

JUAN PABLO COUTO DE CARVALHO

**A PREVIDÊNCIA RURAL UNIVERSALISTA
E A SUA RELEVÂNCIA NA ECONOMIA
DOS MUNICÍPIOS DO
RIO GRANDE DO NORTE**

**A PREVIDÊNCIA RURAL UNIVERSALISTA
E A SUA RELEVÂNCIA NA ECONOMIA
DOS MUNICÍPIOS DO
RIO GRANDE DO NORTE**



Juan Pablo Couto de Carvalho

**A PREVIDÊNCIA RURAL UNIVERSALISTA
E A SUA RELEVÂNCIA NA ECONOMIA DOS
MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO NORTE**

Edição 1

Belém-PA



2021

© 2021 Edição brasileira
by RFB Editora
© 2021 Texto
by Autor
Todos os direitos reservados

RFB Editora
Home Page: www.rfbeditora.com
Email: adm@rfbeditora.com
WhatsApp: 91 98885-7730
CNPJ: 39.242.488/0001-07
R. dos Mundurucus, 3100, 66040-033, Belém-PA

Diagramação

Danilo Wothon Pereira da Silva

Ilustração e design da capa

Priscila Rosy Borges de Souza

Revisão de texto

O autor

Bibliotecária

Janaina Karina Alves Trigo Ramos

Gerente editorial

Nazareno Da Luz

<https://doi.org/10.46898/rfb.9786558892007>

Catálogo na publicação
Elaborada por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166

C331

Carvalho, Juan Pablo Couto de

A previdência rural universalista e a sua relevância na economia dos municípios do Rio Grande do Norte / Juan Pablo Couto de Carvalho – Belém: RFB, 2021.

Livro em PDF

204 p., il.

ISBN: 978-65-5889-200-7

DOI: 10.46898/rfb.9786558892007

1. Previdência social - Legislação - Brasil. I. Carvalho, Juan Pablo Couto de. II. Título.

CDD 342.810686

Índice para catálogo sistemático

I. Previdência social - Legislação - Brasil



Todo o conteúdo apresentado neste livro, inclusive correção ortográfica e gramatical, é de responsabilidade do(s) autor(es).

Obra sob o selo *Creative Commons*-Atribuição 4.0 Internacional. Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do trabalho, mesmo para fins comerciais, desde que lhe atribuam o devido crédito pela criação original.

Conselho Editorial

Prof. Dr. Ednilson Sergio Ramalho de Souza - UFOPA (Editor-Chefe)

Prof.^a Dr.^a. Roberta Modesto Braga-UFPA

Prof. Dr. Laecio Nobre de Macedo-UFMA

Prof. Dr. Rodolfo Maduro Almeida-UFOPA

Prof.^a Dr.^a. Ana Angelica Mathias Macedo-IFMA

Prof. Me. Francisco Robson Alves da Silva-IFPA

Prof.^a Dr.^a. Elizabeth Gomes Souza-UFPA

Prof.^a Dr.^a. Neuma Teixeira dos Santos-UFRA

Prof.^a Ma. Antônia Edna Silva dos Santos-UEPA

Prof. Dr. Carlos Erick Brito de Sousa-UFMA

Prof. Dr. Orlando José de Almeida Filho-UFSJ

Prof.^a Dr.^a. Isabella Macário Ferro Cavalcanti-UFPE

Prof. Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares-UFPI

Prof.^a Dr.^a. Welma Emidio da Silva-FIS

Comissão Científica

Prof. Dr. Laecio Nobre de Macedo-UFMA

Prof. Me. Darlan Tavares dos Santos-UFRJ

Prof. Dr. Rodolfo Maduro Almeida-UFOPA

Prof. Me. Francisco Pessoa de Paiva Júnior-IFMA

Prof.^a Dr.^a. Ana Angelica Mathias Macedo-IFMA

Prof. Me. Antonio Santana Sobrinho-IFCE

Prof.^a Dr.^a. Elizabeth Gomes Souza-UFPA

Prof. Me. Raphael Almeida Silva Soares-UNIVERSO-SG

Prof.^a. Dr.^a. Andréa Krystina Vinente Guimarães-UFOPA

Prof.^a. Ma. Luisa Helena Silva de Sousa-IFPA

Prof. Dr. Aldrin Vianna de Santana-UNIFAP

Prof. Me. Francisco Robson Alves da Silva-IFPA

Prof. Dr. Marcos Rogério Martins Costa-UnB

Prof. Me. Márcio Silveira Nascimento-IFAM

Prof.^a Dr.^a. Roberta Modesto Braga-UFPA

Prof. Me. Fernando Vieira da Cruz-Unicamp

Prof.^a Dr.^a. Neuma Teixeira dos Santos-UFRA

Prof. Me. Angel Pena Galvão-IFPA

Prof.^a. Dr.^a. Dayse Marinho Martins-IEMA

Prof.^a Ma. Antônia Edna Silva dos Santos-UEPA

Prof.^a. Dr.^a. Viviane Dal-Souto Frescura-UFSM

Prof. Dr. José Moraes Souto Filho-FIS

Prof.^a. Ma. Luzia Almeida Couto-IFMT

Prof. Dr. Carlos Erick Brito de Sousa-UFMA

Prof.^a. Ma. Ana Isabela Mafra-Univali

Prof. Me. Otávio Augusto de Moraes-UEMA



Prof. Dr. Antonio dos Santos Silva-UFPA
Prof^a. Dr. Renata Cristina Lopes Andrade-FURG
Prof. Dr. Daniel Tarciso Martins Pereira-UFAM
Prof^a. Dr^a. Tiffany Prokopp Hautrive-Unopar
Prof^a. Ma. Rayssa Feitoza Felix dos Santos-UFPE
Prof. Dr. Alfredo Cesar Antunes-UEPG
Prof. Dr. Vagne de Melo Oliveira-UFPE
Prof^a. Dr^a. Ilka Kassandra Pereira Belfort-Faculdade Laboro
Prof. Dr. Manoel dos Santos Costa-IEMA
Prof^a. Dr^a. Érima Maria de Amorim-UFPE
Prof. Me. Bruno Abilio da Silva Machado-FET
Prof^a. Dr^a. Laise de Holanda Cavalcanti Andrade-UFPE
Prof. Me. Saimon Lima de Britto-UFT
Prof. Dr. Orlando José de Almeida Filho-UFSJ
Prof^a. Ma. Patrícia Pato dos Santos-UEMS
Prof^a. Dr^a. Isabella Macário Ferro Cavalcanti-UFPE
Prof. Me. Alisson Junior dos Santos-UEMG
Prof. Dr. Fábio Lustosa Souza-IFMA
Prof. Me. Pedro Augusto Paula do Carmo-UNIP
Prof^a. Dr^a. Dayana Aparecida Marques de Oliveira Cruz-IFSP
Prof. Me. Alison Batista Vieira Silva Gouveia-UFG
Prof^a. Dr^a. Silvana Gonçalves Brito de Arruda-UFPE
Prof^a. Dr^a. Nairane da Silva Rosa-Leão-UFRPE
Prof^a. Ma. Adriana Barni Truccolo-UERGS
Prof. Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares-UFPI
Prof. Me. Fernando Francisco Pereira-UEM
Prof^a. Dr^a. Cátia Rezende-UNIFEV
Prof^a. Dr^a. Katiane Pereira da Silva-UFRA
Prof. Dr. Antonio Thiago Madeira Beirão-UFRA
Prof^a. Ma. Dayse Centurion da Silva-UEMS
Prof^a. Dr^a. Welma Emidio da Silva-FIS
Prof^a. Ma. Elisângela Garcia Santos Rodrigues-UFPB
Prof^a. Dr^a. Thalita Thyrsa de Almeida Santa Rosa-Unimontes
Prof^a. Dr^a. Luci Mendes de Melo Bonini-FATEC Mogi das Cruzes
Prof^a. Ma. Francisca Elidivânia de Farias Camboim-UNIFIP
Prof. Dr. Clézio dos Santos-UFRRJ
Prof^a. Ma. Catiane Raquel Sousa Fernandes-UFPI
Prof^a. Dr^a. Raquel Silvano Almeida-Unespar
Prof^a. Ma. Marta Sofia Inácio Catarino-IPBeja
Prof. Me. Ciro Carlos Antunes-Unimontes

Nossa missão é a difusão do conhecimento gerado no âmbito acadêmico por meio da organização e da publicação de livros científicos de fácil acesso, de baixo custo financeiro e de alta qualidade!

Nossa inspiração é acreditar que a ampla divulgação do conhecimento científico pode mudar para melhor o mundo em que vivemos!

Equipe RFB Editora

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1-Quantidade de Benefícios Concedidos pela Previdência Social (2001 a 2009) acumulado até dezembro (em milhões de benefícios)	81
Gráfico 2-Evolução da Arrecadação, Despesa de Benefícios e Necessidade de Financiamento do RGPS - RURAL - Em R\$ bilhões de dez/2009 (INPC)	87
Gráfico 3-Necessidade de Financiamento do RGPS RURAL em % do PIB - 2005 a 2009.....	87
Gráfico 4-Evolução da Cobertura Social entre as Pessoas com Idade entre 16 e 59 anos - 1992 a 2008	92
Gráfico 5-Taxa de Cobertura da Força de Trabalho na América Latina.	93
Gráfico 6-BRASIL: Idosos de 60 anos ou mais que recebem aposentadoria e/ou pensão ou que continuam contribuindo para algum regime - 1992 a 2008 (em %) -.....	93
Gráfico 7-Taxa de Cobertura da População Idosa na América Latina.	94
Gráfico 8-Relação (Benefícios - Arrecadação)/PIB em %	112
Gráfico 9-Relação entre Benefícios Pagos e Transferência de FPM por Região em 2006 e 2008.....	117
Gráfico 10-Quantidade de Benefícios emitidos no Brasil de 2001-2009.	127
Gráfico 11-Percentual de benefícios emitidos no Rio Grande do Norte, por clientela, 2001-2009.	129
Gráfico 12-Percentual do Valor dos benefícios emitidos no Rio Grande do Norte, por clientela, 2001-2009.	132
Gráfico 13-Percentual do valor acumulado dos benefícios emitidos pelo INSS no Brasil, por clientela, 2001-2009.	133
Gráfico 14-Distribuição de benefícios rurais emitidos no Brasil, segundo faixa de valores.....	133
Gráfico 15-Evolução do Reajuste do Salário Mínimo, INPC, IPCA e IPC-3i 2002-2009, sendo 2002=100.....	134
Gráfico 16-Evolução do Reajuste dos Benefícios Acima de 1 SM e INPC, IPCA e IPC-3i 2002-2009, sendo 2002=100.....	135
Gráfico 17-Cobertura Social por Unidade da Federação* - 2008- (Inclusive Área Rural da Região Norte) - entre 16 e 59 anos de Idade.....	136
Gráfico 18-Cobertura Social por Unidade da Federação - 2008- (Inclusive Área Rural da Região Norte) - a partir de 60 anos de idade.	137
Gráfico 19-Pontos Percentuais de Redução de Pobreza no Brasil em função das Transferências Previdenciárias por UF - 2008 (Inclusive Área Rural da Região Norte)	140
Gráfico 20-Linhas Comparativas de evolução do Valor dos Benefícios emitidos e da Arrecadação Previdenciária do Rio Grande do Norte, de 2001 a 2009.	145
Gráfico 21-Comparativo do Valor dos Benefícios emitidos com os Repasses de FPM e FPE para o RN.	147



LISTA DE QUADROS

Quadro 1-Resultado da Seguridade Social de 2000 a 2006.	84
Quadro 2-Tipologia de Modelos de Cobertura Previdenciária Rural.....	96
Quadro 3-Resumo das Principais Características e Tendências dos Modelos de Cobertura Previdenciária Rural.....	99
Quadro 4-Dados Geográficos e Populacionais do Rio Grande do Norte.	118
Quadro 5-PIB do Rio Grande do Norte.	119
Quadro 6-IDH e mapa da pobreza e desigualdade do Rio Grande do Norte.	119
Quadro 7-Educação do Rio Grande do Norte.....	120
Quadro 8-Saúde do Rio Grande do Norte.....	121
Quadro 9-Renda e Emprego do Rio Grande do Norte.....	122
Quadro 10-Informações Agropecuárias do Rio Grande do Norte.....	123
Quadro 11-Finanças Públicas do Rio Grande do Norte.	123
Quadro 12-Quantidade de benefícios emitidos no mês de dezembro/2009, por UF.	127
Quadro 13-Quantidade de benefícios emitidos no Rio Grande do Norte, por clientela.	129
Quadro 14-Quantidade de créditos emitidos para pagamento de benefícios ativos no cadastro, por espécies, no Rio Grande do Norte, de 2001 a 2008.	138
Quadro 15-Relação do PIB do RN com o Valor dos Benefícios e a Arrecadação Previdenciária.....	144
Quadro 16-Comparativo do Valor dos Benefícios emitidos com os Repasses de FPM e FPE para o RN.	146



LISTA DE TABELAS

Tabela 1-Pobreza e indigência sem e com benefícios previdenciários (Brasil) – 2001 a 2008.....	95
Tabela 2-Distribuição Federativa dos Recursos Disponíveis para cada um dos Entes Federados do Brasil – 1960 a 2005	105
Tabela 3-Participação Relativa das Receitas Municipais segundo os Grupos de Habitantes no Ano de 2005 (*).....	107
Tabela 4-Arrecadação* e Pagamento de Benefícios** da Previdência Social por Décimos de Municípios Ordenados por PIB per capita Valores em R\$ correntes Milhões – 2006.....	112
Tabela 5-Arrecadação* e Pagamento de Benefícios** por Tamanho da População Valores em R\$ correntes Milhões – 2006	113
Tabela 6-Arrecadação* e Pagamento de Benefícios** Capitais das UFs x Demais Cidades - Valores em R\$ correntes Milhões – 2006.....	114
Tabela 7-Arrecadação e Valor dos Benefícios Emitidos por Região 2006 Valores em R\$ milhões correntes ou nominais ou em %	116
Tabela 8-Municípios por Região em que o pagamento de benefícios supera o FPM em 2006 e 2008	117
Tabela 9-Distribuição da PEA segundo o domicílio e status de ocupação em anos selecionados.	130
Tabela 10-Valor anual dos benefícios emitidos no RN, de 2001 a 2009, por clientela.....	132



LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEPS – Anuário Estatístico da Previdência Social.

AERN – Anuário Estatístico do Rio Grande do Norte.

ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil.

BEPS – Boletim Estatístico da Previdência Social.

BPC - Benefício de Prestação Continuada de Assistência Social.

CAP – Caixa de Aposentadoria e Pensões.

CF - Constituição Federal.

CLT - Consolidação das Leis do Trabalho.

FINSOCIAL - Fundo de Investimento Social.

FPE – Fundo de Participação dos Estados.

FPM – Fundo de Participação dos Municípios.

FUNRURAL – Fundo de Assistência e previdência do Trabalhador Rural.

IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensões.

IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

ICMS – Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação.

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social.

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social.

IPASE - Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

IPI – Imposto sobre Produto de Industrializados.

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social.

LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social.

MF – Ministério da Fazenda.

MPS – Ministério da Previdência Social do Governo Federal do Brasil.

PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público.

PIB – Produto Interno Bruto.

PIS – Programa de Integração Social.

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

PRORURAL – Programa de Assistência ao Trabalhador Rural.

RGPS – Regime Geral de Previdência Social.

RPPS – Regime Próprio de Previdência Social.

RMV – Renda Mensal Vitalícia.

RPPS – Regime Próprio de Previdência Social.

STN – Secretaria do Tesouro Nacional.

UF – Unidade da Federação

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	13
1 A PREVIDÊNCIA COMO POLÍTICA ESTATAL DE PROTEÇÃO	15
1 Razões para a criação de programas obrigatórios de previdência.....	16
1.1 Razão econômica	17
1.2 Razão social	17
1.3 Razão jurídica.....	20
1.4 Razão política	20
2 Surgimento da Previdência Social como obrigação do Estado.....	21
2.1 Primórdios da proteção social	21
2.2 Estado Liberal.....	23
2.3 Estado Social.....	24
3 Considerações sobre a origem da proteção previdenciária estatal no Brasil.....	36
2 TIPOLOGIAS DO ESTADO DE BEM-ESTAR E A TRAJETÓRIA DA PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL.....	43
1 Tipologias do Estado de Bem-Estar Social.....	45
1.1 Os modelos bismarckiano e beveridgeano de Bem-Estar Social	45
1.2 A precursora tipologia tricotômica de <i>Richard Titmuss</i> e os três mundos do bem-estar capitalista de <i>Esping-Andersen</i>	47
2 Estado de Bem-Estar Social no Brasil	50
2.1 Antecedentes da Constituição Federal de 1988.....	50
2.2 A Constituição Federal de 1988 e a Seguridade Social.....	55
3 PREVIDÊNCIA RURAL NO BRASIL E NO CONTEXTO INTERNACIONAL.....	61
1 Evolução do sistema de proteção previdenciária ao trabalhador rural.....	62
1.1 Do início até a fase pré-Constituição Federal de 1988.....	62
1.2 Pós-Constituição Federal de 1988.....	71
2 Financiamento da Previdência Social Rural	78
3 Impacto Social da Previdência Social Rural.....	86
4 Previdência Rural no Contexto Internacional de acordo com a tipologia de Helmut Schwarzer.....	91
4 A RELEVÂNCIA DA PREVIDÊNCIA RURAL NA ECONOMIA DOS MUNICÍPIOS DO RN	97
1 Breve apresentação das características do federalismo Brasileiro	99
2 Composição das receitas municipais.....	101
3 Abordagem de pesquisas sobre o impacto da Previdência Social na economia dos municípios.....	104
4 Aspectos socioeconômicos do RN.....	114
5 Balanço geral da Previdência Social no Rio Grande do Norte.....	122
5.1 Quantidade de benefícios emitidos	122
5.2 Valor dos Benefícios Emitidos no RN.....	127
5.3 Cobertura previdenciária do Rio Grande do Norte	132



5.4 Impactos da Previdência Social na renda da população e na redução do nível de pobreza.....	135
5.5 Benefícios Líquidos = benefícios emitidos - arrecadação previdenciária	139
5.6 Comparativo: valor dos benefícios x transferências fiscais	141
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	147
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	155
APÊNDICES.....	163
ANEXOS	183
ÍNDICE REMISSIVO.....	200
SOBRE O AUTOR	202



APRESENTAÇÃO

Este trabalho trata da previdência rural universalista instituída pela Constituição Federal de 1988 e a sua importância na economia dos municípios do Rio Grande do Norte, segundo dados colhidos na década de 2000 a 2010. Neste contexto, o estudo busca satisfazer dois importantes critérios que orientam a seleção de objetos de pesquisa em ciências sociais: a consideração de questões que apresentam importância para o mundo real e a intenção de apresentar contribuição para a literatura acadêmica, em aspectos teóricos e empíricos.

A investigação procura revelar qual é a importância econômica do subsistema de previdência social rural para os municípios do RN. A hipótese é de que a transferência de renda recebida pelos beneficiários a partir da previdência rural supera os mecanismos fiscais explícitos para maioria dos municípios do RN, em vários casos significativamente, a revelar a importância desta política como mecanismo de combate à pobreza e a redução da desigualdade social, mormente ante a fragilidade do sistema federativo nacional quanto ao ente político municipal.

O estudo apresenta núcleos teóricos – capítulos 1 a 3 – e empírico – capítulo 4. O primeiro núcleo discorre sobre a evolução da proteção social enquanto política de Estado, abordando as influentes teorias e tipologias do Estado de Bem-Estar Social e as características do modelo previdenciário brasileiro, destacadamente, do seu subsistema de previdência social rural, de seus antecedentes até o modelo universalista inaugurado pela Constituição Federal de 1988.

O segundo inicia com a revisão de estudos que têm enfatizado o impacto da Previdência Social sobre a economia local de pequenos municípios, para em seguida cruzar dados e estatísticas com o propósito de dimensionar a relevância socioeconômica da renda previdenciária rural nos municípios do Rio Grande do Norte. Para este fim, o último capítulo estabelece a comparação do valor monetário transferido pelo pagamento dos benefícios previdenciários – rurais e urbanos - a cada um dos 167 municípios do RN com as fontes de recurso igualmente importantes no orçamento destes entes municipais. Além das receitas tributárias próprias, são objetos de análise comparativa com o valor dos benefícios previdenciários emitidos no RN, a transferência estadual referente a cota parte do município sobre o ICMS e a transferência federal relativa ao FPM.





CAPÍTULO 1

A PREVIDÊNCIA COMO POLÍTICA ESTATAL DE PROTEÇÃO



A adequada compreensão da realidade demanda o exame de sua evolução ao longo do tempo. A compreensão da previdência social, pela sua complexidade incontestável, demanda uma abordagem que leve em conta o processo histórico e as influências culturais, sociais e econômicas que contextualizaram a sua emergência como política estatal de proteção social. Por essa razão, este capítulo abordará, concomitantemente, o processo de evolução da previdência social em sintonia com o desenvolvimento do próprio ente estatal, ao longo da história.

1 RAZÕES PARA A CRIAÇÃO DE PROGRAMAS OBRIGATÓRIOS DE PREVIDÊNCIA

Alguém poderia sustentar que caberia ao trabalhador, e somente a ele, proteger-se dos infortúnios da vida (morte, acidente, invalidez, doença, velhice, etc.), seja pela assistência de seus familiares ou da comunidade a que pertence, seja pela acumulação de riqueza ao longo de sua vida útil laborativa.

