de frequência ao ensino médio (%)	67,2	69,3	□	...	□
	Pop. 15 a 29 anos, sem estudar/trabalhar (nem-nem) (%)	21,3	23,0	□	...	□
Segurança pública e violência	Taxa de homicídio (por 100 mil)	29,8	31,6	□	...	□
	Taxa de homicídio por armas de fogo (por 100 mil)	21,1	22,9	□	...	□
	Taxa de homicídio pop. 15 a 29 anos, homens (por 100 mil)	116,9	130,4	□	...	□
	Roubo e furto de veículos (mil)	513	491	□	...	□

Fonte: IBGE<sup>4-7</sup>; Ipea<sup>8,9</sup>; Brasil<sup>10-15</sup>; FABc<sup>16</sup>; Sumner<sup>17</sup>; Natalino<sup>18</sup>.

Notas:

1) IBGE<sup>7</sup>, utiliza o deflator médio primeiro quadrimestre (1Q) de 2020;

2) Brasil<sup>11</sup>, em 23 de junho de 2020;

3) Sumner et al.<sup>17</sup>, resultados com base cenário intermediário;

4) Natalino<sup>18</sup>, para março de cada ano.

A dimensão do trabalho e renda é muito importante para quase todos os aspectos das condições de vida da população, pois expressa os resultados do mercado de trabalho para a população em determinado período. Para o período pré-pandemia, os indicadores dessa dimensão apresentados na *tabela 2* mostram que o nível da ocupação se reduziu e que a desocupação se elevou fortemente, quase dobrando de valor, sendo que o emprego com carteira de trabalho assinada foi o mais penalizado, perdendo milhões de postos, principalmente no setor industrial e no da construção civil. A subutilização se elevou intensamente e chegou a quase um quarto da força de trabalho; e a informalidade, que vinha se reduzindo paulatinamente no período anterior, de acordo com Castro<sup>19</sup>, inverteu a tendência e voltou a se elevar. Acompanha esse movimento: a estabilização da renda e da massa de rendimentos em baixo patamar, que é ruim para a demanda das famílias e para o crescimento econômico. Ou seja, esses indicadores mostram um movimento de piora no mercado de trabalho e uma situação muito ruim de renda e proteção social para a classe trabalhadora no momento pré-pandemia.

Para o período da pandemia, como pode ser visto na *tabela 2*, os resultados para primeiro quadrimestre (1Q) do ano de 2020 indicam uma ampliação da tendência anterior e uma piora no mercado de trabalho haja vista a sua severidade. Por exemplo, o saldo de empregos formais revela esse movimento: enquanto no 1Q de 2019 o resultado foi positivo, nesse mesmo período, em 2020, o resultado foi fortemente negativo. Dweck<sup>3</sup> estimam que, em 2020, ano da pandemia, o nível de ocupação pode cair até 14,0%, e que a maior parte das ocupações ameaçadas está em setores cujos empregos são de menor qualificação e remuneração, com baixa proteção social e menor capacidade de realizar uma recomposição entre redução de carga horária e destruição de postos de trabalho. Esses resultados levaram a um prognóstico, para o período da pandemia, de que haveria grandes dificuldades para classe trabalhadora, pois, com as dificuldades geradas pela contração elevada da economia, somar-se-ia a precarização das relações de trabalho

resultante das políticas de retirada de direitos e de amparos aos trabalhadores, o que reduziria a proteção social ao trabalhador e suas famílias.

Quando a pandemia se iniciou de fato, a situação de renda da população mais vulneráveis tornou-se muito grave, como havia sido prognosticado, o que levou à forte pressão política para que o governo federal agisse em apoio aos trabalhadores mais vulneráveis. Em resposta, o governo propôs pagamento de R\$ 200,00 por três meses. Esse valor foi entendido como insuficiente por um leque amplo de forças políticas; e depois de muita negociação, foi aprovado um apoio emergencial de R\$ 600,00, por três meses, e orçado em R\$ 152,6 bilhões, que, até junho, tinha sido executado 50%, de acordo com o Instituto Fiscal Independente (IFI)<sup>2</sup>. Já a Medida Provisória 936 permitiu acordos de redução de jornada e salários, supostamente para ajudar a classe trabalhadora formalizada, mas os interesses das empresas acabam prevalecendo, com a diminuição de seus gastos e, conseqüente, redução dos salários dos empregados. Para mais detalhes sobre o emprego, trabalho e renda neste período.