Assim, o ponto de partida lógico para qualquer discussão que tenha como pano de fundo a previdência é discutir as razões pelas quais existem programas previdenciários públicos. Ou seja, examinar quais os fundamentos que usualmente são apresentados para justificar essa prática social generalizada de impor substancial ônus financeiro¹ à sociedade, em troca de prestações pecuniárias e serviços, quando surgem necessidades sociais decorrentes da velhice, da doença, da invalidez, da morte, da prisão, do desemprego e da maternidade.

Há bastante tempo, os governos assumiram alguma responsabilidade pela garantia de um padrão de vida mínimo para os idosos e enfermos. Em muitos países, os programas de Previdência Social se tornaram importantes mecanismos para o cumprimento dessa responsabilidade. Entretanto, cresceram até muito além do nível necessário para garantir um padrão mínimo de vida socialmente aceitável, o que sugere que as razões para a sua criação vão além da exigência do rendimento mínimo. É essa motivação maior que sugere outras funções para a previdência pública, a exemplo, da redistribuição de riqueza e da diminuição da pobreza.

Atualmente, existe razoável consenso sobre a necessidade de intervenção do Estado na montagem, manutenção e fiscalização dos sistemas previdenciários. Defensores e críticos destes sistemas concordam que os governos devem exigir que as pessoas em idade de trabalhar cuidem da sua aposentadoria, embora haja divergência quanto aos mecanismos recomendáveis para isso. O acordo quanto à neces-

¹ Para ilustrar, em 2006, a soma de todas as despesas com previdência pública no Brasil (incluindo gastos com LOAS e RMV) comprometeu 11,7% do PIB nacional. Sendo 7,6% do PIB absorvido pelo RGPS e 4,1% pelos RPPSs (Caetano; Rocha, 2008, p. 10).

sidade da intervenção governamental demonstra que mercado livre não se presta à garantia previdenciária de todos os cidadãos.

Neves (1996) indica quatro razões fundamentais para a existência de sistemas de Previdência Social organizados pela iniciativa estatal, a saber, razões de natureza econômica, social, jurídica e política.

1.1 Razão econômica

A razão econômica para a intervenção estatal na organização de sistemas previdenciários considera que a perda de rendimentos e os efeitos materiais negativos de fatos existenciais como a morte, a invalidez, a velhice, o desemprego e a maternidade apresentam sérias implicações para as modernas sociedades. Diante disso, a preocupação com a criação e o funcionamento dos sistemas previdenciários não pode ser considerada um problema da alçada individual de cada cidadão. Pelo contrário, diz respeito ao conjunto da sociedade, o que, conseqüentemente, reclama a participação efetiva do Estado nessa questão.

É do interesse da própria atividade econômica que não haja excessivas alterações nos níveis dos rendimentos das pessoas atingidas pelos efeitos das principais contingências da vida humana. De fato, a diminuição da capacidade de consumo dos indivíduos e das famílias atingidas pelos infortúnios ou mudanças nas condições de suas vidas é susceptível de originar necessidades econômicas mais ou menos graves, capazes de causar perturbações no sistema produtivo das empresas e do país.

A superação dos efeitos danosos dos riscos sociais exprime, desse modo, o interesse coletivo, atinente ao bem comum, ao equilíbrio da atividade produtiva e à repartição dos rendimentos gerados individual ou coletivamente. Daí porque o Estado, cuja missão ideal é servir a sociedade com justiça e equidade, tem o dever de intervir adequadamente para garantir existência políticas previdenciárias, a exemplo do que faz nas áreas de segurança, educação e justiça, etc. Por isso mesmo, muito dos riscos da existência passaram a ser considerados riscos sociais cujo enfrentamento deve ser feito de forma coletiva e mediante organismos públicos adequados.

1.2 Razão social

A razão social diz respeito à constatação de que as pessoas, dotadas de liberdade individual, sujeitas ao princípio da autonomia da vontade, manifestam com facilidade e frequência uma considerável incapacidade de tomarem pessoalmente medidas de autoproteção contra as conseqüências dos riscos sociais.

É dizer, muitas pessoas que trabalham e que poderiam adequadamente cuidar do próprio futuro são negligentes ou imprudentes quanto ao planejamento de sua inatividade. Na ausência da obrigatoriedade imposta pelo governo, elas não têm a visão ou a disciplina de poupar o suficiente para a aposentadoria. Quando percebem seu erro, já é tarde demais.

Neves (1996) chama esta espécie de demissão de responsabilidades individuais, de “incapacidade previdencial dos cidadãos”. E expõe alguns motivos que justificariam a fragilidade da posição individual perante a agressividade dos riscos:

- a) Há pessoas que não são sensíveis à probabilidade de ocorrência de riscos (não pensam nisso) ou, se encaram esta probabilidade, fazem-no com um deficiente enquadramento temporal ou errada percepção da amplitude dos efeitos;
- b) Outras pessoas ainda, numa atitude de anti-seleção, só se dispõem a tomar uma decisão quando o risco ocorre ou se sofrem de graves predisposições neste sentido;
- c) Finalmente, não faltam casos em os indivíduos verificam que não dispõem de recursos econômicos suficientes para assumirem sozinhos uma responsabilidade de autoproteção adequada, tanto no imediato, como a longo prazo. (p. 23)

Já Thompson (2000) defende que a imprevidência individual pode ser reduzida mediante educação e se forem oferecidos subsídios à poupança para a aposentadoria. Porém, reconhece que algum grau de compulsão é provavelmente inevitável, pois o imprudente não pouparia nem mesmo quando subsidiado, e a dimensão do subsídio necessário para superar os casos mais severos de miopia poderia ser inaceitável.

Assim, é certo afirmar que a intervenção do governo é necessária para proteger a parte prudente da sociedade contra aqueles que agem imprudentemente. Se as pessoas acabam acreditando que o governo vai garantir a todos os idosos um padrão de vida mínimo, muitas delas podem ser estimuladas a não poupar por conta própria, causando prejuízo àqueles que fielmente contribuem para o sistema previdenciário:

Para compreender melhor tal fundamento, costuma-se aludir a um exercício fictício de atuária: caso existisse um Estado com apenas 100 habitantes, dos quais todos trabalhadores, e apenas 50 deles contribuíssem para a formação de um fundo previdenciário, caso os 50 restantes, não contribuintes, se tornassem incapazes para o trabalho, caberia àqueles “previdentes” que contribuíram e formaram a poupança amparar os “imprevidentes”, o que lhes acarretaria um encargo “em dobro”. (Castro; Lazzari, 2008, p. 51)

Em razão disso, é que o Estado age em defesa do interesse coletivo e estabelece a filiação obrigatória à Previdência Social, como forma de garantir que o ônus dos riscos sociais não afete injustamente a parte previdente da sociedade.

Ainda que alguém conteste a imprevidência de parte considerável da sociedade, a tese de transferir a cada trabalhador a responsabilidade por sua subsistência futura esbarra em situações como a daquele trabalhador que, ainda no início da sua vida produtiva, venha a sofrer um acidente que o torne incapaz para o trabalho. Por mais consciente da necessidade de contribuir para o fundo previdenciário coletivo, o segurado não estará imune à ocorrência de um infortúnio que o obrigue a fazer uso do fundo previdenciário coletivo. Daí porque a mera poupança individual é incapaz de segurar o trabalhador contra todos os riscos de sua atividade laboral, o que justifica a intervenção estatal nos assuntos previdenciários.

Thompson (2000) destaca ainda que as sociedades usam os mercados para organizar a sua atividade econômica. Todavia, há de se considerar que a iniciativa privada, movida que é pela busca constante de lucro, apresenta debilidades para operar os sistemas previdenciários e fazê-los alcançar os importantes objetivos sociais a que se destinam. Por isso, somente os programas públicos e obrigatórios de previdência social, sob forte subsídio do Estado e diversidade das fontes de custos, poderão garantir a extensiva cobertura previdenciária necessária ao bem-estar social do conjunto da sociedade.

Afora isso, a filiação compulsória do segurado aos sistemas de previdência pública reduziria a incerteza que ocorre quando cada pessoa tem de cuidar isoladamente de seu próprio futuro. A intervenção do governo pode diminuir a dificuldade do segurado em preparar a aposentadoria futura, por minimizar a incerteza sobre o ritmo da atividade econômica, o rumo dos resultados dos investimentos, os índices de inflação e a duração da vida de cada um.

Outro argumento, na mesma linha de pensamento de Thompson (2000), é que os programas previdenciários (contributivos ou não) destinados a favorecer as pessoas que ganham pouco durante a vida são um dos mecanismos a sociedade pode utilizar para alterar a distribuição de renda resultante do mercado. Comparado aos programas assistenciais, um programa previdenciário tem a vantagem de prover a renda de uma maneira que preserve a dignidade dos idosos, o que socialmente é mais aceitável.

Para se atingir este último escopo, como se proclama em texto de Bobbio, é recomendável que o próprio Estado faça discriminações, no sentido de privilegiar os

menos favorecidos, pois “desse modo, uma desigualdade torna-se um instrumento de igualdade pelo simples motivo de que corrige uma desigualdade anterior: a nova igualdade é o resultado da equiparação de duas desigualdades” (*apud* Castro; Lazzari, 2008, p. 51).

1.3 Razão jurídica

A razão jurídica baseia-se na circunstância de que, na atualidade, os princípios orientadores do direito individual dos cidadãos a determinada forma de segurança social integram os ordenamentos jurídicos tanto na esfera nacional, quanto na internacional.

Portanto, constitui um erro de análise, porque distorce a realidade objetiva dos fatos, a perspectiva puramente economicista da segurança social que faz tábua rasa do patrimônio jurídico existente em matéria de proteção social. A influência da razão jurídica nos direitos internos é incontestável, pois se manifesta nos âmbitos das constituições ou leis fundamentais dos diferentes países, no domínio de suas leis gerais e, finalmente, no plano de sua legislação concreta, cuja amplitude chega a dar origem a verdadeiros “códigos de segurança social”.

Castro e Lazzari (2008, p. 48) constataam que

(...) uma das características do Estado Contemporâneo é a inclusão, no rol de direitos fundamentais, dos chamados Direitos Sociais, de proteção quanto às vicissitudes causadoras de uma perda, ou uma diminuição, da condição de subsistência, a partir da concepção de um Estado intervencionista, capaz de não só regular, mas também impor determinadas obrigações, com a finalidade de amparar as pessoas, tendo por objetivo garantir a todos uma vida com dignidade.

Os Direitos Sociais são considerados Direitos Fundamentais, partindo-se da concepção de que o Estado não deve se manter inerte diante dos problemas decorrentes das desigualdades causadas pela conjuntura econômica e social. (Castro; Lazzari, 2008, p. 48)

1.4 Razão política

A razão política reside no fato de que a intervenção dos órgãos do poder político na garantia de direitos sociais dá origem a compromissos e expectativas que atravessam transversalmente as sociedades modernas.

A profundidade e a gravidade deste vínculo político resultam não só da espécie de contrato social estabelecido entre os cidadãos e as forças políticas, mas também de um acordo entre gerações, que constitui a base dos regimes de repartição financeira dos sistemas previdenciários, cujos encargos com as prestações pecuniárias em favor da população idosa são assegurados pela população economicamente ativa. Esse pacto geracional cria a expectativa de direitos de que a geração economi-

camente ativa de hoje terá, no futuro, os seus benefícios custeados pelos trabalhadores que os procederem.

2 SURGIMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL COMO OBRIGAÇÃO DO ESTADO

2.1 Primórdios da proteção social

Celso Barroso Leite (1986, p. 20, *apud* Netto, 2002, p. 140) define proteção social como

O conjunto de medidas de caráter social destinadas a atender a certas necessidades essenciais dos indivíduos; mais especificamente, às necessidades individuais que, não atendidas, repercutem sobre os demais indivíduos e em última análise sobre a Sociedade.

Nesse sentido, não seria absurdo afirmar que a proteção social, ainda que muito rudimentar, desordenada, empírica e fragmentada sempre existiu, na medida em que se reconhece a existência do homem como ser social que mutuamente se auxilia, desde as eras mais remotas.

Num primeiro estágio, a proteção social vinculava-se tão somente a simples tolerância da convivência em grupo e, quando muito, na estocagem de alimentos para serem consumidos no futuro. Isso, porém, evidencia a preocupação do homem com o seu bem-estar vindouro.

Mas isso pouco se assemelha aos modelos de seguridade social da contemporaneidade. Russomano (1988) salienta que o início da previdência social não pode se confundir com o momento em que o homem começou a guardar alimento para o dia seguinte, na medida em que o pano de fundo para o seu surgimento foi o sentimento universal de solidariedade entre os homens, ante as pungentes aflições de alguns e a generosa sensibilidade de muitos. Assim, não se pode investir demasiadamente na tese da existência de mecanismos de proteção social das sociedades primitivas, mas apenas frisar que, mesmo nos idos mais remotos das civilizações, a preocupação com o bem-estar do presente e do futuro rondava os círculos sociais.

Com efeito, pode-se afirmar que dos tempos mais remotos da evolução da sociedade humana até o final do século XVI pouco se evoluiu em matéria de proteção social. De toda sorte, depois da consolidação da Igreja Católica, ganhou relevo a influência religiosa na conduta das pessoas naturais e do próprio Estado, vez que à época a Igreja influenciava de maneira decisiva as manifestações políticas.

No entanto, não se pode desprezar o fato de que ao componente religioso sobrepunham os interesses estatais, voltados à manutenção de bases estruturais de exploração e opressão, até porque a caridade religiosa tinha como base apenas o dever moral. Aliava-se, assim, por comodidade e conveniência, o dever caridoso do católico para com os incapacitados e indigentes com o interesse dos Estados absolutistas em se manter intactos os fundamentos dos abusos e da exploração praticados.

A assistência social pública aos carentes e indigentes, ganhou *status* jurídico, na Europa Ocidental, com a edição de leis de caráter nitidamente assistencial, no decorrer do século XVII. A chamada Lei dos Pobres Londrina, de 1601, que instituiu a contribuição obrigatória para fins sociais, foi precursora da legislação editada com intuito assistencial.

Conforme anota Russomano (1988), a importância de tal marco legislativo na história da proteção social reside na atribuição do dever do Estado em gerir a organização e a efetivação dos serviços de assistência social. Entretanto, naquela época, estava-se “muito longe da existência de um verdadeiro regime de Previdência Social, que deve ser considerado como a organização administrativa que – sob direta responsabilidade do Estado – assegura aos beneficiários as prestações que cobrem os *riscos* inerentes às atividades profissionais ou econômicas” (p. 07).

Não é por outra razão que Russomano (1988, p. 06) afirma que

Essa “oficialização da caridade” – como foi dito, certa vez – tem importância excepcional: colocou o Estado na posição de órgão prestador de assistência àqueles que – por idade, saúde e deficiência congênita ou adquirida – não tenham meios de garantir sua própria subsistência. A *assistência oficial e pública*, prestada através de órgãos especiais do Estado, é o marco da institucionalização do sistema de seguros privados e do mutualismo em entidades administrativas. [...] Hoje compreende-se que nesse passo estava implícita a investida de nossa época, no sentido de entender os benefícios e serviços da Previdência Social à totalidade dos integrantes da comunidade nacional, a expensas, exclusivamente, do Estado, e não apenas aos associados inscritos nas entidades de Previdência Social. Dessa forma, podemos concluir dizendo: naquele momento distante, no princípio do século XVII, começou, na verdade, a história da Previdência Social.

Não obstante terem sido voltadas para o campo da assistência social pública, as leis editadas no século XVII representam um marco expressivo na evolução da Previdência Social, cuja concreção decorre também da influência religiosa, que não se limitou àquele período, haja vista ter lastreado sua doutrina sobre as evoluções mais recentes dos séculos XIX e XX.

2.2 Estado Liberal

O tardio surgimento da Previdência Social como modalidade de proteção social assegurada pelo Estado é atribuído ao pensamento liberal predominante no período pré-capitalista ou pré-industrial.

Para o Estado Liberal, o valor da liberdade confundia-se com a prevalência do interesse individual e o resguardo da personalidade humana, relegando-se a quase nada a coação estatal. Era a ideia do Estado não intervencionista, cujo pressuposto fundamental assentava-se no entendimento de que o bem-estar coletivo podia ser atingido com a menor presença possível do Estado, a quem competiria precipuamente assegurar as liberdades políticas negativas e os direitos civis básicos de uma minoria.

No discurso liberal clássico, o indivíduo deveria satisfazer suas necessidades nos limites do mercado, ou seja, a provisão de todos os bens e serviços necessários ao bem-estar individual não se daria, em nenhuma hipótese, com a intervenção estatal. O Estado garantiria apenas o direito à propriedade, o cumprimento dos contratos firmados entre os indivíduos e zelava pela manutenção da ordem necessária ao pleno desenvolvimento das atividades econômicas da burguesia.

Constitui afirmação máxima do *laissez-faire* aquela que consagra o ideal de que os mais “capazes” e “eficientes” conseguem prosperar num sistema econômico de “concorrência perfeita”. O bem-estar, neste sentido, seria então identificado com a riqueza que, por sua vez, dependeria do esforço e habilidade individuais. Por conseguinte, aqueles que não se adequassem satisfatoriamente às “leis de mercado” e não fossem, de alguma forma, incorporados ao mercado de trabalho, seriam considerados “vagabundos” e “incapazes”. Este fenômeno social caracteriza uma noção de “naturalização” das condições socioeconômicas, uma dada *naturalização da exclusão social*, esta entendida como constituinte de um processo de formação natural das sociedades, não sendo derivada das condições históricas e estruturais do modo de produção.

O ideal liberal de bem-estar identifica a satisfação das necessidades individuais e sociais pela esfera do *consumo*, através da noção utilitarista de satisfação dos desejos e preferências individuais pela “livre escolha” num sistema de mercado e, ainda, num contexto social que pressupõe igualdade de condições e uma concorrência perfeita entre os agentes econômicos.

(...) a desigualdade social como algo histórico-estrutural revela que é parte da dinâmica dialética da história, ou seja, a mudança histórica é característica da

estrutura, não de meras conjunturas; o conflito social move a história (DEMO, 1997, *apud* Torres, 2006, p. 35).

Portanto, para essa escola do pensamento econômico (o *liberalismo*), o bem-estar é reduzido a uma questão puramente individual, baseada numa perspectiva ideológica de que a “livre concorrência” e as “leis naturais do mercado” pudessem, de fato, resolver todos os problemas de ordem econômica, política e social:

Toda teoria liberal do bem-estar está baseada no *mercado* e no *consumo*. É no mercado que os indivíduos, átomos sociais, devem procurar satisfazer suas preferências, seus gostos (...) assim, supõe-se que todos os bens que “atendam” às “necessidades básicas” do homem estejam no mercado: alimentação, moradia, roupa, lazer, educação (em parte), saúde (em parte), transporte (em parte) (Faleiros, 2000, p. 17).

Com o advento da grande crise estrutural do capitalismo que se materializou na queda drástica da Bolsa de Nova Iorque em 1929, outra concepção de economia política emergiria como justificativa para o processo de intervenção estatal nas relações sociais, ou nas relações de produção capitalistas, consagrando o argumento da necessidade da intervenção do setor público no sistema econômico, sobretudo a teoria macroeconômica keynesiana publicada originalmente em 1936.

2.3 Estado Social

A admissão de que a proteção social é pressuposto para o desenvolvimento digno do ser humano e que, como tal, deve ser organizada e desenvolvida pelo Estado, é uma conquista cuja sociedade demorou longos anos para alcançar e está inserida na caracterização do Estado de Direito como Estado social, submetido à socialização e à democracia, e comprometido com a garantia da dignidade da pessoa humana e com a realização dos direitos fundamentais.

A concepção do Estado como social, cujo marco inicial é fixado no período subsequente a primeira grande guerra, permitirá dar especial importância para técnicas de proteção de caráter preventivo e solidário quanto aos riscos individuais. É nessa perspectiva que será determinado, como afirma Rosanvallon (1997), a substituição da incerteza da providência religiosa pela certeza da providência estatal. Ainda que as práticas de proteção dissociadas do Estado e o mero assistencialismo estatal tenham fracassado na realização de seus fins, eis que provaram ser insuficientes e demasiadamente limitadas, as mesmas não deixarão de existir, pois continuarão absorvendo demandas que apresentem o perfil da beneficência e da caridade. O principal ator na conquista de eficiência nas políticas sociais passa a ser idealizado na figura do Estado, por meio do desenvolvimento de um sistema estatal

de proteção social que antecipe soluções para acontecimentos capazes de colocar o indivíduo em situação de vulnerabilidade.

Essa nova postura de proteção social assumida pelo Estado, ao mesmo tempo em que busca acomodar uma nova realidade, traz a marca das mudanças provocadas pelo desenvolvimento científico e econômico, pelo surgimento e pela expansão da indústria e do trabalho livre e assalariado e pela maciça e precária concentração da população nos centros urbanos. A partir de então, segundo Castel (2003, p. 464), resta claro que

(...) a oscilação entre revolução e reforma, que sempre percorreu o movimento operário, vem fixar-se com insistência cada vez maior no segundo pólo, e a clivagem entre eles e nós deixa de alimentar um imaginário da mudança radical. Nesta medida, a possibilidade da revolução abre espaço para uma nova realidade, a realidade da negociação e da mediação, em que a tormentosa relação entre capital e trabalho é apaziguada por meio do exercício de concessões que permitirão o desenvolvimento de um compromisso social.

Sobre a instituição do livre acesso ao trabalho, Castel (p. 44-45) observa que se trata de uma revolução jurídica, tão importante quanto a revolução industrial de que, aliás, é a contrapartida.