Na previdência social pública, a proteção social à classe trabalhadora, no período pré-pandemia, ficou pior principalmente para a população em idade ativa, e pode piorar ainda mais durante a pandemia. A pior notícia aqui é que o processo de inclusão no sistema previdenciário público foi rompido com a redução de contribuintes para o sistema desde 2014, quando tiveram início a recessão econômica, as reformas trabalhistas e a terceirização. A *tabela 2* mostra que, no período pré-pandemia, a proteção previdenciária à população ocupada, em idade ativa, havia sido reduzida de 72,5% para 70,3%; e que a população contribuinte para o sistema se manteve estável em torno de 58,7 milhões, mesmo com o crescimento da população em idade ativa. Esses dados são evidências de como a recessão econômica, a austeridade fiscal e as políticas trabalhista tiveram como consequência a redução da proteção social de ampla parcela da população, atingindo também a estabilidade e a segurança no financiamento da previdência social.



No período da pandemia, as dificuldades para a proteção previdenciária continuam, é o que revela os dados da *tabela 2*. Para o primeiro quadrimestre de 2020, ocorreu uma redução de mais de 1 milhão de contribuintes, indicando uma forte queda na proteção previdenciária para a população em idade ativa. Ou seja, a retração forte da economia e as perdas de empregos com carteira assinada já mencionadas, aliadas aos primeiros impactos negativo da implementação da Reforma da previdência promovida pelo governo Bolsonaro, que aumentou o tempo de contribuição, ampliaram a idade mínima, dificultaram a aposentadoria em tempo integral, diminuíram os valores dos benefícios, entre outros pontos, prejudicando a proteção social dos trabalhadores ativos e inativos e seus dependentes. Não se pode esquecer que o projeto original, que continua na pauta conservadora, é de mudança radical do sistema de aposentadorias e pensões, introduzindo o sistema de capitalização, que significa a retirada total do Estado da proteção social previdenciária e a entrega às forças de mercado à sua condução, com graves consequências para a maioria da população.

A dimensão da saúde é um importante componente das condições de vida, que tem relevância para todas as demais dimensões. Apesar de poucos, os indicadores adotados (*tabela 2*) são assumidamente marcadores sociais potentes que podem retratar a situação não apenas da saúde da população em uma sociedade. Nessa dimensão, a situação da população brasileira que vinha experimentado melhorias incrementais devido à ampliação da atenção primária, sobretudo na modalidade saúde da família, entre outros bens e serviços de saúde, interrompe a tendência e se estabiliza no período após 2014. A *tabela 2* mostra que ocorreu uma estabilização da mortalidade infantil e na infância no período pré-pandemia.

A mortalidade materna, sempre resistente à redução, também se estabilizou em patamar elevado. A situação é ainda mais difícil quando se observa que as desigualdades entre as unidades da federação nos indicadores de saúde são enormes. Esses resultados têm a ver com a política de austeridade fiscal, que enfraqueceu as

políticas de saúde e coloca em risco a continuidade do Sistema Único de Saúde (SUS), com a restrição ao crescimento real dos gastos na área de saúde no período, sendo um dos menores dos últimos anos. A EC-95 que congelou os gastos públicos durante 20 anos anulará quaisquer possíveis avanços futuros nos serviços públicos de saúde. O governo Bolsonaro se iniciou com mais cortes de despesas e com o desmonte de programas em linha com o desejo de precarização e extinção do SUS, reduzindo a proteção de parcela expressiva da população da cobertura de uma diversidade de riscos e agravos.

No período da pandemia, a situação se agrava; e após três meses de seu início, o Brasil já é o segundo país do mundo em casos confirmados e em mortes – de acordo com *tabela 2*, são mais de 1,1 milhão de casos confirmados e 52,3 mil mortes. Enquanto isso, o presidente Bolsonaro continua negando a importância do problema, estimulando o descumprimento do isolamento social, não cumprindo os protocolos de proteção e estimulando a desinformação, dificultando as políticas de saúde; por isso já foram demitidos dois ministros da saúde, e a pasta da saúde foi entregue provisoriamente a um militar. De acordo com o IFI, existe uma baixa execução dos recursos previsto para combater a pandemia, pois, dos R\$ 40 bilhões autorizados, apenas R\$ 12,4 milhões (28,3%) foram efetivamente gastos, refletindo a falta de coordenação e a pouco preocupação do governo federal com a pandemia. O mais grave é que estudos como de Noronha et al.<sup>20</sup> mostram que a pressão sobre o sistema de saúde no Brasil decorrente da demanda adicional gerada pela Covid-19 resulta em uma situação crítica para o sistema atender à demanda potencial. Essa situação é preocupante porque tem como consequência um aumento da mortalidade nos locais em que a oferta dos serviços não está preparada. Somando a oferta pública e privada, diversas microrregiões e macrorregiões de saúde operariam além de sua capacidade, comprometendo o atendimento principalmente a pacientes com sintomas mais severos. O cenário é pior para leitos de Unidades de Terapia Intensiva (UTI) e no Norte