(...) Mas essa revolução é igualmente decisiva em relação ao que segue. É ela que reintroduz a questão social sobre bases absolutamente novas no início do século XIX. Sob o reino das tutelas, a condição de assalariado asfixiava-se. Sob o regime do contrato, ela se desenvolve, mas, paradoxalmente, a condição operária se torna frágil ao mesmo tempo em que se liberta. Descobre-se, então, que a liberdade sem proteção pode levar a pior servidão: a da necessidade. (...) O Estado social foi construído como uma resposta a tal situação. Acreditou poder esconjurar-lhe os riscos, tecendo, em torno da relação de trabalho, sólidos sistemas de garantias.

Por conta dessa realidade, pode-se dizer que a eclosão das políticas sociais modernas é resultado da convergência de diversas forças e atores que compunham o cenário no qual a sociedade da época estava organizada, o que não significa, contudo, comunhão de interesses pelos atores envolvidos. Nesse sentido, Godinho Delgado (2001, p. 38) assevera:

a dinâmica societária que conduziu ao aparecimento das políticas sociais modernas e do Estado de Bem-Estar Social associa-se, por um lado, aos processos de interdependência que derivam do desenvolvimento da vida urbana moderna e, por outro, da interação, o conflito e o entendimento entre determinados atores da sociedade capitalista.

Nesta perspectiva o desenvolvimento de um sistema de proteção social estatal ancorado na busca da realização de justiça social, dentro de um contexto de organização social capitalista, demonstra a compreensão de que, se o Estado, e a sociedade como um todo, não dispensarem atenção para a realização das necessidades indivi-

duais dos cidadãos, acabarão sofrendo os reflexos da ausência dessa proteção, uma vez que segundo Leite (2002, p. 21, *apud* Ramos, 2006, p. 36),

(...) as necessidades essenciais de cada indivíduo, a que a sociedade deve atender, tornam-se na realidade necessidades sociais, pois quando não são atendidas repercutem sobre os demais indivíduos e sobre a sociedade inteira. Esta, então, prepara-se com antecedência para, na medida do possível, fazer de maneira racional o que teria de acabar fazendo de improviso, desordenadamente, em condições desfavoráveis.

Observe-se, ainda, que as novas tarefas assumidas pelo Estado e pela sociedade são fortemente fundamentadas na necessidade urgente de combater os efeitos perversos oriundos da modificação no processo produtivo que marca o advento da Revolução Industrial e conduz para a imposição de uma drástica limitação econômica aos trabalhadores não-proprietários.

No período pós-industrial, atribui-se ao Chanceler Otto Von Bismarck a responsabilidade pelo nascimento da Previdência Social, com a edição da lei de seguros sociais em 1883, não que antes não tenha havido qualquer outra norma de natureza previdenciária. Outras normas precederam àquela instituída por Bismarck, como a chamada lei das minas de 1842 na Inglaterra, dentre outras leis ainda que nenhuma delas tenha tido o alcance e amplitude da lei de seguros sociais do estadista alemão.

Institui-se, de início, o seguro-doença, para, logo depois, em 1884, abarcar o seguro contra acidente do trabalho e, em 1889, o seguro-invalidez e a velhice. O custeio das prestações, por seu turno, tinha sustentação nas contribuições dos empregados, empregadores e do Estado.

A respeito do seguro social inaugurado em sua gestão, são as palavras de Bismarck citada por Pereira Junior (2005, p. 08):

Consideramos ser de nosso dever imperial pedir de novo ao Reichstag que tome a peito a sorte dos operários. Nós poderíamos encarar com uma satisfação muito mais completa todas as obras que nosso governo pôde até agora realizar, com a ajuda visível de Deus, se pudéssemos ter a certeza de legar à Pátria uma garantia nova e durável, que assegure paz interna e desse aos que sofrem a assistência a que têm direito. É nesse sentido que está sendo preparado um projeto de lei sobre o seguro dos operários contra os acidentes do trabalho. Esse projeto será completo por outro, cujo fim será organizar, de modo uniforme, as caixas de socorro para o caso de moléstia. Porém, também aqueles que a idade, a invalidez tornaram incapazes de prover ao ganho quotidiano, têm direito a maior solicitude do que a que lhe tem, até aqui, dado a sociedade. Achar meios e modos de tornar efetiva essa solicitude é, certamente, tarefa difícil mas, ao mesmo tempo, uma das mais elevadas e um estado fundado sobre bases morais da vida cristã”.

Percebe-se da passagem acima que, ao mencionar a “paz interna” como um dos escopos do projeto de lei sobre o seguro dos operários, a intenção de Bismar-

ck em ampliar o espectro de proteção previdenciária aos trabalhadores, tendo em mente evitar os riscos de uma revolução.

O êxito do plano de seguro social de Bismarck levou que essa tendência se espalhasse pelos demais países da Europa, protegendo principalmente os trabalhadores, sem que se descurasse da proteção fornecida pelos mecanismos de assistência social aos demais atores sociais.

Em outros países, como a Itália, em 1883, e a França, em 1898, adotaram-se inicialmente sistemas mais modestos, visando tão-somente proteger os trabalhadores contra acidentes do trabalho e doenças profissionais, a partir da transposição das regras de responsabilidade civil. Na Inglaterra, o *Workmen's Compensation Act de 1897* consagrou a responsabilidade do empregador por infortúnios, independentemente de culpa.

Além disso, mais uma vez, os fundamentos cristãos pesaram a favor da ampliação da proteção social. A encíclica *Rerum Novarum* do Papa Leão XIII analisou a situação dos pobres e trabalhadores nos países industrializados, estabelecendo um conjunto de princípios da *doutrina social* da Igreja Católica.

A formação do seguro social cujo ineditismo é atribuído ao Chanceler Bismarck, sem dúvida, avançou significativamente e sucedeu às congregações de cunho mutualista que, por seu turno, já haviam superado o estágio inicial da mera assistência social pública.

Nas associações de natureza mutualista, a vinculação dos associados dava-se de forma voluntária, e de finalidade voltada para a prestação de socorro recíproco. O *seguro social*, por sua vez, exigia a vinculação obrigatória, com a compulsória filiação de um grupo de trabalhadores ou certa camada da população, verificando-se maior abrangência na proteção aos trabalhadores expostos aos enormes riscos decorrentes da recente realidade ofertada pela revolução industrial.

Salienta, entretanto, Pereira Junior (2005), que a noção de seguro social não estava inspirada no desejo de garantir aos indivíduos a proteção contra os riscos comuns da vida. Assim, justamente em virtude da inexistência de uma formulação teórica e dos motivos que lhe deram origem, o seguro social foi considerado apenas como um método destinado a atender a estrutura econômica vigente, em face da propensa incapacidade gerada pela vicissitude da vida a que está sujeita a grande massa trabalhadora, totalmente desprovida de recursos. Na realidade, o seguro social nasceu atrelado às concepções do seguro de direito privado.

Atrelava-se o seguro social a um *risco único* representado pela eventual impossibilidade de o trabalhador perceber seu salário, por força da ocorrência do infortúnio. E em razão dessa vinculação estrita da noção de seguro social, apenas a proteção ao *risco único* do trabalhador, conduziu-se a um movimento global para a formulação de um conceito voltado à cobertura universal, a fim de assegurar o bem-estar presente e futuro dos membros de toda a sociedade.

O contexto histórico, os atores envolvidos e a maneira como ocorreu o desenvolvimento das políticas de proteção social demonstram tratar-se de um competente arranjo que conseguiu acomodar as consequências oriundas da alteração sofrida pelo método de produção e divisão do trabalho, que inaugurava uma nova forma de organização social, mantendo a sociedade dentro dos trilhos do capitalismo.

Sob a ótica de Godinho Delgado (2001), essa leitura permite constatar que as políticas sociais modernas surgem como respostas, desenvolvidas no interior das sociedades nacionais e através do Estado Nacional, aos dilemas sociais decorrentes da operação do mercado capitalista. O momento que antecede a instalação dessas modernas técnicas de proteção reflete o momento histórico no qual é identificada a existência de uma significativa fratura social, que pode desencadear um processo de perturbação à manutenção da ordem social, uma vez que a Revolução Soviética de outubro de 1917 já acenava ao mundo uma alternativa possível ao capitalismo.

Sobre a importância que a Revolução de Outubro representou para a história do século XX, Hobsbawm (1995, p. 62 e 89) refere que

a mesma produziu de longe o mais formidável movimento revolucionário organizado na história moderna. (...) se revelou a salvadora do capitalismo liberal, tanto possibilitando ao Ocidente ganhar a Segunda Guerra Mundial contra a Alemanha de Hitler quanto fornecendo o incentivo para o capitalismo se reformar, e também paradoxalmente graças à aparente imunidade da União soviética à Grande Depressão, o incentivo a abandonar a crença na ortodoxia do livre mercado.

Esse quadro de tensão e fratura social à época vivenciado, determina, segundo Castel (2003, p. 345-346), a abertura

de um espaço de mediações que dá um novo sentido ao social: não mais dissolver os conflitos de interesse pelo gerenciamento moral nem subverter a sociedade pela violência revolucionária, mas negociar compromissos entre posições diferentes, superar o moralismo dos filantropos e evitar o socialismo dos distributivistas. [...] O advento da *propriedade social* representa uma das conquistas decisivas que se deve a modernidade e que reelabora em novos termos o conflito secular entre patrimônio e trabalho.

A aproximação entre Estado e sociedade, fundamento da caracterização do Estado de Direito como Estado social, associada às restrições impostas ao exercício

do direito privado, e a inserção dos direitos sociais nas Constituições dos Estados, atribui ao Estado a responsabilidade pela organização da grande teia social que o envolve.

Sobre os documentos históricos que marcam esta fase destacam-se a Constituição mexicana de 1917, seguido pelo Tratado de Versalhes, que pôs fim a Primeira Grande Guerra, a criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Constituição de Weimar², acontecimentos estes datados de 1919 e referido na doutrina, entre outros, por Rocha (2004).

Observa-se, assim, que o período que segue a Primeira Guerra Mundial é marcado por significativos acontecimentos políticos e econômicos, os quais inauguram o desenvolvimento de uma política econômica intervencionista e a regulação das políticas sociais, evidenciando a configuração do Estado Social, atingindo o seu melhor momento somente após a Segunda Grande Guerra, quando então o Estado, coagido pela pressão das massas, confere, no Estado constitucional ou fora deste, os direitos do trabalho, da previdência, da educação, intervém na economia como distribuidor, dita o salário, manipula a moeda, regula os preços, combate o desemprego, controla as profissões, compra a produção, financia as exportações, concede crédito, institui comissões de abastecimento, provê necessidades individuais, enfrenta crises econômicas, enfim, estende sua influência a quase todos os domínios que dantes pertenciam, em grande parte, à área da iniciativa individual, nesse instante o Estado passa a receber a denominação de Estado social.

No percurso rumo à concretização do Estado social os seguros sociais obrigatórios inaugurados na Alemanha representam um ideal que, além de orientar o continente europeu após o término da Primeira Guerra, avança para outras fronteiras impondo-se como um eficaz modelo de proteção estatal. À medida que este novo sistema de seguro, que segundo Castel (2003) é creditado à promoção da propriedade de transferência, expande-se, contando com a ajuda fundamental da OIT, vai também agregando novos elementos, passando por adaptações e reformulações, o que permite a sua adequação a realidades de diferentes países e continentes. É, contudo, em um momento de grave crise econômica que, frente à necessidade urgente de acomodar as tensões sociais, será dado início ao desenvolvimento de um modelo de proteção social que evolui do sistema de seguro social para a ideia de Seguridade Social.

² A respeito da Constituição de Weimar é importante referir que ao inserir em seu texto os preceitos do seguro social, permite que essa técnica de proteção social, que já vinha sendo experimentada na Europa, conquiste grande visibilidade, já que esta Constituição acabou por servir de inspiração para tantas outras nações.

Com efeito, a crise decorrente da quebra da bolsa de valores registrada em 1929 encerra a segunda década do século XX sob um cenário de depressão econômica. O caminho para a superação dessa turbulência econômica, responsável pela instalação de um período de desaquecimento da economia e de uma grande onda de desemprego, traz como consequência a falta de condição para manter a subsistência própria e da família de grande parte da população, exigindo uma atitude estatal que ultrapassa a seara econômica e invade o social.

Sobre esse período da história, Hobsbawm (1995, p. 97) afirma que

(...) a consequência básica da Depressão foi o desemprego em escala inimaginável e sem precedentes, e por mais tempo que do que qualquer um já experimentara. [...] O que tornava a situação mais dramática era que a previdência pública na forma de seguro social, inclusive auxílio desemprego, ou não existia, como nos EUA, ou, pelos padrões de fins do século XX, era parca, sobretudo para os desempregados a longo prazo.

Na tentativa de corrigir os abalos provocados por esta crise os Estados Unidos, sob o comando de Franklin Roosevelt, lançam a política econômica do *New Deal*, que busca reorientar a economia e as políticas sociais. É neste contexto que em 14 de agosto de 1935 os Estados Unidos lançam a *Social Security Act*³, que institui a Seguridade Social em substituição à técnica do seguro social.

Neste momento o Estado americano começa a implantar um sistema que engloba proteção previdenciária e assistencial, bem como ultrapassa a fronteira que limitava a proteção à categoria dos trabalhadores, estendendo-a à população em geral. Observa-se que essa nova política americana apenas sinaliza na construção do ideal de Seguridade Social, já que aliada ao fato de não ter sido implantada em sua totalidade, também não incluía a saúde entre as políticas de atendimento estatal, o que segundo Godinho Delgado (2001) determinou a constituição de um Estado de Bem-Estar Social pequeno, residual em diversos aspectos e fundamentalmente inconcluso.

Analisa ainda Godinho Delgado (2001) que a nova política americana corresponde ao modelo *liberal-residual*⁴, que conta com significativa participação da iniciativa privada e trabalha com dinâmica de característica assistencialista no deferimento dos benefícios. Esse modelo guarda ligação com o modelo corporativo

3 Explica Godinho Delgado (2001, p. 70) que essa Lei estabelecia um regime público de aposentadoria sustentado pela contribuição de empregadores e empregados, em cerca de 1% sobre os salários, com benefícios concedidos conforme os rendimentos auferidos no mercado, sob gestão estatal. Ainda sob o *New Deal* seria instituído o auxílio para os cegos e estendida a legislação de 1935 às viúvas e incapacitados para o trabalho. Em 1935 foi, ainda, definida a prerrogativa dos estados para legislar sobre o seguro-desemprego e administrar os programas correspondentes, embora se orientando por padrões mínimos fixados em lei federal.

4 O Capítulo II deste estudo trata especificamente dos modelos de proteção social, entre os quais o liberal-residual e o corporativo citados neste parágrafo.

desenvolvido na Alemanha, já que utiliza a sistemática do seguro social e do regime de capitalização.

A compreensão quanto à necessidade da implantação de um modelo público e efetivamente universal, que garanta o mínimo necessário para a manutenção da subsistência do indivíduo e da sua família nos momentos de tensão e fragilidade, só será conquistado após o advento da Segunda Guerra Mundial. Sobre este momento especial da história Godinho Delgado (2001, p. 73) relata que

a guerra aparece, pois, como um evento crítico que impulsiona a formação dos Estados de Bem-Estar Social, seja porque a mobilização militar acentua a coesão no interior das sociedades nacionais, seja porque reconcilia os empresários com a intervenção estatal, favorecendo a constituição do *wartime triangle*, envolvendo o Estado, os empresários e os trabalhadores industriais, seja em função do novo equilíbrio de poder que emerge após seu final. A expansão do campo socialista parecia tornar mais vulneráveis as sociedades capitalistas, caso não atendessem as demandas de reforma social que encontravam eco no movimento operário dos países ocidentais.

É no pós-guerra que se encontrou o momento propício para a implantação do modelo de Seguridade Social público, obrigatório e universal, que traça sua caracterização no contexto de uma perspectiva solidária e inclusiva, visando à redução das desigualdades por meio da utilização de mecanismos que permitam uma justa distribuição de renda e bem-estar geral e que agregue a seus fins o desenvolvimento de políticas públicas na área da saúde, libertando-se dos limites da proteção previdenciária e assistencial. As políticas desenvolvidas nesse período, especialmente a instauração da Seguridade Social em 1945, retratam, segundo Castel (2003), uma etapa decisiva da proteção da condição de assalariado no prolongamento do desenvolvimento da propriedade de transferência.

O modelo de Previdência Social que vinculava a obrigatoriedade de inclusão do indivíduo nos programas de proteção previdenciária ao exercício de atividade profissional, especialmente sob o formato de relação de emprego, começou a ser superado no início da década de 1940. Esta superação buscou construir um novo formato de proteção social que impediu o desenvolvimento de nichos sociais protegidos, como acontecia com o trabalhador empregado, ao passo que grande parte dos trabalhadores era excluída desta proteção.

A construção desse novo modelo de proteção é iniciada em 1941 na Inglaterra, quando uma comissão presidida por William Beveridge desenvolve um plano de Seguridade Social que visa dar cobertura para a universalidade dos indivíduos, excluindo a exigência de qualquer espécie de pré-condição para a inserção no grupo dos protegidos. O modelo beveridgeano é também responsável pela incorpora-

ção de políticas públicas desenvolvidas na área da saúde, combate ao desemprego, atendimento familiar, entre outras, nos limites de atuação da Seguridade Social.

Os planos Beveridge, como se tem chamado os relatórios apresentados pela comissão formada pelo governo britânico e presidida pelo Sir William Beveridge, teriam sido influenciados pelas ideias do economista inglês John Maynard Keynes, de quem aquele tinha sido colaborador (Castro; Lazzari, 2008), o qual pregava, em síntese, o crescimento econômico num contexto de intervenção estatal no sentido de melhor distribuir – ou até mesmo redistribuir – a renda nacional.

Os dois planos partiram do pressuposto de que se devia assegurar a eficaz proteção ao povo, não se limitando sua abrangência apenas aos trabalhadores cujas prestações estavam atreladas a excessivos critérios de concessão.

Para Godinho Delgado (2001), este novo modelo de organização e articulação da proteção social corresponde ao modelo *público universalista*, que exige significativa atuação do Estado e cujo financiamento conta com importante parcela de recursos orçamentários.

Quanto aos benefícios, sua concessão leva em consideração a noção de mínimo vital, no caso das aposentadorias e pensões, cujo sistema é estruturado basicamente segundo os padrões de repartição simples. Quanto aos demais serviços sociais, este modelo caracteriza-se por oferecer uma ampla teia de proteção.

Sobre o modelo desenvolvido pela comissão presidida por William Beveridge, Fortes (2005, p. 25-26) afirma tratar-se de um

(...) programa de prosperidade política e social, mediante ingressos suficientes para que o indivíduo ficasse garantido contra a ocorrência de riscos sociais (como indigência ou impossibilidade laborativa) (...). Assim, apontava como solução, no combate à miséria, um processo de redistribuição de renda, calcado nas necessidades da família. A proteção social, nesta ótica, não mais se restringe aos seguros sociais dos trabalhadores, abarcando também prestações de assistência social, serviços de saúde, atendimento familiar, políticas de pleno emprego, entre outras medidas.

O modelo beveridgeano baseado na conclusão de que o combate à miséria requeria uma dupla distribuição das rendas: pelos seguros sociais e pelas necessidades da família, defende a necessidade de o Estado capitalista assumir franca regulação estratégica, o que é observado por Netto (2002, p. 32-33) ao afirmar que

(...) foi efetivamente a doutrina keynesiana (de John Maynard Keynes) que forneceu as bases para a implantação inovadora da mais durável e prestigiada forma de regulação da atividade econômica que o sistema capitalista conheceu. Divergindo da teoria econômica clássica, defensora da auto-regulação do mercado e, portanto, da ideia de que havia uma mão invisível assegurando o equilíbrio entre

oferta e procura, Keynes pregava o contrário. Para ele, o governo deveria promover a construção maciça de obras públicas, a fim de gerar dispêndios capazes de erradicar o desemprego e, de modo geral, manter aquecida a demanda agregada (procura global pelos produtos postos à venda) para garantir o pleno emprego. Isso deu margem a ampla intervenção estatal tanto na esfera econômica como na esfera social. A doutrina keynesiana estimulou a criação de medidas macroeconômicas, que incluíam: a regulação do mercado; a formação e controle dos preços; a emissão de moedas; a imposição de condições contratuais; a distribuição de renda; o investimento público; o combate à pobreza, etc.

Frente a um panorama de crise e tensão social, o Estado moderno optou pela admissão da estratégia keynesiana, cuja fórmula buscava enfrentar os problemas existentes por meio de uma reformulação na técnica de organização capitalista, já que o modelo liberal de inspiração individualista que enaltecia a livre regulação do mercado dava mostras de impotência na solução da crise.

Nesse sentido, Hobsbawm (1995, p. 265) refere que

O capitalismo do pós-guerra foi inquestionavelmente, como assinala a citação de Crosland, um sistema reformado a ponto de ficar irreconhecível, ou, nas palavras do primeiro ministro britânico Harold Macmillan, uma nova versão do velho sistema. [...] Essencialmente, foi uma espécie de casamento entre liberalismo econômico e democracia social (ou, em termos americanos, política do New Deal rooseveltiano), com substanciais empréstimos da URSS, que fora pioneira na ideia do planejamento econômico.

A manutenção e o fortalecimento do capitalismo, por meio da adoção de novas estratégias de ação, passam pela redefinição do papel que o Estado ocupa na organização da sociedade e das ações que devem ser por este assumidas. Nesse sentido, para o governo o mais importante não é fazer coisas que os indivíduos já estão fazendo, e fazê-las um pouco melhor, ou um pouco pior, mas fazer aquelas coisas que atualmente deixam de ser feitas.

Nesse contexto, várias são as críticas levantadas contra a nova postura do Estado, especialmente porque, ainda que introduza mecanismos de proteção para a população em geral, não altera a matriz de produção capitalista, permitindo sua manutenção e fomentando o seu fortalecimento.

A nova perspectiva de atuação assumida pelo Estado no pós-guerra fortaleceu a sua concepção social, e a nova sistemática de proteção social, ainda que assumindo forma, estratégia e ritmo diferenciado em cada país, expande-se da Inglaterra para o resto do mundo capitalista.

Assim, a humanidade vê na implantação da Seguridade Social uma das medidas capazes de ajudar a equacionar os problemas econômicos, políticos e sociais que afligiam a sociedade daquela época.

A reforçar esta tendência, a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), destaca, entre outros direitos fundamentais da pessoa humana, a proteção previdenciária. O art. XXV do citado diploma determinava que

“todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar social, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, o direito à *segurança* no caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle”.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT), em sua Convenção nº 102, aprovada em Genebra em 1952, em igual diapasão, estabelece um padrão mínimo de Seguridade Social apto a proporcionar proteção aos membros da sociedade, mediante uma série de medidas públicas contra as privações econômicas e sociais que de outra forma, derivam do desaparecimento ou em forte redução de sua subsistência como consequência de enfermidade, maternidade, acidente de trabalho ou enfermidade profissional, desemprego, invalidez, velhice, e também a proteção em forma de assistência médica e ajuda às famílias com filhos.

A adequação da sistemática de proteção do seguro social ou da Previdência Social para a Seguridade Social faz com que uma nova e abrangente universalidade de indivíduos seja incluída numa rede de proteção mais forte e eficiente no combate às tensões sociais. A Seguridade Social, nessa medida, pode ser definida como um conjunto de ações públicas, desenvolvidas e articuladas pelo Estado, direcionadas à realização de proteção quanto aos acontecimentos que tendem a privar o indivíduo de uma sobrevivência digna. Insere-se, assim, entre os direitos do cidadão e os deveres do Estado, alcançando especial importância no campo das políticas sociais como um todo, o que é determinante para a consolidação e a expansão do Estado social, que nesse momento histórico é por muitos denominado de Estado de bem-estar social ou *Welfare State*⁵.

Sobre as diferentes denominações atribuídas ao Estado, Novais (1987, p. 198 *apud* Ramos, 2006, p. 46) esclarece:

Para traduzir as novas preocupações e funções do Estado no século XX tem sido proposta uma multiplicidade de designações, desde o “Estado assistencial” e “Estado-Providência” ao “Welfare State” ou “Estado de bem-estar”, mas também “Estado de Partidos”, “Estado de Associações” e “Estado administrativo”. Em qualquer destas expressões é possível notar pontos comuns ou mesmo identidades fundamentais com a ideia que explicitamos sob a forma de estado social.

⁵ Esping-Andersen (1991) chama atenção para o fato de, historicamente, ter-se atribuído o *status* de *welfare states* para modelos de Estado com sistema de proteção social modestos ou, nas suas palavras, tipo padrão. Para o autor o que vai determinar o genuíno *welfare state* é a existência de um sistema que garante realização dos direitos sociais com base na cidadania, que determine uma desmercadorização dos indivíduos perante o mercado. Nesse sentido é apenas no início da década de 70 que alguns Estados adquirem o *status* de *welfare state*.

A despeito da designação adotada, o Estado social surge como o conceito mais apto para exprimir, com toda a extensão salientada, a natureza específica do novo tipo de relação entre Estado, cidadão e sociedade.

Nesta medida, a partir da década de 1940, parte do mundo presenciou um Estado de maior expressão social, que passou a intervir em áreas estratégicas para garantir o bem-estar geral dos indivíduos e a realização da dignidade do ser humano. Trata-se de um período no qual as políticas atreladas à Seguridade Social ganham destaque e a Previdência Social, principal veículo deste sistema, resta fortalecida especialmente pela sua universalização e pela inclusão da solidariedade entre os participantes, valor este que ainda hoje se apresenta como suporte e referência daquilo que se entende por previdência pública.

Nesse sentido a solidariedade, não advém apenas da cotização dos indivíduos que poderão ser beneficiados pela proteção, mas do fato de que todos, ou seja, beneficiários, empresas, sociedade em geral e o próprio Estado participam, direta ou indiretamente, do financiamento desta forma de proteção social, apresenta-se como a viga mestra do modelo previdenciário público ancorado no regime de repartição, desenvolvido no decorrer do século XX.

Segundo este modelo, a proteção social previdenciária determina a realização de um pacto, pelo qual os trabalhadores, o Estado e a sociedade organizam-se solidariamente para garantir o pagamento de prestações e serviços para os trabalhadores que se enquadrem em determinadas contingências da vida, programadas, a exemplo da aposentadoria por idade, ou não programadas, como a invalidez decorrente de acidente do trabalho ou de qualquer natureza. A eficiência do regime estaria justamente no fato de que não apenas os indivíduos mais prudentes, mas também aqueles indivíduos menos precavidos, por força da obrigatoriedade de participação, asseguram o custeio do sistema.

A inclusão da solidariedade como elemento da moderna política de proteção social, embora trate de uma solidariedade forçada, permite a amenização dos efeitos da injusta distribuição de renda imposta pelo modelo capitalista de organização social. Ocorre que, o despertar do ser humano e, mais especificamente do trabalhador já incluso num regime obrigatório de proteção, para o exercício da solidariedade, em detrimento do modelo de capitalização, não é tarefa fácil, pois cada categoria social é dotada de singularidades, e como tal tende a exercer a defesa de interesses próprios, deixando para um segundo momento o exercício da solidariedade para com os demais grupos sociais. Ao Estado caberá então a árdua tarefa de gestão da

solidariedade, verdadeira protagonista da união das diferentes forças que compõem o quadro social.

O apogeu do modelo de Estado social, no qual a prosperidade econômica se fazia acompanhar de importantes transformações sociais, que se convencionou denominar anos dourados do capitalismo⁶, permitiu para muitos acreditar na construção de uma sociedade livre de desigualdades e privações. Contudo, ainda no decorrer do século XX, um estágio de esgotamento deu início à crise do Estado social manifestada de forma contundente a partir dos anos 1970, quando o declínio do crescimento econômico determinou a relativização e até mesmo o abandono de alguns compromissos sociais. Nesse momento o Estado de bem-estar, cujo sentido literal é traduzido por Hobsbawm (1995,) como Estados em que os gastos com a Seguridade Social manutenção de renda, assistência, educação se tornaram a *maior parte* dos gastos públicos totais, passa a enfrentar o desafio da sua manutenção sob a perspectiva de uma nova realidade.

3 CONSIDERAÇÕES SOBRE A ORIGEM DA PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA ESTATAL NO BRASIL

Não se apartando da trajetória acima descrita, quanto à evolução histórica do sistema de previdência brasileiro escreve Santos (1987, p. 13 e 14) que

“o histórico da interferência governamental na regulação das relações sociais no Brasil não se afasta do padrão revelado pela experiência de outros países. Após o predomínio incontestável da ideologia capitalista mercantil, que fazia de todas as relações sociais contratos livremente ajustados entre indivíduos juridicamente iguais e, portanto, submetidas aos códigos de direito privado, a crescente intensidade e magnitude dos conflitos gerados pela forma industrial de produção e acumulação de bens termina por provocar a ingerência do Estado no âmbito das relações de trabalho, em primeiro lugar, evoluindo, posteriormente, para o que, por costume, se denomina legislação previdenciária”.

Assim

“(...) a sequência seguida pela legislação brasileira estaria conforme à tendência macro tendo-se iniciado com a proteção a acidentes do trabalho (1919), seguida por legislação simultânea sobre velhice, invalidez e morte (dependentes) e doença e auxílio-maternidade (1923), seguida por regulamento sobre abonos familiares (1941), e finalmente, uma espécie de auxílio-desemprego (1965)”.

Os montepios são as manifestações mais antigas de Previdência Social. Foram instituições que, pelo pagamento de cotas, cada membro adquiria o direito de, por morte, deixar pensão. O primeiro montepio surgiu em 1835 – o Montepio Geral dos Servidores do Estado (Mongeral). Em 1888, houve a criação de uma “Caixa de

⁶ Segundo Hobsbawm (1995) trata-se de uma fase excepcional da história do capitalismo nos países desenvolvidos denominada de *anos de ouro do capitalismo*, ou os trinta anos gloriosos dos franceses ou, ainda, a Era de Ouro de um quarto de século dos anglo-americanos, em que a difusão do padrão de industrialização norte-americano é combinada com o registro de elevadas taxas de crescimento e estabilização monetária.

Socorro” para os trabalhadores de cada uma das estradas de ferro estatais. No final do século XIX, parcela dos trabalhadores urbanos foram incluídos em alguns benefícios muito restritos, como o direito à pensão de velhice. Eram os oficiais e algumas categorias de operários da casa da Moeda, dos telégrafos e da imprensa nacional. Para Faleiros (2000), o benefício era discriminatório entre os trabalhadores, o que mostra sua outorga em busca de uma lealdade seletiva por parte do governo, e não em razão de uma pressão exercida por esses grupos específicos.

Um decreto-lei de 1919 tornou compulsório o seguro contra o risco profissional (conhecido por lei dos acidentes de trabalho) e tinha um caráter indenizatório e privado, dependendo de um processo policial para definir a procedência da demanda (Araújo, 2004).

Faleiros (2000) argumenta que a lei sobre os acidentes de trabalho pode ser o resultado de uma pressão da classe operária, mesmo espontânea e anarquista. O núcleo principal do movimento operário, nessa época, fundamentava-se no anarquismo, com as uniões de resistência dirigidas pelos imigrantes europeus.

A rigor, no primeiro terço do Século XX, não se pode falar de legislação social sistemática no Brasil. O país se caracterizava por ser agrícola e exportador, apoiado na produção de café. O poder era controlado pela oligarquia rural e a ideologia dominante era o liberalismo, isto é, o contrato de trabalho sem intervenção do Estado.

O quadro que se seguiu à Primeira Guerra Mundial era mais favorável à intervenção estatal que o período histórico anterior, quando predominava o ideário liberal. O Tratado de Versalles e a criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT) influenciaram no encaminhamento de ações voltadas para a proteção social no Brasil.

O marco legislativo e institucional da Previdência Social brasileira é a Lei Eloy Chaves (na verdade um Decreto Legislativo nº 4.682 de 24 de janeiro de 1923), que criou as Caixas de Aposentadorias e Pensões (as CAPs), para as empresas de estradas de ferro, com abrangência a todos os seus empregados. Os benefícios da caixa dos ferroviários foram estendidos, depois, aos marítimos, em 1926. As CAPs foram as primeiras instituições previdenciárias do país.

A partir da Lei Eloy Chaves surgiram várias outras caixas de aposentadorias e pensões, sempre por empresas: portuárias, de serviços telegráficos, de água, energia, transporte ferroviário, gás, mineração, entre outras, chegando a atingir o total de cento e oitenta e três CAPs.

A partir dessa Lei, a proteção social no Brasil passou a contar com uma instituição que oferecia pensão, aposentadoria, assistência médica e auxílio farmacêutico. Ainda hoje, a pensão e a aposentadoria são benefícios indispensáveis para que se caracterize uma instituição previdenciária. Até o ano de 1923, as instituições concediam apenas um ou outro benefício (MPS, 2004).

A partir de 1930, com o Governo de Getúlio Vargas, houve uma conjuntura de convergência de forças de oposição ao regime oligárquico. Essas forças se concentravam nas cidades e compreendiam uma camada importante de profissionais de nível superior e de técnicos. Nessa época transformou-se a dinâmica da implantação de medidas sociais. O país se industrializava e crescia o mercado interno.

Segundo Faleiros (2000), Getúlio realizou uma política pragmática, de busca de alianças para manter o pacto de dominação, combinando a distribuição de favores, a concessão de direitos, com a repressão e a integração dos trabalhadores. A política de seguros era fragmentária, reproduzindo as desigualdades entre os próprios trabalhadores, concedendo mais benefícios para os mais bem situados.

Posteriormente, a Constituição de 1934 representou um grande avanço, ao incluir dispositivos de natureza social, previdenciária e um conjunto de preceitos a serem observados pela legislação do trabalho. Esse progresso foi, em parte, resultado da mobilização dos trabalhadores através de greves e reivindicações de direitos, do avanço da legislação trabalhista no mundo capitalista, mas foi também reflexo da Revolução de 1917 e dos efeitos da grande depressão de 1929, acontecimentos externos que estavam ainda muito recentes (Araújo, 2004).

A Constituição de 1934 teve o mérito de promover a transição da clássica declaração de direitos individuais de cunho liberal das constituições anteriores para uma proposta social de cunho intervencionista. Ela estabeleceu uma correlação entre os aspectos trabalhista, assistencial e previdenciário. Instituiu a previdência, a ser implementada com contribuição tripartida da União, do empregador e do empregado, em partes iguais, para atender a velhice, a invalidez, a maternidade e os acidentes do trabalho ou de morte.

É importante observar que a contribuição tripartite como forma de custeio da Previdência Social foi omitida na Constituição de 1937, outorgada sob o regime ditatorial do Estado Novo e, restabelecida depois, pela Constituição de 1946.

Durante a década de 1930 foram surgindo, paralelamente às caixas, os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), seguindo os setores da atividade econômica

e não mais por fábrica. Os riscos cobertos por esses institutos eram os de doença, de invalidez, de velhice e de morte e funcionavam em regime de repartição simples⁷.

A legislação social foi introduzida por categoria profissional, isto é, não atingia a classe operária em seu conjunto e num único movimento. Para alguns intérpretes desse período, entretanto, os institutos de aposentadoria e pensões eram mais fortalecedores da classe operária que as caixas (Gentil, 2006). Embora tenham fragmentado os trabalhadores por categorias e tenham servido como instrumento do jogo político de Vargas, os institutos nacionalizaram as demandas – o que não ocorria com o sistema de caixas – e exerceram uma expressiva pressão política. Para outros, a transformação das caixas em institutos correspondeu a uma estratégia de centralização do poder federal, ao controle dos Estados por uma burocracia cada dia mais técnica e mais numerosa e a uma cooptação da classe operária. Segundo Araújo (2004), a Previdência Social nesse período era um valioso instrumento de contato com as massas, possibilitando uma doutrinação política sistemática, através da máquina publicitária oficial. A criação dos institutos teria também permitido aos patrões diminuir suas despesas e socializar os custos das caixas, com a contribuição dos trabalhadores de todo o país.

Em 1960, foi promulgada a Lei nº 3.807, conhecida como Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que, segundo Araújo (2004, p. 131),

(...) é considerada um marco na uniformização da legislação previdenciária, seja em termos de benefícios concedidos e de plano de custeio, seja pelo restabelecimento da participação dos segurados nos conselhos de administração fiscalização, orientação e controle da Previdência Social. Esses conselhos eram constituídos por representantes do governo, dos empregados e dos empregadores, retomando o modelo de gestão colegiada existente nas antigas Caixas, suprimido pelo governo autoritário de 1937. O Decreto nº 48.959-A, de 10 de setembro de 1960, aprovou o Regulamento Geral da Previdência Social (RGPS), considerado um importante avanço legislativo rumo ao princípio da equidade (2004, p. 131).

Foi também a partir da LOPS, em 1960, que a forma de custeio tripartido da previdência foi modificada. A contribuição da União deixou de ser igual à dos segurados. Não participava mais do custeio da proteção social, mas, tornou-se responsável pelas despesas de administração geral, inclusive pessoal, e pela cobertura das insuficiências financeiras.

Em 1966, durante a ditadura militar, o Decreto nº 72 unificou os IAP's, com exceção do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE).

⁷ O modelo de repartição simples é o sistema de Previdência Social de solidariedade intergeracional e de ativos/inativos, segundo o qual o pagamento dos benefícios aos aposentados é feito com o montante arrecadado dos contribuintes, sem que haja necessariamente uma reserva. Já no modelo de capitalização, o sistema de pagamento de aposentadoria se faz através de um fundo individual aplicado, principalmente, em instituições financeiras. Elas retribuem as contribuições de acordo com o rendimento das aplicações após um período determinado de anos combinado com a idade. Há um adicional para a administração do fundo (FALEIROS, 2000, p.212).

A unificação da legislação, no que diz respeito ao custeio e aos benefícios previdenciários, já havia sido feita em 1960. O que se fez, seis anos depois, foi uma reforma essencialmente política e administrativa, com a fusão das instituições previdenciárias no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), vinculado ao Ministério do Trabalho, responsável, a partir daí, pelos benefícios previdenciários dos trabalhadores urbanos. Essa reforma, entretanto, não superou a concepção fragmentária e excludente que até então prevalecia. Com a uniformização de planos e benefícios, pôs fim a certa discriminação que existia entre os serviços prestados aos empregados e operários, mas mantinha intacta a estrutura fragmentária e excludente do sistema porque não mudava a estrutura real dos institutos. Era uma racionalização burocrática que visava reduzir os custos, as diferenças, mas ofereceu uma resposta mais simbólica que real aos problemas dos trabalhadores (FALEIROS, 2000).

Para Teixeira (2004, p. 23 *apud* Gentil, 2006, p. 105), a gestão previdenciária no período autoritário pode ser resumida em poucas palavras:

Um dos instrumentos sempre apontados para a cooptação da liderança sindical era o dos institutos previdenciários. Sob o regime militar, o sistema previdenciário continuou a desempenhar importante papel no jogo político, mas sob um novo formato. O clientelismo transfigurou-se, deixando de se exercer sobre uma base sindical e por categoria profissional para adquirir uma base regional; abandonou o sindicato e introjetou-se definitivamente no sistema político-eleitoral. O processo decisório, por sua vez, no âmbito do Instituto Nacional de Previdência Social - INPS, tornou-se inteiramente impermeável à influência direta tanto das empresas quanto dos trabalhadores (que foram excluídos de sua direção). Com isso, pode-se ter uma visão mais clara da ambigüidade do processo de modernização vivido pela Previdência nesses anos, em que a ampliação da cobertura que o acompanha surge como uma espécie de contrapartida à repressão das demandas sociais, praticada pelo regime autoritário.

Após o golpe de 1964, afirma Faleiros (2000) que as mudanças introduzidas na Previdência Social foram feitas como forma de legitimação, já que os direitos sociais dos segurados não modificavam os deveres de submissão dos cidadãos. A Previdência Social é um instrumento político não só em épocas de mobilização e democracia, mas também de autoritarismo e controle.

Avanços na legislação foram ocorrendo logo depois. São de grande importância: 1) a criação do Programa de Integração Social (PIS), em 1970; 2) a instituição do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), em 1971, com execução a cargo do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), incluindo os trabalhadores rurais na previdência - com um plano de benefícios muito inferior, pois a aposentadoria correspondia, então, a 50% do salário mínimo - e estabelecendo uma solidariedade formal entre a área urbana e rural através do custeio dos benefícios - uma vez que não havia contribuição direta; 3) a inclusão dos empregados

domésticos, com a Lei nº 5.859, de 1972; e, 4) a inclusão dos trabalhadores autônomos, com a Lei nº 5.890, de 1973.

Em 1974 ocorre a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPSA). O sistema foi unificado em 1977, com a Lei nº 6.439, que criou o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), objetivando integrar as funções de concessão e manutenção de benefícios, prestação de serviços, custeio de atividades e programas e gestão administrativa, financeira e patrimonial da previdência e assistência social. Para o cumprimento dessa missão, foram criados o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), o Instituto Nacional de Administração da Previdência Social (IAPAS), a Central de Medicamentos (CEME), a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV), Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e a Legião Brasileira de Assistência (LBA). Também foram extintos o FUNRURAL e o IPASE, transferindo-se para o INPS a responsabilidade de conceder e manter os benefícios dos trabalhadores rurais e dos servidores públicos.

Para Gentil (2006), o movimento de criação do SINPAS não mudou as bases anteriores de sustentação e nem se articulou como um projeto de cidadania universal. Na verdade, estava longe de ser um movimento de cidadania. Era a continuidade de um modelo fragmentado e desigual de incorporação social em estratos de acesso. Prosseguiu funcionando o regime de repartição simples.

As décadas de 1970 e 1980 são consideradas importantes por terem gerado grandes avanços no sistema previdenciário brasileiro. Muitos benefícios foram criados nesse período como o salário-maternidade, renda mensal vitalícia para idosos e inválidos, aposentadorias e pensões para a força de trabalho rural, inclusão dos empregados domésticos, extensão dos benefícios de acidentes do trabalho aos trabalhadores rurais e outros.

Em 1988, a Constituição Federal, alcunhada de “Cidadã”, implantou um novo conceito no Brasil: o de Seguridade Social, o que será objeto de análise nos próximos capítulos.





CAPÍTULO 2

TIPOLOGIAS DO ESTADO DE BEM-ESTAR E A TRAJETÓRIA DA PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Como visto no capítulo anterior, o século XX foi marcado pelo processo de crescente intervenção do Estado no campo social, dando origem ao que é conhecido hoje como Estado de Bem-Estar Social, Estado Providência, *Welfare State* ou, simplesmente, Estado Social¹, que numa definição ampla é entendido como a mobilização em larga escala do aparelho de Estado em uma sociedade capitalista a fim de executar medidas orientadas diretamente ao bem-estar de sua população.