e Nordeste. Dessa forma, a presença de vazios assistenciais pode levar o sistema ao colapso, mesmo com taxas menos elevadas de infecção.

No saneamento básico e habitação, a situação para a maioria da população é bastante precária, observando-se, nesse período, movimentos controversos no acesso aos bens e serviços da área. De um lado, de acordo com a *tabela 2*, o acesso aos serviços de lixo e esgotamento sanitário tiveram pequena ampliação; de outro, a proporção de pessoas em domicílio alugado/cedido continua elevada e se ampliou. Já a proporção da população sem serviço de água da rede geral não teve alteração. Em razão das conexões transversais da área, essa situação potencializa os problemas de saúde pública, a poluição dos recursos hídricos, entre outros problemas. Esses resultados espelham a desarticulação política e o baixo investimento público e privado na área. Com a manutenção da política de austeridade, essa situação pode piorar na gestão Bolsonaro e ficar mais grave devido à pandemia, além dos esperados processos de privatização dos bens e serviços voltados ao abastecimento de água e de esgoto, como, por exemplo, o projeto de lei, proposto por Bolsonaro, que tramita no Senado, que ameaça as companhias públicas de saneamento básico, entregando-as ao setor privado, ao forçar a extinção do subsídio cruzado que viabiliza a prestação de serviços em muitos municípios de baixo poder de arrecadação.

A dimensão da assistência social que trata com as vulnerabilidades sociais da população foi retratada apenas pela ótica da insuficiência de renda – medida pelos diversos indicadores de pobreza de renda – e pela população de rua. A tendência de redução das situações de pobreza, medida em renda, que vinha ocorrendo desde o início do recente século reverteu-se fortemente a partir de 2014. Para o período pré-pandemia, observa-se na *tabela 2* que a pobreza (pessoas vivendo com menos de US\$ 1,90 em paridade de poder de compra por dia) aumentou de 4,5% para 6,3% da população, isso significa que 4,3 milhões de brasileiros voltaram a viver na pobreza; e, no total, atingiu 13,3 milhões de pessoas. Os resultados para as demais linhas de pobreza que

são apresentadas na *tabela 2* corroboram essa tendência de crescimento da pobreza no período. Essa situação é ainda mais agravada para grupos específicos: de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>21</sup>, a pobreza não afeta a todos de forma idêntica, pois existem grupos populacionais que são mais vulneráveis, como é o caso das crianças e da população preta e parda. Também afeta diferentemente a população no território, sendo mais intensa nas regiões Norte e Nordeste e nas periferias das grandes cidades. Percebe-se, então, que a inserção no mercado de trabalho não é condição suficiente para superar a pobreza, pois 14,3% dos ocupados estão nessa condição. Esse retrocesso na pobreza foi grave o suficiente para que a Fundação Getúlio Vargas (FGV), em exercício de projeção, considerando um cenário de crescimento do PIB de 2,5% ao ano, estimasse que só em 2030 a pobreza voltaria ao nível de 2014, concluindo que pode haver uma década e meia de tempo perdido no combate à pobreza, em grande medida devido à falta de políticas públicas adequadas.

No período da pandemia, o retrocesso pode prosseguir e se agravar, segundo estudo de Sumner et al.<sup>22</sup>, que avaliaram três cenários possíveis da recessão causada pela pandemia: queda de 5%, de 10% e de 20% de renda ou consumo. Por exemplo, para o cenário intermediário de queda de 10% de renda ou consumo no Brasil, as pessoas vivendo com menos de US\$ 1,90 por dia, em 2020, podem aumentar 0,7 ponto percentual (p.p.), e a taxa de pobreza chegaria a 7% da população (*tabela 2*). Para os outros parâmetros de pobreza, utilizados usualmente pelo Banco Mundial – pessoas vivendo com menos de US\$ 3,20 e US\$ 5,50 –, a pobreza pode ter um crescimento de 1,4 p.p. e 3,1 p.p.; e a taxa pode subir para 12,6% e 27,0%. O cenário para frente é de grande incerteza, apesar do governo Bolsonaro, a contragosto, ter dado o auxílio emergencial a um conjunto expressivo da população.