O reconhecimento progressivo de direitos nesse campo marcou a cena política e social de muitos países, visando, primeiramente, proteger os trabalhadores assalariados em situações de perda da capacidade de trabalho decorrentes de doença, velhice ou invalidez, assim como em situações de desemprego involuntário. Num segundo momento, ampliaram-se as garantias de proteção para inúmeras outras situações, com a organização de complexos sistemas que envolvem não apenas a oferta pública de benefícios monetários e de serviços nos campos da Previdência Social, assistência, educação, saúde, habitação, trabalho, família e pobreza, como também a participação de organizações privadas e públicas não estatais.

O desenvolvimento dos sistemas de proteção social regulados e garantidos pelo Estado, a partir de distintos padrões de intervenção, garantias e proteções, permitiu à pesquisa comparada ganhar progressiva relevância. Inicialmente influenciada por uma geração de estudos baseados na comparação entre os níveis e as modalidades de gasto, ela foi renovada após os anos de 1980, quando os estudos seguiram uma nova trajetória. Passaram, então, a buscar a identificação dos distintos regimes de proteção social, favorecendo a compreensão sobre as diferenças quantitativas (gasto e cobertura) e qualitativas (públicos-alvo, modalidades e forma de proteção, assim como sua integração com as iniciativas privadas, sejam elas oriundas do mercado, da família ou do setor não lucrativo) que caracterizam as experiências internacionais.

Com o desenvolvimento das tipologias dos sistemas de proteção social e das pesquisas que lhe dão base, vem avançando o conhecimento sobre os modos de organização da intervenção pública no social. Tomando como referência as bases sobre as quais se organizam os sistemas instituídos nos diversos países, diferenças vêm sendo destacadas.

Desta sorte, este capítulo tem por primeiro objetivo apresentar um quadro geral dos principais modelos de Seguridade Social que se desenvolveram de forma não homogênea nos diferentes países, para em seguida apresentar as características da proteção social no Brasil.

¹ Neste estudo a expressão “Welfare State” equivale a Estado de Bem-Estar Social.

1 TIPOLOGIAS DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

1.1 Os modelos bismarckiano e beveridgeano de Bem-Estar Social

Mesmo antes de vir à tona as teorias mais sofisticadas dos regimes de política social, já eram referenciais teóricos dos modelos de Seguridade Social adotados pelos diversos países os sistemas idealizados por Otto Von Bismarck e William Beveridge.

As primeiras iniciativas de benefícios previdenciários, que são de modo geral reconhecidas como as precursoras do Estado de Bem-Estar Social contemporâneo, nasceram na Alemanha imperial, no final do século XIX, principalmente durante a década de 1880, mais, precisamente, em 1883, durante o Governo do Chanceler Otto Von Bismarck, em resposta às greves e pressões dos trabalhadores.

Quando se analisam as políticas sociais bismarckianas, duas de suas características costumam ser destacadas: (a) seu caráter seletivo ou corporativo na medida em que, no princípio, seus únicos beneficiários era os operários industriais, considerados como uma categoria social que compartilhava os mesmos interesses; (b) e seu propósito explícito de pacificar os operários industriais, minar a organização trabalhista e promover a paz social. Neste particular, segundo Faria (2007, p. 55), “a Alemanha bismarckiana tornar-se-ia um paradigma para a análise do *Welfare State* como uma forma de manipulação bonapartista, isto é, como intervenção preventiva de elites precavidas contra o crescente poder do operariado”.

No entanto, o mesmo autor pondera (*ibid*, p. 55)

“(...) que as políticas sociais de *Bismarck* cumpriram um papel essencial no processo de construção nacional durante o segundo *Reich*. Tendo como uma de suas principais metas consolidar a integração de Estados anteriormente independentes, a administração centralizada da Seguridade Social nacional foi estratégica para o Segundo *Reich*, que também precisava reafirmar no plano internacional seu poderio militar e industrial.

O chamado modelo bismarckiano é considerado como um sistema de seguros sociais, porque suas características assemelham-se às de seguros privados: no que se refere aos direitos, os benefícios cobrem principalmente (e às vezes exclusivamente) os trabalhadores, o acesso é condicionado a uma contribuição direta anterior e o montante das prestações é proporcional à contribuição efetuada; quanto ao financiamento, os recursos são provenientes, fundamentalmente, da contribuição direta de empregados e empregadores, baseada na folha de salários; em relação à gestão, teoricamente (e originalmente), cada benefício é organizado em Caixas, que são geridas pelo Estado, com participação dos contribuintes, ou seja, empregadores

e empregados. Esse modelo orientou e ainda influencia muitos benefícios da Seguridade Social, sobretudo, os benefícios previdenciários.

Característica inovadora do modelo bismarckiano corresponde ao fato do acesso aos benefícios oferecidos pelos seus programas constituir direito do trabalhador em contraprestação às contribuições vertidas, rompendo com a tradição das leis de assistência pública que exigiam a comprovação da necessidade ou da carência do cidadão para acesso aos serviços e prestações disponíveis.

Em outro contexto econômico e político, durante a Segunda Guerra Mundial, mais precisamente em 1942, é formulado na Inglaterra o Plano Beveridge, que apresenta críticas ao modelo bismarckiano vigente até então, e propõe a instituição do *Welfare State*. No sistema beveridgiano, os direitos têm caráter universal, destinados a todos os cidadãos incondicionalmente ou submetidos a condições de recursos, mas garantindo mínimos sociais a todos em condições de necessidade. O sistema seria financiado pelas contribuições de seus membros e de seus respectivos empregadores, mas o Estado, a partir da renda proveniente dos tributos em geral, deveria cobrir um sexto da maioria dos benefícios de seguridade, a totalidade dos abonos de família e a maior parte dos custos do Serviço Nacional de Saúde. Os princípios fundamentais são a unificação institucional e uniformização dos benefícios.

Nesse sentido, a concepção de proteção social como seguro avançava em direção à ideia de Seguridade Social, segundo a qual o Estado responsabiliza-se, em nome da sociedade, por proteger o cidadão que se encontre, eventualmente, em dificuldades colocadas para sobreviver em uma economia de mercado – especialmente aquelas que o impedem de prover o próprio sustento: doença, invalidez, velhice, entre outras (Vianna, 1998).

As diferenças entre os modelos bismarckiano e beveridgeano provocaram o surgimento e instituição de diferentes modelos de Seguridade Social nos países capitalistas, com variações determinadas pelas diferentes relações estabelecidas entre o Estado e as classes sociais em cada país. Hoje, é difícil encontrar um modelo puro. As políticas existentes e que constituem os sistemas de Seguridade Social em diversos países apresentam as características dos dois modelos, com maior ou menor intensidade. No Brasil, por exemplo, veremos que os princípios do modelo bismarckiano predominam na Previdência Social, e os do modelo beveridgiano orientam o atual sistema público de saúde e de assistência social, o que faz com que a Seguridade Social brasileira se situe entre o seguro e a assistência social.

1.2 A precursora tipologia tricotômica de *Richard Titmuss* e os três mundos do bem-estar capitalista de *Esping-Andersen*

Richard Titmuss (1958) sugeriu a existência de três funções ou modelos contrastantes de política social. Para Faria (2007), sua tipologia precursora ressalta a lógica da intervenção do estado, com apelo para que não se tomem parâmetros econômicos com as únicas medidas da provisão de bem-estar e das condições de vida.

Os modelos ou tipos-ideais de política social de Titmuss são: o Modelo Residual de Bem-Estar, o Modelo de Produtividade e Desempenho Industrial e o Modelo Redistributivo Institucional.

No modelo Residual, a provisão pública de bem-estar intervém de forma mínima e temporária apenas quando os mecanismos habituais – mercado e a família – não são suficientes para a satisfação de necessidades básicas do indivíduo, de forma a atender pequena parcela da população, os muito pobres. O Estado encenaria, assim, papel marginal, do ponto de vista da oferta de benefícios e serviços sociais, enquanto a família e as instituições privadas do mercado desempenhariam papel preponderante. Titmuss afirmava como máxima deste modelo que “o verdadeiro objetivo do Estado de Bem-Estar Social é ensinar as pessoas a viverem sem ele” (*apud* FARIA, 2007, p. 62), podendo ser tomada como uma das mais remotas origens da conhecida expressão popular “ao invés de dar o peixe, ensina-lhe a pescar”.

No tipo-ideal de Produtividade e Desempenho Industrial, explica Faria (*ob. cit.*, p. 62/63):

Embora esse modelo atribua um papel predominante às instituições privadas de mercado, os mecanismos estatais de proteção social cumprem um papel significativo, na medida em que são considerados complementares à economia. As necessidades individuais devem ser supridas de acordo com o mérito, a produtividade e o desempenho no trabalho. A definição dos beneficiários e o cálculo do impacto esperado das políticas sociais são pautados pela idéia de concessão de incentivos e de recompensas, levando em consideração o empenho individual. No “mundo real”, essa concepção teria dado origem à vinculação do valor dos benefícios ao nível de renda do beneficiário.

Já em relação ao terceiro e último modelo idealizado por Titmuss, o Redistributivo Institucional, esclarece o mesmo autor que (*ob. cit.*, p. 63)

As instituições públicas de bem-estar social assumem um papel essencial nesse modelo. Os serviços e benefícios são proporcionados de forma universalista, independentemente do mercado e tomando por base o princípio da necessidade. O bem-estar individual é visto como responsabilidade da coletividade e a meta é alcançar uma maior igualdade entre os cidadãos. Segundo *Titmuss*, trata-se “basicamente de um modelo que comporta sistemas de redistribuição com *command-over-resources-through-time*”. Existe uma noção de mínimo social, no sentido de

que todas as pessoas têm direito à cidadania plena e, portanto, a usufruir de um padrão de vida digno.

(...) se é possível interpretar a teoria de Marshall acerca do progresso dos direitos de cidadania como uma espécie de desdobramento teórico das propostas de Beveridge para a Inglaterra, os modelos de política social de Titmuss podem ser vistos como derivados de experiências históricas distintas. Em outras palavras, as fontes históricas dos três modelos apresentados como tipos-ideais são, respectivamente, a experiência norte-americana (modelo Residual), as políticas bismarckianas (modelo de Produtividade e Desempenho industrial) e o legado de Beveridge (modelo Redistributivo Institucional).

Depois de um longo período sem surgir novas tricotomias, interstício em que prevaleceram os modelos polares, isto é, da dicotomia Residual/Institucional, em 1990, Esping-Andersen publicou o trabalho intitulado *The Three Worlds of Welfare Capitalism*², que se tornaria referencial sobre o *Welfare State* durante o último décimo do Século XX.

Explica Faria (2005, p. 66) que

A razão de este trabalho ter se tornado referencial é que ele, baseando-se na comparação de uma ampla gama de informações e dados referentes a vários países industrializados, propôs uma revisão conceitual e teórica de *Welfare State*, distinguindo três diferentes “regimes do Estado de Bem-Estar Social” (*Welfare State regimes*), os quais, em essência, correspondem à pioneira tipologia tricotômica das políticas sociais e dos sistemas de bem-estar de Titmuss.

A partir da obra de Esping-Andersen, tornou-se clássica uma nova identificação de três regimes de proteção social: o *social-democrata*, o *conservador-corporativo* e o *liberal*.

Batista *et al* (2008, p. 21 e 22) identificam as características específicas de cada um dos três grandes regimes, assim expondo sinteticamente:

O regime social-democrata representado pelos países nórdicos, caracteriza-se pela manutenção de uma proteção social abrangente, em termos da população coberta e da oferta de serviços e benefícios. Seu escopo é universal e seu objetivo é a garantia de proteção e de atendimento das necessidades consideradas essenciais a todos os cidadãos. Os benefícios monetários são de montante elevado, integrando prestações contributivas e não contributivas. As pensões de caráter não contributivo têm valor uniforme e o acesso é garantido a toda a população em idade ou condição de requerê-las. Paralelamente, os países associados a esse regime desenvolvem ampla oferta de serviços públicos, em grande parte gratuitos e geridos diretamente pelo Estado. Seu objetivo é garantir a coesão e a homogeneidade social, privilegiando o princípio da igualdade.

Um segundo regime, identificado como conservador-corporativo e desenvolvido por países da Europa continental, como Alemanha, França e Áustria, mantém-se ancorado em um sistema de seguro social de natureza obrigatória voltado à proteção dos riscos sociais, cujo objetivo principal é garantir renda aos trabalhadores nas situações de impossibilidade de acesso ao mercado de trabalho. Ofertam-se benefícios financiados por contribuições de trabalhadores e empregadores, ao

² Neste estudo, trabalhamos com a versão em língua portuguesa denominada *As três economias políticas do Welfare State*, Lua Nova, n. 24, set. 1991, p. 85-116.

qual podem ser acrescidos recursos públicos. O montante dos benefícios tende a ser proporcional ao valor das contribuições, procurando-se construir uma correspondência, no período de inatividade, com o padrão de vida do trabalhador quando ativo. Nesse regime, a administração dos seguros sociais é organizada em múltiplas caixas profissionais, que mantêm certa autonomia com relação ao Estado. Cabe lembrar, entretanto, que os países representados por esse modelo tenderam, ao longo de sua trajetória, a implementar também benefícios monetários não contributivos, de modo a atender situações específicas de demanda por proteção social. Nesse grupo, à exceção dos serviços de saúde, os demais serviços sociais se desenvolveram de forma menos expressiva.

O chamado regime liberal, por sua vez, garante uma proteção residual, com benefícios monetários contributivos e não contributivos de valores pouco elevados assentados no objetivo de combater a pobreza e garantir um mínimo social. Representado, entre outros, por países como Reino Unido, Irlanda, Canadá e Estados Unidos, nesse regime observa-se uma forte presença de benefícios dirigidos aos grupos mais pobres, acompanhados pela limitada oferta de serviços públicos, à exceção, em certos casos, dos serviços de saúde, de cobertura universal.

Batista *et al* (*ibidem*, p. 22) ainda faz referência ao surgimento de um quarto modelo de proteção social, *verbis*:

A tipologia proposta por Esping-Andersen vem sendo complementada por outros autores, que sugerem o reconhecimento de um quarto regime de proteção social, que expressaria a experiência diferenciada dos países do sul da Europa, em especial, Espanha, Itália, Grécia e Portugal. Nesse grupo – chamado de *regime mediterrâneo* – é forte a presença dos seguros sociais, com benefícios contributivos proporcionais ao salário e em montantes generosos. Nesse sentido, esse regime se aproxima substancialmente do regime conservador-corporativo. Contudo, a proteção dada aos idosos face à limitada proteção a outros grupos sociais – como pode ser deduzido da quase ausência de prestações voltadas à família, da limitada oferta de serviços pessoais e de serviços às crianças, assim como da baixa intervenção pública no campo da habitação e da assistência social – marcariam as diferenças desses países com relação aos demais regimes identificados. A forte presença da família atuando em redes de solidariedade também caracterizaria esses países, onde a proteção pública aos setores assalariados da força de trabalho convive com relevante percentual de trabalhadores dedicados a atividades econômicas informais e não protegidos pelos regimes contributivos de Previdência Social. Por fim, chama a atenção o fato de esses países contarem como sistemas universais de serviços de saúde.

Como afirma Vianna (1998), a extensão territorial, a formação histórica, o tipo de economia seriam, dentre outras variáveis, fatores que determinariam em diversos países a organização das políticas públicas na área social. Em alguns, a estrutura organizacional evoluiu da pequena comunidade para o Estado nacional. Em outros, observa-se que o governo central nasceu primeiro e se expandiu mediante ordenamento de funções e delegação de poderes. Por condicionamentos tão diversos, pode-se dizer que não há, entre as nações, estrutura político-administrativa concebida por uma óptica semelhante.

Em geral, as variáveis desenvolvimento socioeconômico (industrialização e urbanização no contexto da organização capitalista da produção) e mobilização da

classe operária (pressão versus ações defensivas do sistema político através das instituições do *Welfare*) e, mais proximamente, o desenvolvimento institucional (extensão do sufrágio, características do regime político), produzem efeitos convergentes que explicam a emergência dos *Welfare*, assim como as características que os diferenciarão entre si (VIANNA, 1998).

Vianna (ob. cit., p. 26) critica a capacidade das políticas sociais de interferir no processo de distribuição da renda/riqueza socialmente produzida. Para esta autora

(...) o *Welfare State* não é uma tentativa de intervir sobre a distribuição de renda no mercado; é após a distribuição de renda efetuada no mercado que esforços são feitos para reduzir a desigualdade entre aqueles que estão no mercado de trabalho e aqueles que estão fora e, em menor extensão, entre os empregados de modo geral. Ou seja, quanto menos o mercado “distribui”, maiores esforços serão necessários depois, o que, no limite, significa que baldados serão os esforços redistributivos pós-mercado quando este se encarrega de sulcar desigualdades profundas no tecido social.

A discussão da implementação de uma política de mínimos sociais, tanto no Brasil como no mundo, tenta avançar na ideia do direito a uma renda independentemente da “capacidade de contribuição” na produção social da riqueza. Essa concepção tenderia a estar mais próxima de um modelo “*tipo-ideal*” de *Welfare*, o Institucional-Redistributivo, pois o processo de democratização social do capitalismo deveria avançar para além da construção de um modelo de *Welfare State*, deveria aprofundar o processo de democratização do modo capitalista de produção, uma efetiva “democratização social do mercado”:

(...) a democratização social do capitalismo implica preencher uma agenda de quatro pontos: desmercadorização do status da força de trabalho (alcançável na medida em que se institui o “salário social” e os direitos de cidadania suplantam os mecanismos de distribuição do mercado); reforço da solidariedade, ou seja, substituição dos esquemas de proteção social competitivos, seletivos ou corporativos pelo princípio do universalismo (segundo o qual todos os cidadãos compartilham a noção de “estar no mesmo barco”); redistribuição efetiva, via tributação progressiva e transferências sociais; e pleno emprego, como meta e como base financeira para a consecução dos demais objetivos (VIANNA, 1998, p.26).

2 ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL NO BRASIL

2.1 Antecedentes da Constituição Federal de 1988

Antes da década de 1930, o Brasil não tinha articulado um sistema de proteção social, a confirmar o silêncio sobre a questão nas primeiras Cartas de 1824 e 1891. A este respeito, escreve Santos (1987, p. 15-16)

A primeira Constituição brasileira, de 1824, não apresenta nenhuma originalidade em relação às demais constituições da época, no que diz respeito à problemática social. Muitas décadas ainda transcorreriam, no mundo e no Brasil, até que as elites dominantes, sob pressão de contra-elites, ou mesmo das massas,

como sugerem alguns investigadores (Pryor), ou em movimento antecipatório visando apaziguar os conflitos que seriam certamente gerados pelos processos de acumulação, segundo outros (Malloy), se dispusessem a considerar a existência de um problema social que incumbia ao poder político, simbolizado pelo Estado, administrar. Embora os efeitos perversos da acumulação econômica por via do crescimento da produção industrial fossem já visíveis na Inglaterra, na França e nos Estados Unidos, principalmente, a inexistência de movimentos reivindicatórios organizados facilitava a hegemonia indisputada da crença em que o 'mercado', onde se encontravam indivíduos juridicamente iguais e autônomos, capazes de firmar acordos que a ninguém mais interessava, constituía o mecanismo mais eficiente, malgrado suas falhas setoriais e ocasionais, para combinar as mais elevadas taxas de acumulação de riquezas à mais justa distribuição possível de benefícios econômicos e, em decorrência, sociais.

(...) O Brasil de 1824, apoiado em uma organização escravista da produção, ao mesmo tempo em que iniciava a construção de um Estado nacional sob a inspiração de discípulos do liberalismo progressista da época, constituiria esdrúxulo exemplo de desvio ideológico e organizacional, caso estruturasse sua vida jurídica em descompasso com o que havia de mais 'avançado' à época. Em realidade, ao desconhecer a existência de um problema social, por um lado, e ao recusar-se a *regular profissões*, abolindo as remanescentes corporações coloniais de ofício, por outro, a Constituição de 1824 acertava seu passo com a modernidade de início do século XIX.

O princípio da não-regulamentação das profissões, capítulo importante do tratado *laissez-fairiano* da organização social, será reafirmado pela Constituição republicana de 1891, que consagrará seu parágrafo 24, artigo 72, mesmo após a revisão constitucional de 1926, ainda uma vez, à liberdade das profissões, arcaico eco, em pleno século XX, do ideário anticorporativo do século XVIII.

Ainda sobre a influência do pensamento liberal na evolução da questão social no Brasil, Santos (1987, p. 64) afirma que

A tentativa de organizar a vida econômica e social do país segundo princípios *laissez-fairianos* ortodoxos expande-se, teoricamente, da abolição do trabalho escravo, em 1888, até 1931, quando o então chefe do governo revolucionário, Getúlio Vargas, anuncia, repetidamente, a necessidade de significativa intervenção do Estado na vida econômica com o propósito de estimular a industrialização e a diferenciação econômica nacional.

Portanto, é a partir da década de 1930 que se assiste, no Brasil, à gênese de um sistema nacional de políticas sociais. Conforme Draibe, Castro e Azeredo (1991), ao menos três fatores permitem localizar nos anos 1930 este momento. Primeiro, a ampliação do escopo da atuação social do Estado, por meio da incorporação de modalidades adicionais de bens e serviços sociais – por exemplo, a diversificação dos benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas; a organização da atenção à saúde no âmbito da assistência médica previdenciária; e a expansão dos ensinos fundamental e médio. Segundo, a esta maior amplitude na provisão de bens e serviços sociais correspondeu o surgimento de um conjunto de leis referentes à criação de órgãos gestores de políticas sociais e à garantia de direitos trabalhistas, que estabelecem um marco legal e institucional nacional, permitindo revelar complementa-

ridades antes inexistentes. Por fim, é o Estado nacional que vai assumir o papel de regulador e articulador,

Assim, o Estado desenvolveria naquele momento ações voltadas para a promoção da equidade, consistentes e complementares à sua política de acumulação. Nos primeiros anos, o sistema permaneceu, como aponta Draibe, Castro e Azeredo (1991), seletivo, heterogêneo e fragmentado. A seletividade destacada pelos autores diz respeito ao reduzido número de beneficiários atendido pelo sistema. Embora a maioria das categorias profissionais urbanas tenha sido gradativamente incorporada ao sistema, um amplo contingente permaneceu excluído, como os trabalhadores autônomos, domésticos e rurais. A heterogeneidade refere-se ao plano de benefícios. Algumas categorias profissionais possuíam uma gama maior de benefícios em relação a outras. A fragmentação, por sua vez diz respeito à multiplicidade de instituições, com situações financeiras e bases de arrecadação diferenciadas, que respondiam pela cobertura previdenciária da população incluída.

As drásticas transformações ocorridas na economia e no Estado brasileiro, a partir da instauração do regime militar acarretaram mudanças sensíveis no sistema de proteção social brasileiro, durante as décadas de 1960 e 1970. Estas mudanças foram operadas no sentido da expansão do sistema, em busca de uma abrangência nacional, por meio de um aparelho estatal centralizado. Amplia-se o grau de racionalidade do sistema previdenciário, buscando-se novas fontes de financiamento e redefinindo-se seus princípios e mecanismos operacionais.

No entanto, esse movimento não significou uma ruptura drástica com o padrão excludente anterior. Alguns dos componentes de iniquidade do sistema são acentuados, a despeito da progressiva incorporação de novos grupos sociais. A proteção social continuava fortemente baseada na capacidade contributiva dos trabalhadores, reproduzindo as injustiças e as desigualdades predominantes na sociedade. Os mecanismos com potencial de combater as desigualdades e a pobreza, por meio de políticas assistenciais e não contributivas, eram muito frágeis, na medida em que não constava das responsabilidades do Estado a garantia de direitos sociais básicos a todos os cidadãos, indiferentemente de sua participação ou não no processo de produção. Destaque-se também a exclusão da representação social – especialmente de trabalhadores – nas instâncias gestoras do sistema.

Observa Medeiros (2001, p. 10) que

As circunstâncias do surgimento e do desenvolvimento do *Welfare State* no Brasil são diferentes das observadas nos países aos quais as teorias mencionadas se referem. Além de ocorrer sob uma posição diferente na economia mundial,

o processo de modernização brasileiro é marcadamente segmentado, com setores industriais modernos convivendo com setores tradicionais e com a economia agrárioexportadora.

O controle do mercado para produtos industriais por meio de políticas de massificação do consumo foi um aspecto secundário para um Estado preocupado com estratégias protecionistas, disponibilidade de insumos e investimentos em bens de capital e infra-estrutura. No período de industrialização do Brasil, a possibilidade de se utilizar o *Welfare State* como instrumento de controle da demanda agregada era reduzida. Problemas de superprodução estavam muito mais relacionados ao comportamento do setor externo do que a flutuações nos níveis nacionais da demanda e o número restrito de trabalhadores beneficiados limitava a efetividade das políticas como mecanismo de expansão do consumo. No Brasil, o *Welfare State* surge a partir de decisões autárquicas e com caráter predominantemente político: regular aspectos relativos à organização dos trabalhadores assalariados dos setores modernos da economia e da burocracia.

Destaca-se, neste ponto, a centralidade do Estado na regulação do mercado nacional de trabalho e na conformação de certo padrão de proteção social a ele diretamente vinculado, por uns chamado de “modelo meritocrático-contributivo” (nesse sentido Draibe e Aureliano, 1989), por outros de “cidadania regulada”, esta última expressão cunha por Santos (1987, p. 68).

Sugiro que o conceito-chave que permite entender a política econômico-social pós-(19)30, assim como fazer a passagem da esfera da acumulação para esfera da equidade, é o conceito de *cidadania*, implícito na prática política do governo revolucionário, e que tal conceito poderia ser descrito como o de *cidadania regulada*. Por *cidadania regulada* entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. (...) A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei.

No entanto, o capitalismo aqui instalado e a atuação regulatória do Estado no campo trabalhista, não lograram universalizar o fenômeno do assalariamento formal do trabalho, tornando incompleto o “processo civilizatório” de um capitalismo minimamente organizado, tal qual levado a cabo na experiência norte-americana e de alguns países europeus ocidentais.

Nesse toar, mesmo enquadrado no tipo *meritocrático*, os efeitos e o alcance do sistema de proteção social brasileiro até a Constituição de 1988 eram bastante distintos dos verificados nos países europeus de modelo semelhante, devido às características conservadoras do rápido processo de crescimento econômico do país, no período. Enquanto nos países centrais este processo ocorreu em meio ao pleno emprego e ao aumento de salários, resultando em elevação dos níveis de vida de sua população, no Brasil, as condições do mercado de trabalho eram, para a maioria dos trabalhadores, marcadas pelo desemprego, pelos baixos salários e pela informalidade.

De acordo com Draibe, Castro e Azeredo (1991), estas condições trariam como consequência alguns fatores limitantes do sucesso do sistema, quais sejam: a) uma estreita base contributiva, decorrente dos baixos níveis salariais; b) níveis de qualidade necessariamente insuficientes, dado o subfinanciamento; c) tendência à *assistencialização* das políticas sociais, que se tornaram mais focalizadas e seletivas; e d) sobrecarga de demanda, já que era preciso atender a cerca de um terço da população, não inserida formalmente no mercado de trabalho, além de parte considerável dos outros dois terços, os quais, mesmo quando empregados e assalariados, também necessitavam da assistência do Estado.

Diante de tais características, concluem Draibe, Castro e Azeredo (1991, p. 83), que

(...) parece ter sido reduzida no Brasil a capacidade das políticas sociais alterarem a estrutura de oportunidades, contribuindo assim para diminuir os graus de desigualdades nas condições básicas de vida e nas probabilidades com que os indivíduos e as famílias acessam e se beneficiam dos próprios programas sociais.

Acrescenta Medeiros (ob. cit., p. 22)

O caráter redistributivo do *Welfare State* brasileiro foi comprometido: primeiro, pela elevada segmentação da sociedade resultante de um modelo de desenvolvimento concentrador; segundo, pela ausência de coalizões entre trabalhadores industriais e não industriais; e terceiro, por uma burocracia com baixos níveis de autonomia em relação ao governo. As políticas sociais são estruturadas com base em princípios de autofinanciamento; e distribuídas por critérios particularistas, o que não apenas limita o universo de beneficiários como também torna os gastos sociais extremamente regressivos.

Ressalta, contudo, IPEA (2009b) que, embora frágeis, as políticas assistenciais assumiram grande relevância no período, dada a baixa cobertura do sistema contributivo, assim como os baixos salários. Embora por princípio seu atendimento devesse ser residual, terminava por atender, na prática, a parcelas significativas da população, assalariada ou não, o que teve o efeito adicional de abrir espaço para ampla utilização clientelista das políticas sociais.

De fato, apesar de o sistema de proteção social brasileiro ter mantido suas características meritocráticas até a promulgação da Constituição de 1988, este incorporou um grande contingente de segurados, nas décadas de 1960 e 1970. Com o acelerado crescimento econômico do período do “milagre”, a massa salarial aumentou e foi possível elevar o número de contribuintes e beneficiários do INPS. Isso foi essencial para a expansão e a consolidação da assistência médica previdenciária e, mais tarde, para a ampliação do acesso não contributivo ao sistema de saúde. O que foi feito por meio do Programa de Pronta Ação (PPA), no qual qualquer pessoa,

contribuinte ou não da Previdência Social recebe atendimento médico de emergência por meio do INPS.

A reversão do crescimento do PIB, observada no fim dos anos 1970, colocou a gestão financeira da previdência e da assistência médica previdenciária em xeque, pois a crise reduziu o volume de emprego e a massa salarial, apesar de o número de benefícios continuarem se elevando. A configuração extremamente pró-cíclica da estrutura de financiamento das políticas sociais, que tinha se mostrado tão virtuosa no período de acelerado crescimento econômico, impõe um rápido estrangulamento ao sistema de políticas sociais então em vigor: justamente quando as carências sociais se ampliavam, as fontes de financiamento das políticas sociais enfrentavam quedas drásticas. E tudo isto sob um contexto de abertura que, se era lenta, gradual e segura, conviveu com a reorganização da sociedade civil, que recuperava a capacidade de pressão dos movimentos sociais.

Dessa maneira, conclui IPEA (2009b, p. 26)

(...) o início dos anos 1980 trouxe, em seu contexto de redemocratização e forte crise econômica, um claro esgotamento do sistema nacional de políticas sociais em vigor até então. A constatação de que o elevado crescimento econômico das décadas anteriores não havia proporcionado os níveis de desenvolvimento social esperados e a frustração das expectativas quanto à possibilidade de o assalariamento formal tornar-se regra geral no mercado de trabalho revelou, de modo inequívoco, a insuficiência do modelo meritocrático para fazer frente às necessidades sociais dos brasileiros.

Para arrematar, Santos (1987, p. 80) descreve o sistema de proteção social brasileiro pré-constituição de 1988, em termo de comparação internacional,

(...) como um sistema misto que segue o plano Beveridge, inglês, no que diz respeito à unificação e uniformização dos serviços médicos, absorve o sistema alemão no que diz respeito à diferenciação dos benefícios pagos em função da renda auferida na aposentadoria (ao contrário do pagamento de um "lat benefit" do plano Beveridge), e assemelhasse ao programa americano pelo seu aspecto contratualista entre o segurado e o Estado, antes que como direito inerente à cidadania, como na fórmula inglesa".

2.2 A Constituição Federal de 1988 e a Seguridade Social

Como lembrado na seção anterior, a gênese, a expansão e a consolidação de um sistema de políticas sociais no Brasil, sob os princípios conservadores da vertente meritocrática, não elencavam entre seus objetivos principais a erradicação da pobreza e a diminuição forte e sustentada da desigualdade. Contudo, com o processo de organização da sociedade civil, na luta pela redemocratização, verificado a partir de meados dos anos 1970, as forças oposicionistas delinearão uma extensa agenda de mudanças políticas, econômicas e sociais, que compunha um amplo projeto

de reforma de cunho nacional, democrático, desenvolvimentista e redistributivo. A construção de um efetivo Estado de Bem-Estar Social, universal e equânime, era um dos pilares deste projeto (Fagnani, 2005).

O conjunto de mudanças a serem buscadas incluía, para além da restauração do Estado democrático de direito, a reconfiguração do sistema nacional de políticas sociais, em direção a um modelo redistributivista de proteção social, semelhante ao dos estados de bem-estar social europeus, constituídos no pós-guerra.

Esta não seria, contudo, uma tarefa fácil, na medida em que o momento era duplamente problemático: primeiro, porque o país atravessava uma crise econômica que afetava negativamente o quadro de pobreza e desigualdades; em segundo lugar, porque tais propostas surgiam precisamente na contramão do pensamento que se tornava hegemônico no cenário internacional, o qual pregava justamente a desconstrução de políticas sociais abrangentes e universais.

Com a vitória de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral e a posterior posse de José Sarney na Presidência, inicia-se o governo da Nova República, no interior do qual tinham vez as primeiras tentativas de reestruturação nas políticas sociais brasileiras.

Contudo, o restabelecimento da democracia e do Estado de direito, bem como as soluções imaginadas para as crises econômica e social do país, seriam efetivamente buscadas na convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte. Esta acabou por ser convocada pela EC nº. 26, de 1985, e instalada no dia 1º de fevereiro de 1987. Daí em diante, os esforços reformistas direcionam-se fundamentalmente à Constituinte.

Após meses de trabalho e diversos embates políticos, comentam Castro e Cardoso Jr. (2005, p. 182) que a nova Carta foi promulgada lançando as bases

(...) para uma expressiva alteração da intervenção social do Estado, alargando o arco dos direitos sociais e o campo da proteção social sob responsabilidade estatal, com impactos relevantes no que diz respeito ao desenho das políticas, à definição dos beneficiários e dos benefícios. A ampliação das situações sociais reconhecidas como objeto de garantias legais de proteção e submetidas à regulamentação estatal implicaram significativa expansão da responsabilidade pública em face de vários problemas cujo enfrentamento se dava, parcial ou integralmente, no espaço privado. A intervenção estatal, regulamentada pelas leis complementares que normatizaram as determinações constitucionais, passou a referir-se a um terreno mais vasto da vida social, tanto com objetivos de equalizar o acesso a oportunidades, como de enfrentar condições de destituição de direitos, riscos sociais e pobreza.

Por intermédio da garantia dos direitos civis, sociais e políticos, a Constituição de 1988 buscaria construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza e a marginalização; reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos sem preconceitos ou quaisquer formas de discriminação. Para tanto, a nova Carta combinaria as garantias de direitos com a ampliação do acesso da população a bens e serviços públicos.

Entre os principais avanços proporcionados pela CF/88 vale destacar a introdução do conceito de Seguridade Social, para expressar um arranjo consistente com uma ampla rede de proteção aos riscos sociais inerentes ao ciclo de vida, à trajetória laboral e à insuficiência de renda, agravados por um modelo econômico excludente e pela perversa distribuição de renda do país. O art. 194 da nova Carta assim o define: “A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos à saúde, à previdência e à assistência social”.

A importância dessa inovação pode ser avaliada quando se contemplam os princípios orientadores da Seguridade Social, elencados no citado art. 194 da CF: universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e dos serviços às populações urbanas e rurais; equidade e distributividade na prestação dos benefícios e dos serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

Para implementar o conceito de Seguridade Social, a Constituição previu a criação do orçamento da Seguridade Social e a unificação das áreas de saúde, previdência e assistência social, no Ministério da Seguridade Social, o que favoreceria a integração dos recursos e a sinergia das ações de todas estas pastas. Esperava-se ainda, com esta decisão, garantir a preservação dos recursos para estes setores, contra as pressões das demais áreas de política pública. Para tanto, este orçamento deveria dispor de fontes diversas e exclusivas de financiamento, oriundas de contribuições de toda a sociedade: trabalhadores e empresários; União, estados e municípios; além das receitas oriundas de loterias.

Além disso, alcançaram-se alguns progressos a respeito dos direitos trabalhistas e previdenciários: o salário-mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado; e o estabelecimento do princípio da vinculação entre salário-mínimo ao piso dos benefícios previdenciários e assistenciais permanentes. A equiparação dos direitos dos trabalhadores rurais aos urbanos, suprimindo as diferenças existentes nos planos

de benefícios da previdência, certamente foi um dos pontos altos destas mudanças. O trabalhador rural passava ainda a ter direito a uma aposentadoria por idade aos 60 anos e, no caso das mulheres, aos 55 anos, portanto, cinco anos antes da idade mínima exigida, em regra, ao trabalhador urbano.

As principais mudanças no financiamento da política social estão no capítulo que trata da Seguridade. Lá está reunida a maior parte do conjunto das contribuições sociais, espécie de tributo, agora vinculada ao custeio das ações de saúde, previdência e assistência. A inclusão do faturamento e do lucro, além da folha de salários, com bases para a contribuição do empregador à seguridade representou a desejada diversificação das fontes de financiamento.

Além disso, canalizaram-se à Seguridade outras fontes de recursos importantes que são o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL), o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). O FINSOCIAL veio fortalecer o custeio da Seguridade Social, este que já era a terceira fonte de arrecadação tributária da União no fim dos anos 1980, ficando abaixo apenas do imposto de renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Quanto ao PIS/PASEP, foi sua vinculação ao custeio do seguro-desemprego que permitiu a instituição para valer de um verdadeiro sistema público de emprego – que tinha sido criado em 1986, antes da Constituição, mas que só ganhou musculatura financeira à altura com a montagem do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), a partir dos dispositivos estabelecidos na Constituição (DRAIBE; CASTRO; AZEREDO, 1991).

O texto constitucional reforçou também o caráter distributivo e a responsabilidade pública na regulação, na produção e na operação das políticas sociais. O vínculo contributivo como princípio estruturante do sistema foi afrouxado, em favor de uma forma mais abrangente de proteção.

O conjunto de normas inscritas na Constituição de 1988, referentes à política social, redesenha, portanto, de forma substancial, o sistema brasileiro de proteção social, ao ponto de Draibe (1993) sustentar que, a partir dos anos 1990, assistiríamos a um redirecionamento do modelo meritocrático-conservador, no qual foi inicialmente inspirado, para um modelo de proteção social institucional-redistributivo ou mais universalista e equânime, sendo os benefícios sociais não-contributivos a “novidade” das políticas sociais brasileiras desde então.

Mesmo considerando as ações mais efetivas em direção a certa universalização dos direitos sociais brasileiros após a instituição da Seguridade Social no texto

constitucional de 1988, tanto Goldani (2004) como Pochmann (2003) sugerem que os brasileiros, de uma maneira geral, ainda não conseguiram alcançar uma cidadania econômica.

Afirma Pochmann (2003) que, a despeito da contínua expansão do gasto social brasileiro, tal esforço orçamentário no enfrentamento da questão social não atinge necessariamente os mais excluídos, de modo que entende não ter havido no Brasil uma constituição de fato de um Estado de Bem-Estar, nos moldes do contexto europeu, pautado pelo *assalariamento* embasado em direitos coletivos universais.

Sob este enfoque destaca-se que no caso da previdência, embora tenha havido aumento da cobertura graças à implementação dos regimes de previdência rural e da inclusão de categorias como os trabalhadores autônomos e domésticos, esta ampliação foi limitada no espaço urbano. Isto se deve, fundamentalmente, à exigência de contribuição prévia à concessão de benefícios, em um contexto de grande informalidade das relações de trabalho no país.





CAPÍTULO 3

PREVIDÊNCIA RURAL NO BRASIL E NO CONTEXTO INTERNACIONAL



Este capítulo propõe uma exposição mais detalhada sobre a temática de fundo deste trabalho, ou seja, a previdência rural, partindo do estudo dos seus antecedentes históricos e legais até o detalhamento e análise crítica das principais regras de custeio e de benefícios do novel modelo instituído pela Constituição Federal de 1988.

1 EVOLUÇÃO DO SISTEMA DE PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA AO TRABALHADOR RURAL

1.1 Do início até a fase pré-Constituição Federal de 1988

A regulamentação do trabalho rural deu-se como parte do processo histórico brasileiro, verificando-se o destaque da cultura agrária desde a colonização do país, que a partir de 1530 passou a ser tomado pelo cultivo da cana-de-açúcar.

Conta Barros Júnior (1981) que, nos primórdios da Independência, em 13 de setembro de 1830, foi sancionada por D. Pedro I aquela que os historiadores apontam como a primeira lei, ainda na vigência da Constituição do Império, versando sobre o trabalho agrário. Apesar de não haver nenhuma referência expressa ao trabalhador rural, regulamentou-se o contrato escrito sobre prestação de serviços celebrado por brasileiro ou estrangeiro, dentro e fora do território imperial, interpretando os estudiosos da época que o diploma legal se reportava à vida agrária nacional. Entre outras medidas, estabeleceu-se o regime aplicável ao trabalhador faltoso que estaria sujeito pelo emprego da força a indenizar o locatário, podendo, ainda, ser submetido à pena de prisão.

Sobreveio, então, a lei 108 de outubro de 1837, abarcando os contratos de locação de serviços em que o locador fosse estrangeiro, ainda que a celebração da avença ocorresse no exterior, desde que a sua execução se desse no Brasil.

O primeiro diploma legal que expressamente se referiu à locação de serviços rurais foi o Decreto 2.827, de 15 de março de 1879, fechando-se o ciclo da legislação imperial sobre o trabalho agrícola. O referido Decreto abordava, ainda, demais trabalhos relacionados à agricultura, inclusive as parcerias rurais, surgindo em atenção ao que dispunha o Código Comercial, de 1850, a partir do seu artigo 226, sobre a locação mercantil.

Sublinhe-se, entretanto, que a economia da época ainda era escravagista, não havendo como se falar em proteção ao trabalhador rural, o que não retira a importância do Decreto 2.827 como a primeira lei regulamentadora de trabalho agrícola na seara do direito positivo brasileiro.

A Proclamação da República, em 1888, significou a ruptura com o então arcaico modelo imperial. O descompasso verificado na política e forma de organização do Estado teve seus reflexos no direito. Assim, o governo republicano incontinentemente revogou a legislação imperial através do Decreto 213, de 1890, sem ao menos cuidar de substituí-la por leis novas, o que somente seria providenciado no início do século XX.

Destarte, logo no começo da primeira década daquele século, foram editadas as Leis 1.150 e 1.607, ambas versando sobre a proteção salarial do trabalhador rural, regulamentadas pelo Decreto nº 6.437/1907. Estabeleceu-se nesse momento o privilégio dos créditos das dívidas resultantes de salários dos camponeses, vinculados, entretanto, somente à primeira colheita, passando posteriormente a serem classificados como quirografários, ou seja, sem qualquer preferência ou garantia em relação ao seu crédito.

Todavia, os direitos conferidos ao trabalhador rural eram parcos, até porque seu labor era exercido, frequentemente, sob a forma de servidão.

Aduz Santos (1987, pp. 64 e 65) que

(...) as relações de trabalho no setor agrícola da economia jamais chegaram a se aproximar das condições da acumulação *laissez-fairiana* clássica. Se é verdade que se aboliu a escravidão, nem por isso a mobilidade do fator trabalho foi totalmente garantida, substituindo a forma de servidão. A penetração das leis de mercado na economia agrária brasileira se fez muito lentamente e em flagrante descompasso com o ritmo de implantação da ordem capitalista na área urbana. A prevalência do *laissez-faire* é, portanto, restrita à área urbana da sociedade, cujas relações econômicas e sociais deveriam pautar-se pelos princípios que regeram as organizações sociais europeias no período que vai do início da industrialização às primeiras leis de regulação social.