Se esses resultados se confirmarem, significa que haverá uma redução da proteção social à população vulnerável, cujas explicações estão relacionadas com a crise econômica profunda



derivada da pandemia e com as decisões políticas anteriores à pandemia, entre elas: as medidas que facilitaram a precarização das relações de trabalho; as alterações na política de valorização do salário mínimo; a política de austeridade fiscal, principalmente a EC-95; a situação dramática da rede de assistência social, com grande parte dos serviços não funcionando de forma adequada; a desfiguração e a extinção de programas. Além dos problemas no Programa Bolsa Família (PBF), com uma longa fila de espera para participar do programa, não reajuste da linha de elegibilidade para acesso, Souza et al.<sup>23</sup> mostram que ele é importante redutor da pobreza.

A desigualdade de renda voltou a se elevar no período pré-pandemia, uma reversão da tendência que vinha ocorrendo desde o princípio do presente século. A desigualdade da renda domiciliar per capita, medida pelo Índice de Gini, teve uma elevação no período de 0,526 para 0,545; e os demais indicadores, apresentados na *tabela 2*, corroboram essa variação, por exemplo, a parcela do 1,0% da população com os maiores rendimentos ampliou sua parcela na renda de 11,8% para 12,7%, ficando com a mesma renda dos 40% da população com os menores rendimentos. A participação dos 10%, superior, na renda ampliou-se, enquanto a dos 40% diminuiu. O IBGE<sup>24(57)</sup> chama a atenção ainda que

[...] as desigualdades de rendimento são ainda mais marcantes quando a análise da distribuição do rendimento domiciliar per capita é feita para grupos de cor ou raça da população. Enquanto 16,4% da população branca estava entre os 10% com maiores rendimentos, apenas 5,0% da população preta ou parda encontrava-se nessa mesma classe de rendimentos em 2018. O inverso acontece entre os 10% com menores rendimentos, que abarcavam 13,5% da população preta ou parda diante de 5,5% da população branca.

No estudo da FGV<sup>25(3)</sup>, a desigualdade medida pelo Gini, também, apresenta uma tendência de crescimento entre 2014 e 2019. Mostra, ainda, que

a metade mais pobre da população teve perdas de renda, com variação acumulada de -17,1%, enquanto o 1,0% mais rico teve ganhos de +10,1% nesse período. E conclui que

É um movimento de concentração que dura 17 trimestres consecutivos, ou seja, quatro anos de aumento consecutivos de desigualdade, o que constitui um recorde de duração nas séries históricas brasileiras.

Essa ampliação da desigualdade tem a ver com o aumento da precariedade no mercado de trabalho devido: à desocupação elevada e em crescimento; às dificuldades dos trabalhadores menos qualificados em aumentar seus rendimentos; às ocupações informais que foram geradas, que têm menor salários; ao desalento elevado; e à subutilização da força de trabalho, que atinge nível recorde e em ampliação. Além disso, deve-se também à dinâmica de reajuste do salário mínimo, que não tem ganhos reais desde 2015, e a algumas decisões políticas, entre elas a política de austeridade fiscal, principalmente a EC-95, que restringiu os gastos com programas de transferência de renda, educação e Saúde, que de acordo com Souza et al.<sup>24</sup> e Silveira et al.<sup>26</sup> têm efeitos distributivos relevantes.

Na educação, no período pré-pandemia, o processo de escolarização mantém a inércia de pequenos aumentos incrementais, que pouco arranha os problemas estruturais, tais como as dificuldades com a progressão escolar de parcela expressiva dos alunos, o analfabetismo que até agora não teve solução definitiva, a baixa escolaridade média da população e as questões de qualidade. No ensino médio, apesar da taxa líquida de frequência ter evoluído um pouco, o valor atingido é ainda muito baixo diante das expectativas do Plano Nacional de Educação (PNE). A situação social da população jovem continua piorando, pois aqueles que não estão estudando ou trabalhando (nemem) continuam em ascensão (*tabela 2*). No âmbito do sistema escolar, as restrições aos gastos em educação devido à EC-95 e a não

regulamentação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) podem ter efeito devastador sobre os bens e serviços públicos de educação, indispensáveis para a maioria da população. Além dos problemas escolares, a crise econômica trouxe consequências profundas para os alunos por causa de fatores externos à escola, tais como a ampliação das dificuldades econômicas das famílias que passam a conviver com desemprego, desalento, queda da renda, aumento da insegurança, entre outros fatores que prejudicam os alunos e os profissionais da educação e que acabam sendo levados para o ambiente escolar. Além disso, o governo Bolsonaro deu demonstração, em seu primeiro ano, que pretende reduzir a ação do governo federal na educação básica, com sérias implicações para a efetivação do direito à educação, além de articular o enfraquecimento das universidades públicas e de pretender a condução do ensino superior por lideranças empresariais, reduzindo também as pesquisas e a pós-graduação.

A pandemia afetou profundamente a rotina do sistema escolar e de suas escolas devido à suspensão de aulas presenciais, que foi inevitável e importante para não propagação do vírus, mas que pode trazer consequências maiores para os alunos pobres, que, ao ficarem longe da escola, expõem-se aos riscos da fome, violência física e psicológica, exploração sexual e abandono dos estudos. Além disso, a redução da renda das famílias pode fazer com que ocorra uma ampliação do trabalho infantil e abandono da escola. Por outro lado, os sistemas escolares procuram atenuar os efeitos da suspensão das aulas com o ensino a distância, mas têm enfrentado muitas dificuldades, pois o método tem que ser mais bem assimilado pelo corpo docente, e os alunos mais pobres não possuem condições materiais de acompanhar esse tipo de ensino.

Na dimensão da segurança pública e violência, a vitimização e a insegurança da população continuam elevadas, e o cenário para o futuro é de permanência dessa tendência (*tabela 2*). As mortes por homicídio começam o período em patamar bastante elevado, e continuam a

crescer, com a taxa atingindo 31,6 por 100 mil, no final do período, o que significava cerca de 170 homicídios por dia. Além disso, o homicídio se concentra na população masculina e jovem, que cresceu e atingiu 130,4 por 100 mil. Esses números são a demonstração do extermínio da população jovem/masculina/pobre/negra em marcha forçada. São recordes históricos e revelam que são mortas mais pessoas no Brasil do que em muitos países que estão atualmente em guerra. Essa situação relaciona-se com o padrão da exclusão social brasileira, de alta desigualdade, pobreza, desemprego, fragilidade das instituições sociais e descréditos das instituições de segurança pública; bem como com as dificuldades do Estado em administrar a repressão e a prevenção. Para piorar a situação, a retórica anticrime da gestão Bolsonaro encoraja a polícia a usar força letal de forma desproporcional, pede mais impunidade policial e maior flexibilização no controle de armas, entre outras intenções. Essa é uma aposta, em uma estratégia repressiva e dura, que pode gerar efeitos de curto prazo, mas, no médio e longo prazo, pode ser contraproducente e levar ao aumento da violência letal.

## Considerações finais

No período pré-pandemia, aconteceram regressões em quase todas as dimensões das condições de vida. Por um lado, ocorreu a redução da renda e do poder de compra da maioria da população em idade ativa, inativa e para os vulneráveis, que indica a redução da proteção social da população no mundo do trabalho, na previdência pública e assistencial social. Por outro, conjugou-se a isso a manutenção/redução da oferta, em quantidade e qualidade, de bens e serviços públicos fundamentais de saúde, educação e saneamento básico – além da ampliação da violência e da insegurança e da elevação da pobreza e da desigualdade. Essas alterações nas condições de vida indicam a redução da proteção social e o rebaixamento do bem-estar social para a maioria da população.

No período da pandemia, o governo Bolsonaro, para piorar situação, continua com a intenção deliberada de tensionamento social que tem todos os ingredientes para elevar as perdas de renda e de acesso a bens e serviços para a maioria da população, com a elevação das tensões, violências e inseguranças sociais. Isso indica ainda maior redução da proteção social e do bem-estar social da expressiva parcela da população, aproximando-se aceleradamente de uma situação de barbárie social, no decorrer de uma das maiores pandemias que o País já enfrentou.