(...) a hegemonia ideológica do *laissez-faire* teve vida curta no Brasil, restrita à área urbana, entre 1888 e 1931, no que concerne à economia, e vulnerada a partir de 1923 no que diz respeito às relações sociais.

O mesmo autor destaca a sindicalização rural, autorizada no início do Século XX, como importante avanço na trajetória de regulamentação do trabalho rurícola.

Trinta anos antes da Constituição de 1934 – a qual, ao mesmo tempo em que reconhecerá a obrigação social do Estado, lhe garantirá o direito de regular o exercício das profissões – entretanto, foi, sem dúvida, passo arrojado, por parte do poder público, reconhecer aos profissionais da agricultura e indústrias rurais o direito de organização e formação de sindicatos, em 1903, seguido pela legislação de 1907, que assegurava o mesmo direito a qualquer categoria profissional.

Ainda comenta Santos (1987) que o impacto dessa legislação provocou importante fissura na ordem jurídico-institucional *laissez-fairiana, strictu sensu*, ao admitir a legitimidade de demandas coletivas, antes que estritamente individuais. O sin-

dicalismo legal irrompia na vida política brasileira e passava a ser um dos dados “objetivos” da realidade.

Seguindo a ordem cronológica dos eventos, cumpre salientar os avanços no tocante à proteção de acidentes do trabalho, sendo a Lei 3.724 a inaugural sobre infortunistas, datada de janeiro de 1919. Em seu artigo 3º estabelece o primeiro passo no sentido de proteger o camponês acidentado, ainda que limitasse a guarida somente àqueles que prestassem serviços “nos estabelecimentos industriais nos trabalhos agrícolas em que se empreguem motores inanimados”.

A Lei Eloy Chaves, de 1923, apontada como marco inicial do sistema previdenciário brasileiro, não atendia o trabalhador rural, persistindo a omissão nos anos 1930 quando o sistema de Caixas, por empresa, deu lugar ao de Institutos, por categoria profissional.

Apesar da Constituição Federal de 1934 determinar que todo trabalhador brasileiro teria direito à cobertura da Previdência Social, não atingiu os trabalhadores rurais, pois, ao tratar especificamente da proteção previdenciária em seu art. 121, §1º, alínea “h”, a limita à figura do empregado, a manter o sistema de proteção previdenciária exclusivamente aos trabalhadores formais, a reboque do modelo de conservador-meritocrático inaugurado pelas CAPs.

Com a Reforma Constitucional de 1936, a legislação atribuiu competência exclusiva à União para legislar sobre o Direito do Trabalho retirando dos entes federativos a importância na regulamentação da matéria. Gerou-se, assim, a iniciativa de propostas de um Código Rural, sendo um projeto apresentado à Câmara dos Deputados, em 1937, por Borges de Medeiros e outro em 1942, por Pereira da Silva, sob inspiração de Getúlio Vargas. Outras tentativas nesse sentido seguiram com o anteprojeto de Código Rural em 1951, elaborado por Sílvio da Cunha Echenique (Kerbaux, 2008).

Em 1943, entrou em vigor a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que não obstante tenha representado conquista significativa para os trabalhadores com a consagração de direitos fundamentais como direito ao salário mínimo (art. 76); direito a férias anuais remuneradas (art. 129, parágrafo único); direito ao aviso prévio (art. 505); direito à aplicação das normas genéricas sobre remuneração (art. 505); excluiu¹ expressamente os trabalhadores rurais do seu âmbito, nos termos do seu artigo 7º.

¹ Contudo, ao longo do seu texto guardam-se alguns preceitos a serem aplicados a esta espécie de trabalhador, como no caso da proteção sindical, a eles estendida por força do artigo 505 da CLT.

A primeira medida voltada para a inclusão do trabalhador rural na Previdência Social, dar-se-ia em 1945, quando Getúlio Vargas assinou a Lei Orgânica de Serviços Sociais (Decreto-Lei nº 7.526), com o objetivo de estender os benefícios do seguro social a toda população ativa do país, entretanto, conta Kerbauy (2008), esta primeira tentativa de universalização da previdência brasileira, não chegou a ser implementada.

O histórico legislativo demonstrava, portanto, a necessidade de se proporcionar adequada proteção ao trabalhador rural, abrindo a Constituição Federal de 1946 novos rumos para a regulamentação do trabalho rural. Por conseguinte, inaugurou-se no ordenamento positivo brasileiro referência expressa ao direito do camponês à estabilidade no emprego e ao recebimento de indenizações de antiguidade, nos casos de dispensa sem justa causa (art. 157, XII).

A Lei 2.613 de 1955 criou o Serviço Social Rural, destinado a prestar assistência às populações rurais, porém somente em meados de 1962, passou a atendê-la de forma considerável.

Embora já constituíssem considerável parcela da população economicamente ativa, tanto os trabalhadores rurais, quanto, na área urbana, as empregadas domésticas e os profissionais autônomos, ficaram desatendidos pela Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), versão bastante revista do projeto de lei n.º 3.807 apresentado, em 1947, pelo então deputado Aluísio Alves, cuja principal inovação consistiu na uniformização dos benefícios e serviços prestados pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs). A lei assegurava o mesmo regime de benefícios, independentemente da categoria profissional de cada um, a todos os trabalhadores regulados pela CLT.

Santos (1987, p. 31) atribui a demora na cobertura à estrutura organizacional destas categorias ao

(...) conformismo rural, até meados da segunda metade da década de 50, assim como a dificuldade de organizar as demandas de duas parcelas ponderáveis da estratificação ocupacional urbana - as empregadas domésticas e os trabalhadores autônomos, em razão de sua fragmentação e dispersão, respondem pelo atraso, ou descuido, da ação protecionista governamental em relação a elas. Pela mesma razão, é a agitação camponesa que se deflagra na segunda metade da década dos 50 que irá provocar a atenção do poder público para os problemas da acumulação e equidade na área rural, refletida na promulgação da Lei 4.214, de 2 de março de 1963, sob a solene denominação do Estatuto do Trabalhador Rural, o qual, não obstante, revelou ser apenas outro exemplo de manipulação simbólica de estatutos legais, uma vez que não lhe foram definidos os meios materiais - financeiros e outros - de operação efetiva.

Comunga da mesma opinião Schwarzer (2000a, p. 06)

No entanto, embora já na Constituição de 1934 estivesse inscrito que todo trabalhador brasileiro possuía direito à proteção da Previdência Social [Malloy (1976)], não houve a extensão da proteção social aos trabalhadores rurais. Entre os vários motivos que poderiam ser suscitados para explicar o fato, o principal parece ser o fato de os trabalhadores rurais, não obstante a população rural constituir a maioria da população brasileira até a década de 60 (ver Tabela 1), não representarem grupo de pressão com capacidade de articulação política e vocalização suficiente a tal ponto que o Estado populista paternalista nele visse um grupo social a ser integrado e cooptado por meio da expansão significativa da cobertura de programas sociais. Esse padrão de expansão da cobertura previdenciária, em círculos concêntricos desde o núcleo funcionalmente estratégico aos respectivos modelos de desenvolvimento, relegando os pouco articulados e vocais setores rurais e de serviços urbanos informais, é uma característica geral da expansão histórica da Previdência Social em praticamente todos os países da América Latina [Mesa-Lago (1978)].

No último quarto da década de 1950, este quadro de letargia do setor rural observa mudança. As Ligas Camponesas, a primeira forma mais ampla de movimento social rural, representam uma transformação na capacidade de reivindicação do setor agrário, embora o foco deste movimento não fosse precipuamente a previdência.

Sobre este período escrevem Delgado e Schwarzer (2000, pp. 189 e 190)

Esse cenário começa a mudar, no caso brasileiro, a partir dos anos 50, com a gradativa mobilização dos trabalhadores rurais (Almeida, 1981). Entretanto, o eixo das reivindicações socioeconômicas, no primeiro momento, era a reforma agrária, ao passo que a extensão das demais políticas trabalhistas e sociais, incluindo a Previdência Social, embora por vezes manifesta em congressos da categoria, aparecia como demanda secundária, passando a primeiro plano nos anos seguintes. O crescente grau de organização do setor ficou evidenciado no início dos anos 60 pelo papel das famosas Ligas Camponesas, que sustentaram um movimento amplo de sindicalização rural, no qual a Igreja Católica teve papel protagonista. O Governo Goulart foi sensível a essa mobilização, reconhecendo-as e até estimulando-as. Interessa mencionar que, por exemplo, a CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura) foi fundada nesse período, em dezembro de 1963.

Faleiros (2000, p. 136) também comenta a tardia inclusão do trabalhador rural e dos empregados domésticos nos benefícios previdenciários sustentando que

(...) o campesinato, isolado e submetido à dominação paternalista da oligarquia rural, constituiu-se na América Latina, no grupo excluído, até muito recentemente, dos seguros sociais, até que seus movimentos tivessem presença na cena política e, na medida em que o capitalismo e o regime assalariado fossem introduzidos no campo. Como o campesinato, os empregados domésticos, integrados e submetidos ao paternalismo familiar, também ficaram excluídos dos seguros sociais.

Neste contexto, somente quarenta anos depois de instituído o sistema previdenciário urbano, tomando como embrião a Lei Eloy Chaves, deu-se inclusão do trabalhador rural na legislação da Previdência Social em 1963, com o Estatuto do trabalhador rural (Lei 4.214), que criou o FUNRURAL, Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural, para cujo custeio foi estabelecida uma contribuição

de 1% sobre o valor da primeira comercialização do produto rural, a ser paga pelo próprio produtor, ou em caso de acordo, pelo adquirente da produção.

O Estatuto do Trabalhador Rural foi reformulado pelo Decreto-Lei 276, de 28 de fevereiro de 1967, que tentou adequá-lo às suas reais possibilidades. A arrecadação das contribuições foi entregue ao recém-criado Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e o plano de prestações ficou limitado às assistências médica e social, suprimindo-se os benefícios em dinheiro. O Decreto-Lei 276 alterou também a sistemática da contribuição, que continuava a ser recolhida como percentual da primeira comercialização do produto rural, mas passava a ser obrigação do adquirente e não mais do produtor, a menos que esse processasse a transformação do próprio produto. Tal medida, afirma Beltrão, Oliveira e Pinheiro (2000) tinha por objetivo facilitar a fiscalização, uma vez que se esperava que a empresa que industrializasse o produto já estivesse vinculada ao sistema previdenciário.

Em que pese estas medidas tenham representado avanço significativo na salvaguarda dos direitos dos rurícolas, instituindo conceitos que futuramente permearam a legislação pátria pertinente ao tema, pontua Schwarzer (2000a, p. 7 e 8):

(...) os autores são unânimes em afirmar que o plano de custeio, baseado principalmente sobre uma contribuição de 1% sobre o valor da primeira comercialização do produto rural e com recolhimento de obrigação legal do próprio produtor agrícola, não forneceu uma base financeira suficiente à execução do programa, tornando, ademais, a fiscalização e o recolhimento das contribuições absolutamente inviáveis [Malloy (1976) e Oliveira e Bevilaqua (s.d.)]. Afora isso, a administração dos benefícios e a arrecadação das contribuições do Funrural foram repassadas ao IAP dos Industriários (IAPI), que, embora eficiente no que tangia ao cumprimento do seu papel em relação aos trabalhadores industriais, certamente não possuía o mesmo conjunto de incentivos para a gestão do programa rural. Desse modo, a legislação de 1963 foi, na realidade, uma medida de efeitos meramente demonstrativos, sem impacto relevante algum na estruturação de um sistema de proteção social concreto na área rural.

Em 1969, através do Decreto-Lei 564, foi criado o plano básico da Previdência Social, voltado em princípio para trabalhadores dos setores agroindustriais e agrícolas mais capitalizados, notadamente, da indústria canavieira. O plano de benefícios era semelhante ao do Estatuto do Trabalhador Rural, com exceção das assistências médica e à maternidade e com a inclusão do auxílio-reclusão. Em 14 de julho de 1969, pelo Decreto-Lei 704, o Plano Básico foi estendido a outras atividades rurais. Todavia, seus objetivos não foram atingidos de maneira satisfatória, levando o governo a buscar novas iniciativas no campo da Previdência Social rural.

A viabilização do regime rural acontece, assim, somente em 1971, através da Lei Complementar nº 11. Foi extinto o plano básico e criado o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), a responsabilidade pela execução do

programa coube ao também recém criado Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FUNRURAL), diretamente subordinado ao então Ministério do Trabalho e Previdência Social e com natureza autárquica. Os benefícios destes programas eram destinados aos trabalhadores rurais assalariados e autônomos do regime de economia familiar e seus dependentes. Os pescadores são incluídos em 1972 e os garimpeiros em 1975.

A partir de 1974, a Lei n.º 6.179, de 11 de dezembro inclui no elenco de benefícios da Previdência Social rural a Renda Mensal Vitalícia (RMV) para idosos a partir dos 70 anos de idade ou por invalidez para os que não completassem os requisitos estabelecidos para a aposentadoria/pensão, também no valor de meio salário mínimo. No mesmo ano, a Lei n.º 6.195, de 19 de dezembro, cria o Seguro Acidentes do Trabalho Rural.

Pontua Berwanger (2008, p. 76) como marcante diferença entre o PRORURAL e o plano anterior, a ampliação do rol de beneficiários, vez que antes eram beneficiários apenas os trabalhadores rurais assalariados

Na expressão “trabalhador rural”, passaram a ser contemplados não apenas o empregado, mas também os parceiros, arrendatários, posseiros e pequenos proprietários rurais, desde que não tivessem o auxílio de empregados, ou seja, os que trabalhavam em regime de economia familiar.

Os recursos destinados ao custeio do FUNRURAL passaram a provir da contribuição de alíquota de 2% incidente sobre o valor comercial dos produtos rurais, a encargo do adquirente. Criou-se, ainda, fonte específica para o custeio dos benefícios acidentários, a serem atendidos por contribuição adicional de 0,5%, incidente sobre a mesma base, conforme estabelecido pela Lei 6.195/74. Além disso, uma alíquota de 2,4% sobre a folha de salários urbana complementava a estrutura de custeio do FUNRURAL.

A criação do FUNRURAL é tratada na literatura como a extensão dos direitos previdenciários aos trabalhadores rurais, isto é, como uma ação estatal de atribuição de *status* de cidadania aos trabalhadores rurais expresso na política social de previdência que, a partir de então, passam a gozar de determinados benefícios sociais.

Santos (1987, p. 84) comenta a importância do FUNRURAL sob o plano da cidadania e do potencial redistributivo de renda:

Algumas características importantes distinguem o FUNRURAL do sistema previdenciário urbano. Em primeiro lugar, rompe-se com a concepção contratual da previdência, sendo o programa financiado, por imposto sobre a comercialização dos produtos rurais, e, em parte, por tributação incidente sobre as empresas urbanas. Os trabalhadores rurais não desembolsam nenhuma contribuição direta para o fundo. Ademais, inexistente a partilha profissional, ou ocupacional, do

trabalho agrícola, à qual, eventualmente, estivesse associadas pautas de direito diferenciados (...)

Com efeito, o programa FUNRURAL pode ser apreciado, política e socialmente, por dois ângulos distintos. Do ponto de vista da equidade, é inegável tratar-se de um programa redistributivo que transfere renda das áreas urbanas para as áreas rurais, visto que a tributação que dá origem aos recursos para o programa termina por ser incorporado ao preço dos produtos, consumidos majoritariamente nas áreas urbanas. Mas também se trata de um programa redistributivo entre regiões.

Mas é, sobretudo, conectado, à promoção da cidadania que o FUNRURAL é, potencialmente, mais importante. Rompendo com o conceito de cidadania regulada e com a noção contratual de direitos sociais, o FUNRURAL finca na existência do trabalho, contribuição social básica, a origem da pauta de direitos sociais igualmente básicos.

(...) é no FUNRURAL que o conceito de proteção social, por motivos de cidadania, sendo esta definida em decorrência da contribuição de cada cidadão, à sociedade como um todo, via trabalho, é mais integrado e complexo. Não se trata de distribuição de serviços ou benefícios para fins específicos, como no PIS-PASEP, ou como compensação por perda de emprego, como no FGTS, mas, basicamente, em razão de carências que se geram ao longo da participação do trabalhador no processo produtivo, ou quando dele já não pode mais participar. Trata-se de promover direitos que são direitos do trabalho, simplesmente.

Na mesma linha, a partir da lente de Malloy (1976), observa Schwarzer (2000a, p. 10)

(...) como elemento inovador do Prorural/ Funrural, que ele representou um duplo rompimento com os princípios do seguro social de padrão contributivo *bismarckiano*, que caracterizaram a história da Previdência Social na América Latina no século XX. Em primeiro lugar, houve a ruptura com a noção de que a um benefício deve corresponder uma contribuição e, segundo, que o benefício resultante deve estar vinculado ao padrão de rendimentos progressivos do segurado. Outro elemento diferenciador consiste no fato de que há, no programa, uma redistribuição de renda no sentido urbano-rural, contra-arrestando, ao menos parcialmente, o subsídio rural-urbano implícito na forma de financiamento dos sistemas urbanos via contribuição sobre a folha salarial, cuja parcela patronal geralmente é repassada para os preços dos bens consumidos também na área rural [Oliveira e Bevilaqua (s.d.) e Malloy (1976)].

Os analistas do período afirmam que a preocupação com a Seguridade Social durante o período autoritário não poder ser encarada como ato progressista do regime de exceção. A rigor, a estrutura criada com o FUNRURAL/PRORURAL atendia aos interesses clientelísticos do partido do governo e visava abafar perturbações sociais na área rural. Nesse sentido, Schwarzer (2000a, p. 8):

Curiosamente foi o regime militar brasileiro (1964/84), conservador e autoritário, quem expandiu, de forma inédita na América Latina, a cobertura do sistema previdenciário ao setor rural. Malloy (1976) elenca cinco razões principais para esse comportamento aparentemente paradoxal. Primeiro, que os tecnocratas encarregados da administração do sistema previdenciário identificavam-se, em larga medida, com o *mainstream* da discussão previdenciária internacional à época, que, orientado por princípios da Organização Internacional do Trabalho (OIT), via na universalização da cobertura um objetivo a ser atingido. Segundo, o temor do regime autoritário em relação a perturbações sociais na área rural — ainda mais que os anos 60 e 70 viram uma política de modernização do setor rural marcada pela mecanização e quimificação das técnicas de cultivo, expansão da

grande propriedade e produção de *commodities* exportáveis, uma reestruturação que significou um alto custo social para a pequena produção rural. Terceiro, a possibilidade de, por meio de um programa social de cunho paternalista e centralmente administrado, aumentar a dependência individual em relação ao Estado e cooptar organizações sociais tais como os sindicatos de trabalhadores ou empregadores rurais. Quarto, há a menção em Malloy a declarações de técnicos governamentais da época, que desejavam evitar a intensificação da migração rural-urbana ao disponibilizar no campo uma infra-estrutura de assistência médica e benefícios monetários, mesmo que precariamente. Por último, o motivo considerado mais importante por Malloy é o papel desempenhado pela doutrina de segurança nacional do governo militar, o qual intencionava, com um programa de integração do setor rural ao projeto de desenvolvimento nacional, manter a “paz social” com a criação de “justiça social”.

De toda sorte, a proteção previdenciária criada pelo PRORURAL continuava mitigada e diferenciada em relação à prevista aos demais segurados urbanos, tanto é que não eram assegurados aos rurícolas benefícios da espécie aposentadoria por tempo de serviço e auxílio-doença, entre outros disponíveis aos trabalhadores urbanos.

Nesse sentido dispunha o art. 2º da Lei Complementar n.º 11 em comentário:

Art.2º - O programa de Assistência ao Trabalhador Rural consistirá na prestação dos seguintes benefícios:

I - aposentadoria por velhice;

II - aposentadoria por invalidez;

III - pensão;

IV - auxílio-funeral;

V - serviços de saúde²;

VI - serviço social;

Frise-se que o valor dos benefícios era igualmente reduzido, correspondendo a então denominada aposentadoria por velhice ou por invalidez a uma prestação mensal no valor equivalente a cinquenta por cento do salário-mínimo e a pensão por morte devida na fração de trinta por cento, incidente sobre a mesma base.

Afora isso, no PRORURAL somente o chefe de família, em geral o homem, tinha acesso aos benefícios de aposentadoria por idade e por invalidez. As mulheres e os filhos de agricultores não eram considerados segurados, apenas eram beneficiários da pensão por morte.

Até meados de 1977, os segmentos urbano e rural eram assistidos por duas instituições diferentes, a saber: O INPS e o FUNRURAL, entretanto com a criação do SINPAS pela Lei 6.439, os dois segmentos foram unificados e foi atribuído ao

² A assistência médica era administrada via convênios com organizações locais, em especial sindicatos rurais, que estavam explicitamente previstos como parceiros do FUNRURAL na Lei 11/1971 (Art. 28).

INPS a gestão dos beneficiários do INPS e do FUNRURAL, este último extinto pela mesma lei, cabe ressaltar que os planos de benefícios para trabalhadores urbanos e rurais permaneceram distintos e díspares, mas inicia-se uma nova etapa, no sentido de universalização do seguro social no Brasil.