Análise das condições de vida da população brasileira mostrou que a proteção social dos brasileiros tem graves debilidades para sustentar o enfrentamento da pandemia. Os prognósticos que podem ser vislumbrados pelas tendências sinalizam que se podem esperar enormes sacrifícios e elevadas perdas de vidas humanas nos tempos da pandemia da Covid-19.

## Colaborador

Castro JA (0000-0002-4576-2661)\* é responsável pela elaboração do manuscrito. ■

---

## Referências

1. 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. 16 Dez 2016.
2. Instituto Fiscal Independente. Relatório de acompanhamento fiscal, nº 41. Brasília, DF: IFI; 2020.
3. Dweck E, coordenador. Impactos macroeconômicos e setoriais da Covid-19 no Brasil. Rio de Janeiro: IE-UFRJ; TD 007; 2020.
4. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira – 2017. Rio de Janeiro: IBGE; 2017.
5. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. PNAD continua retrospectiva 2012-2018. Rio de Janeiro: IBGE; 2018.
6. 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.
7. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. PNAD continua – divulgação mensal: fevereiro-abril. Rio de Janeiro: IBGE; 2020.
8. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Atlas da violência 2019. Rio de Janeiro: IPEA; 2019.
9. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Ipeadata 3.0 [internet]. 2020. [acesso em 2020 maio 15]. Disponível em: <http://ipeadata.gov.br/beta3/>.

---

\*Orcid (Open Researcher and Contributor ID).

10. Brasil. Ministério da Saúde. Datasus [internet]. 2020. [acesso em 2020 maio 15]. Disponível em: [www2.datasus.gov.br/DATASUS/](http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/).
11. Brasil. Ministério da Saúde. Painel Coronavírus [internet]. 2020. [acesso em 2020 maio 15]. Disponível em: [covid.saude.gov.br](http://covid.saude.gov.br).
12. Brasil. Ministério da Saúde. Saúde, Brasil 2019: uma análise da situação de saúde com enfoque nas doenças imunopreveníveis e na imunização. Brasília, DF: Ministério da Saúde; 2019.
13. Brasil. Ministério da Economia. Secretaria especial de Previdência e de Trabalho. Informe da Previdência Social. Brasília, DF: Ministério da Economia; 2018. v. 30.
14. Brasil. Ministério da Economia. Secretaria especial de Previdência e de Trabalho. Informe da Previdência Social. Brasília, DF: Ministério da Economia; 2019. v. 31.
15. Brasil. Ministério da Economia. Secretaria especial de Previdência e de Trabalho Estatísticas Mensais de Emprego Formal – Novo Caged. Brasília, DF: Ministério da Economia; 2020.
16. Fundação Abrinq. Observatório da criança e do adolescente [internet]. São Paulo: Fundação Abrinq; 2020. [acesso em 2020 maio]. Disponível em: <https://observatoriocrianca.org.br/cenario-infancia>.
17. Sumner A, Hoy C, Ortiz-Juarez E. Precarity and the pandemic COVID-19 and poverty incidence, intensity, and severity in developing countries. UNU-WIDER. 2020 [acesso em 2020 maio 15]; (77):1. Disponível em: <https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2020/800-9>.
18. Natalino M. Estimativa da população em situação de rua no Brasil. Brasília, DF: IPEA, NT 73, jun. 2020.
19. Castro J. Bem-estar social brasileiro no século XXI: da inclusão ao retorno da exclusão social. Educ. Soc., Campinas. 2019; (40):1-18.
20. Noronha K, Guedes GR, Turra CM, et al. Pandemia por COVID-19 no Brasil: análise da demanda e da oferta de leitos hospitalares e equipamentos de ventilação assistida segundo diferentes cenários. Cad. Saúde Pública. 2020; 36(6):e00115320.
21. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira – 2017. Rio de Janeiro: IBGE; 2017.
22. Sumner A, Chris H, Ortiz-Juarez E. Estimates Of The Impact Of Covid-19 On Global Poverty, WIDER Working Paper 2020/43 [internet]. Helsinki: UNU-WIDER; 2020. [acesso em 2020 mar 18]. Disponível em: <https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2020/800-9>.
23. Souza PHGF, Osório RG, PaivaLH, 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.
24. 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.
25. 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.
26. Silveira F, Ferreira J, Mostafa 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.

---

Recebido em 26/06/2020

Aprovado em 16/08/2020

Conflito de interesses: inexistente

Suporte financeiro: não houve