Não obstante a disparidade do amparo entre os dois tipos de trabalhadores, urbanos e rurais, o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural, ou simplesmente FUNRURAL, sinalizou o progresso na incipiente proteção previdenciária que passou a ser conferida aos rurícolas.

O tratamento desigual no tocante à proteção previdenciária manteve-se até o advento da Constituição Federal de 1988, que finalmente elegeu a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, princípio que foi disciplinado pelas Leis 8.212 e 8.213, ambas de 1991.

1.2 Pós-Constituição Federal de 1988

Com a constituição de 1988, foram instituídos novos parâmetros para a população campestre. A promulgação da Constituição Cidadã, como ficou conhecida a CF/88, inaugura a primeira experiência brasileira de reconhecimento universal de direitos sociais inerentes a cidadania. Ressalte-se que a compreensão de universal aqui diz respeito a estes não mais se reportarem às categorias profissionais, ou quaisquer segmentações corporativas, uma vez que desde a década de 1930, direitos sociais eram entendidos como direitos básicos de cidadania, mas não eram universais.

Já em seus artigos introdutórios, a Constituição Federal de 1988 proclama entre os fundamentos e objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a “cidadania” e a “dignidade da pessoa humana” (art. 1º, II e III), bem assim “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (art. 3º, III).

Em seu artigo 6º, a Constituição deliberou que “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a **previdência social**, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (destacou-se).

Assim, a previdência foi instituída como um direito de todos os brasileiros, a ser garantido por meio da Seguridade Social, assim disposta no art. 194 da Carta: “A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa

dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

Acrescente-se que os incisos I e II do parágrafo único do artigo 194 da Constituição estabeleceram que a Seguridade Social deveria ser organizada com base na “universalidade da cobertura e do atendimento” e na “uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais”. A intenção seria de resgatar a dívida histórica com o trabalhador rural, visto que desde o início da sua regulamentação a proteção previdenciária privilegiara o trabalhador urbano, entretanto, o Brasil ser à época um país predominantemente rural.

Em seu artigo 195, §8º, a Constituição Federal definiu o tipo de relação que os trabalhadores rurais com atividade econômica familiar teriam com a Seguridade Social: “O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, o garimpeiro e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a Seguridade Social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei”.

Este dispositivo estabeleceu que os trabalhadores rurais enquadrados na categoria dos segurados especiais estão exonerados da obrigatoriedade de contribuir para o custeio da previdência rural, na medida em que ficou estabelecido que o aludido recolhimento deve ser feito pelo adquirente da comercialização de produtos rurais, mediante o percentual de 2,1%, incidente sobre a receita bruta dessa comercialização, sendo 0,1% destinado ao financiamento das prestações por acidente do trabalho (art. 25 da Lei n.º 8.212/1991).

Delgado e Cardoso (1999), elencam as principais mudanças normativas ocorridas na previdência rural a partir da CF de 1988: equiparação de condições de acesso para homens e mulheres, pois o regime anterior assegurava este acesso apenas para o “chefe” ou “cabeça” do casal, geralmente, o marido; redução em cinco anos do limite de idade para aposentadoria por idade que passou a ser de 60 (sessenta) anos, para homem, e 55 (cinquenta e cinco) anos, para mulher; estabelecimento de um piso de aposentadorias e pensões em um salário mínimo, o regramento anterior fixava percentual de 50% e de 30% de um salário mínimo para aposentadoria e pensões por morte, respectivamente.

Em 1991, foi aprovado o Plano de Benefícios do RGPS, Lei n.º. 8.213, o qual definiu as seguintes categorias ou espécies de segurados do Regime Geral de Previdência Social:

Empregados – entendido como aquele que presta serviço de natureza urbana ou rural à empresa, em caráter não eventual, sob sua subordinação e mediante remuneração, inclusive quando o dirigente for empregado da empresa.

Empregado doméstico – entendido como aquele que presta serviço de natureza contínua a pessoa ou família, no âmbito residencial desta, em atividades sem fins lucrativos.

Contribuinte individual – entendido como aquele que presta serviços de natureza urbana ou rural, em caráter eventual, a uma ou mais empresas, sem relação de emprego; ou, aquele que exerce, por conta própria, atividade econômica remunerada de natureza urbana, com fins lucrativos ou não.

Trabalhador avulso – entendido como aquele que presta a uma ou mais empresas, sem vínculo empregatício, serviços de natureza urbana ou rural com intermediação de sindicatos ou de órgãos gestores de mão de obra – normalmente portuários.

Segurado especial o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rural, o pescador artesanal e o assemelhado, que exerçam essas atividades individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com auxílio eventual de terceiros, bem como seus respectivos cônjuges ou companheiros e filhos maiores de 16 anos de idade ou a eles equiparados, desde que trabalhem, comprovadamente, com o grupo familiar respectivo.

Segurado facultativo: sua participação é voluntária e corresponde aos indivíduos com 16 anos ou mais de idade que se filiem ao RGPS, mediante contribuição, desde que não estejam exercendo atividade remunerada que os enquadrem como segurados obrigatórios ou estejam vinculados a outro regime de Previdência Social.

Em 2008, a Lei n.º 11.718, de 20 de junho de 2008, conferiu mais clara e ampla definição de segurado especial, autorizando o uso eventual de empregados, definindo o tamanho limite da propriedade rural e expondo situações que não descaracterizam a qualidade de segurado especial do rurícola.

De acordo com a nova definição legal, segurado especial é a pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, na condição de: (a) produtor, seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rurais, que explore atividade: a.1) agropecuária em área de até 4 (quatro) módulos fiscais; a.2) de seringueiro ou extrativista vegetal que exerça suas atividades nos termos do inciso XII do caput do art. 2º da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e faça dessas atividades o principal meio de vida; (b) pescador artesanal ou a este assemelhado que faça da pesca profissão habitual ou principal meio de vida; e (c) cônjuge ou companheiro, bem como filho maior de 16 (dezesesseis) anos de idade ou a este equiparado, do segurado especial, que, comprovadamente, trabalhem com o grupo familiar respectivo.

Com bem observa Schwarzer e Constanzi (2009, p. 172), a Lei nº 11.718/2008, promoveu importante atualização conceitual da Previdência Rural às transformações pelas quais passou a agricultura familiar ao longo da década de 90 e dos anos 2000. Para estes autores

A referida atualização irá, tanto ajudar a garantir direitos e aumentar a formalidade rural, como também aparar arestas que sua defasagem criava no atendimento dos trabalhadores do campo.

Com esta atualização dos conceitos de segurado especial e da agricultura familiar, passou a haver o reconhecimento da “pluriatividade” do referido regime, ou seja, o fato de que os estabelecimentos, embora não deixem de caracterizarem-se como rurais e terem a agricultura como atividade principal, agregam valor e trazem novas fontes de renda suplementares à ocupação principal.

Ademais, foi prorrogado o prazo que permitia aos trabalhadores rurais, empregados e contribuintes individuais, requererem aposentadoria por idade, no valor de um salário-mínimo, mediante a comprovação do exercício de atividade rural até dezembro de 2010.

Tal medida visa garantir o direito à obtenção da aposentadoria desses trabalhadores que já completaram ou estão prestes a completar a idade para obtenção do benefício previdenciário. A nova legislação vai além, ao permitir uma contagem de tempo especial do período de contribuição desses trabalhadores rurais até dezembro de 2020, concomitantemente à adoção de medidas que buscam uma maior formalização das relações de trabalho no campo, como o contrato de trabalho de curta duração entre pessoas físicas, que responde a uma demanda do Fórum Nacional de Previdência Social.

A inovação legislativa teve o mérito de oferecer parâmetros mais objetivos para a caracterização do segurado especial, inclusive remodelando o sistema de inscrição deste segurado na Previdência Social, que até então, no mais das vezes, só se apresentava ao sistema no momento de requerer alguma prestação previdenciária.

É importante destacar neste ponto o comentário de Campos (2006, p. 8-9) de que, atualmente, não há certeza sobre o número exato de segurados especiais no Brasil, porque “estes só são identificados quando requerem benefícios da previdência rural (aposentadorias, pensões, auxílios etc.). Antes desse momento, por falta de um sistema de identificação (que permita o cadastramento e a emissão de documentação), a previdência rural sequer tem o conhecimento do número literal de segurados especiais”.

Uma vez desobrigado de contribuir financeiramente para o sistema, o requisito a ser exigido do segurado especial para a percepção de benefícios previdenciários - que são os mesmos oferecidos à clientela urbana, exceto a aposentadoria por tempo de contribuição, salvo se o segurado especial verter contribuições regulares na forma de contribuinte facultativo - limitou-se apenas a comprovação do exercício da atividade rural, o que, não transmuda o sistema em assistencial, pois esta espécie de proteção está vinculada apenas à necessidade ou carência do potencial benefi-

ciário, diferente do sistema protetivo previdenciário que está vinculado ao exercício do trabalho.

Enquanto sistema protetivo previdenciário, o acesso aos benefícios da previdência rural decorre do trabalho e visa a assegurar renda substitutiva em razão de incapacidade laboral. Os benefícios assistenciais decorrem da necessidade, e são concedidos mediante critérios que diferenciam os indivíduos necessitados no conjunto da população.

Naturalmente, para atender aos trabalhadores rurais, a previdência não pode perder a referência das condições econômicas e do mercado de trabalho no campo, onde se constata inúmeras relações de trabalho não-assalariadas; expressiva presença de pequenos produtores, arrendatários e meeiros; processos econômicos baseados em relações familiares; e onde coexistem relações mercantis mais avançadas, com produções para o autoconsumo, associativismo, cooperativismo e troca.

Nos casos em que há relações assalariadas, há contribuições individuais, o que também vale para os empregados formais rurais. Para os demais trabalhadores rurais que produzem em regime de economia familiar, ou mesmo em regime de economia individual para subsistência, é prevista outra forma de contribuição, calculada sobre o valor da produção comercializada. Então, existem diferentes formas de contribuição previdenciária, sendo algumas de responsabilidade do segurado e outras de responsabilidade do comerciante que adquire a produção. Acrescentamos que a contribuição patronal do setor agropecuário também se faz sobre a comercialização da produção.

Como a responsabilidade contributiva recai sobre terceiros, para a maioria dos segurados não haverá necessidade de comprovar uma contribuição direta, mas apenas o exercício da atividade rural.

Na área urbana não é assim. Os segurados precisam comprovar a existência de contribuições relativas à renda do próprio trabalho, sejam assalariados ou não. Trata-se de uma obrigação cumprida diretamente pelo contribuinte individual ou por responsáveis tributários, no caso dos empregados, cooperativados etc.

Desta forma, na área rural, a previdência inovou ao permitir uma universalidade de acesso ao benefício, o que infelizmente ainda não ocorre no setor urbano. O mais próximo que se avançou nessa questão foi a inserção, na Constituição Federal, da previsão do Sistema de Inclusão Previdenciária, para o trabalhador de baixa

renda e para os que sem renda própria se dediquem à produção no âmbito de sua própria residência³.

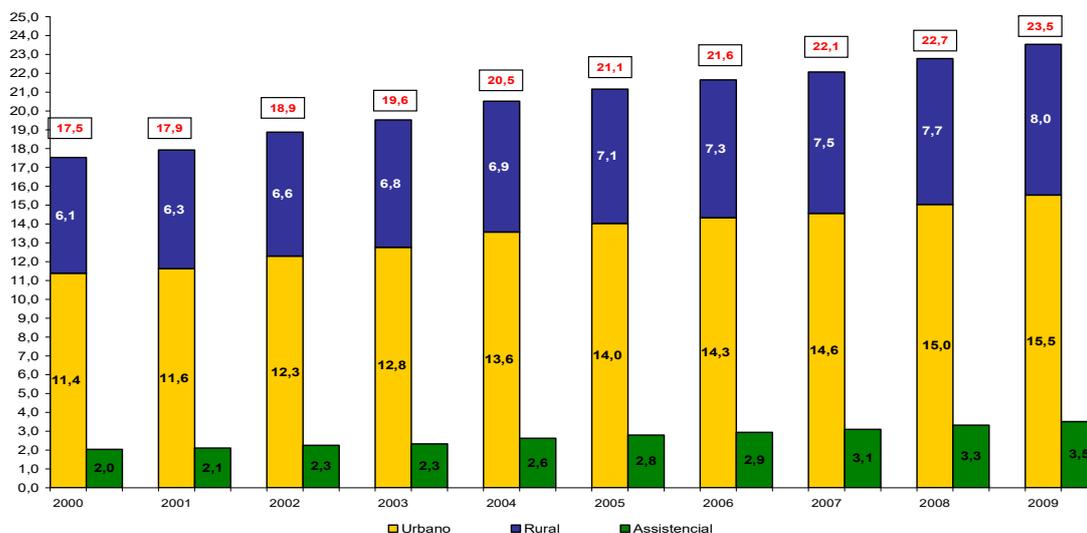
Essas novas regras provocaram efetivo impacto social e econômico, aumentando expressivamente em poucos anos o grau de cobertura do sistema sobre o conjunto dos domicílios rurais e elevaram substancialmente a participação da renda previdenciária na renda familiar rural.

O incremento da cobertura previdenciária rural deu-se com maior intensidade logo depois do advento da Lei n.º 8.213/91, entre os anos de 1991 a 1994, quando se verificou crescimento de aproximadamente 50% nos números de beneficiários da clientela rural, passando-se de um total de 4,11 milhões de benefícios em 1991 para 6,48 milhões em 1994. Afirma Schwarzer (2000b), que, desde 1994, o estoque de benefícios tem-se mantido em patamar constante, onde a maturação demográfica da população potencialmente beneficiária pareceu estar determinando um leve aumento do número de benefícios por idade e de pensões mantidas até 1997, contrabalançado pelo gradual arrefecimento do número de benefícios assistenciais rurais não mais concedidos desde 1995 (neste caso a estatística capta apenas RMVs, uma vez que os amparos assistenciais da Loas estão contabilizados fora do subsistema rural).

Entre os anos de 1993 a 2009, a clientela rural no Brasil cresceu, de 5,3 para 8 milhões de beneficiários da Previdência Social. O Gráfico 1 demonstra a evolução da quantidade de benefícios previdenciários e assistenciais (LOAS) concedidos pela no intervalo de 2001 a 2009.

3 A partir do Decreto 6.042/2007, passou a vigorar o Plano Simplificado de Previdência Social - PSPS, mecanismo que visa promover a inclusão previdenciária do trabalhador de baixa renda, mediante a redução da alíquota de contribuição de 20% para 11%. Podem optar pelo novo plano, a qualquer tempo: o contribuinte individual que trabalha por conta própria (autônomo), contanto que não tenha relação de trabalho com empresa ou equiparada; o contribuinte individual - empresário ou sócio de empresa - cuja receita bruta anual, no ano-calendário anterior, seja de até R\$ 36 mil; e, o contribuinte facultativo (por exemplo: donas de casa, estudantes e pessoas acima de 16 anos, não remunerados). Não pode fazer a opção pela contribuição reduzida o contribuinte individual prestador de serviço (pessoa física que presta serviços a pessoa jurídica ou cooperativa). O valor do salário-de-contribuição é limitado ao salário-mínimo. O segurado terá direito a todos os benefícios previdenciários que cabem ao contribuinte individual e ao facultativo, salvo a aposentadoria por tempo de contribuição, a não ser que o segurado complemente a contribuição mensal mediante o recolhimento de mais nove por cento, acrescido de juros.

Gráfico 1-Quantidade de Benefícios Concedidos pela Previdência Social (2001 a 2009) acumulado até dezembro (em milhões de benefícios)



Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS e Boletim Estatístico da Previdência Social – BEPS. Elaboração: SPS/MPS.

Vale compreender que a despeito da Seguridade Social ter entre os seus objetivos a universalidade da cobertura e do atendimento (CF, art. 194, I), o subsistema previdenciário instituído pela CF/88 permanece essencialmente contributivo e de filiação obrigatória, tanto é que é regulado por critérios que lhe preservem o equilíbrio financeiro e atuarial (CF, art. 201, *caput*, em redação determinada pela EC n.º 20, de 15 de dezembro de 1998).

É dizer, ressaltando a figura do seguro especial, as demais espécies de segurados previdenciários – inclusive, o trabalhador rural que não se enquadre no conceito legal de segurado especial, como é o caso do empregado rural da agroindústria que recolhe contribuição da mesma forma que o faz o empregado com vínculo de trabalho urbano – para terem acesso aos serviços e prestações previdenciárias permanecem obrigados a não apenas comprovarem o exercício de atividade remunerada formal, mas também a verterem contribuições diretas ao sistema, na forma do seu respectivo enquadramento legal: empregado, trabalhador avulso, empregado doméstico ou contribuinte individual.

A respeito da nova dinâmica constitucional são esclarecedoras as considerações de Rangel *et al* (2009, p. 55):

Esse último objetivo, que está presente no texto original da Carta de 1988, suscita grandes debates sobre a dualidade do papel da Previdência Social em nosso país. Mais especificamente, o debate entre o caráter de seguro *versus* seguridade. Tal debate origina-se pelo fato de que, na previdência rural, o segurado especial pode exercer seus direitos sociais previdenciários comprovando atividade laborativa no campo. Contudo, no meio urbano – ou mesmo no *agrobusiness* – o trabalhador precisa comprovar tempo de contribuição ao Sistema Previdenciário.

Ora, se a Previdência Social tem por um de seus objetivos a universalidade da inclusão e do atendimento, a necessidade de contribuição pode ser interpretada como contradição intrínseca à CF/88, ainda mais que grande segmento populacional pode exercer seus direitos comprovando apenas tempo de trabalho, não tempo de contribuição. Não obstante, há de se compreender que a diferença de tratamento que parece ser favorável aos trabalhadores rurais existe, pois este trabalho além de penoso, desgastante, e de não ter necessariamente objetivos de lucro, também encerra certas características de garantia de segurança alimentar. Além disso, em perspectiva de comparação internacional, os principais sistemas de previdência subsidiam suas populações rurais (SCHWARZER, 2000), ou seja, esta configuração não é invenção brasileira.

Já a previdência urbana deve ter seu objetivo de universalidade compreendido como inexistência de restrições à filiação de qualquer grupo ao sistema, desde que comprovada a contribuição. E o papel de garantia da universalidade da inclusão deve ser observado por meio de políticas de incentivo à filiação de grupos com baixa capacidade contributiva, não necessariamente pela garantia de direitos sem necessidade de obrigações, em contrapartida. Portanto, se na previdência rural o direito social previdenciário tem como contrapartida a comprovação do tempo de trabalho no campo, no meio urbano a contrapartida deve ser o tempo de contribuição.

Sintetizando, o caráter contributivo financeiro do Sistema Previdenciário brasileiro vale para todos, menos os segurados especiais. Para estes, por terem características de trabalho e papel social específicos, deve ser-lhes garantido o direito à Previdência Social assentado nos princípios da Seguridade Social.

2 FINANCIAMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL RURAL

Primeiro, deve-se ter claro que a previdência rural integra o sistema previdenciário nacional, o qual, por sua vez, constitui subsistema da Seguridade Social (CF, art. 194). É dizer: não mais existe distinção orgânica entre a previdência do trabalhador rural e a do trabalhador urbano ambas integrando o RGPS.

Assim, se a previdência rural está contida na Seguridade Social, logo a receita mantenedora do ramo previdenciário (urbano e rural) advém das fontes financiadoras deste conjunto articulado de ações e iniciativas dos Poderes Públicos e da sociedade explícitas no art. 195 da CF:

Art. 195. A Seguridade Social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; b) a receita ou o faturamento; c) o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da Previdência Social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de Previdência Social de que trata o art. 201;

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

Perceba-se que a diversidade da base de financiamento da Seguridade Social é inspirada no próprio texto constitucional que prescreve “art. 194. Compete ao poder público, nos termos da lei, organizar a Seguridade Social, com base nos seguintes objetivos: (...) VI. diversidade da base de financiamento.

Portanto, embora, por expressa imposição do art. 167, XI, da CF/88, seja verdade que as contribuições sociais do empregador e do trabalhador sobre o salário constituem receitas vinculadas (não podem ser utilizadas para outro fim) às despesas da Previdência Social, não é verdade que esta seja a única fonte de receita deste subsistema da Seguridade Social, o qual, nos termos do art. 195 acima transcrito, tem diversidade de fontes.

Ressalta Gentil (2006), que a diversificação das fontes de arrecadação foi uma conquista de grande importância, porque a previdência financiada unicamente pela folha de salários entrou em crise nos anos 80, quando a economia brasileira entrou em recessão e o emprego desabou. O crescimento do desemprego, a queda do rendimento médio real dos assalariados e o aumento do número de trabalhadores sem vínculo formal de trabalho mostraram a vulnerabilidade de um sistema de proteção social financiado exclusivamente por contribuições sobre a folha de salários. Em 1988, para alguns dos que participavam da elaboração da nova Constituição Federal e defensores da previdência pública, aquele era o momento, não de aumentar a arrecadação, mas de reduzir a dependência de receita às oscilações do ciclo, uma vez que a massa salarial é a variável que mais se contrai nos períodos de redução dos níveis de atividade econômica.

Destarte, embora seja muito comum o estudo do financiamento da previdência rural a partir do resultado das contribuições sociais (tributos) vertidas especificamente pelos contribuintes rurais (empregadores e trabalhadores), e desta ótica invariavelmente emerge a conclusão de que o subsistema previdenciário rural é fortemente deficitário, a verdade é que o arranjo jurídico-constitucional em nenhum momento enseja esta distinção entre as fontes de custeio, as quais foram destinadas pelo constituinte originário para a cobertura da Seguridade Social como um todo⁴, incluindo-se, portanto, indistintamente as ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Partindo desta premissa, concordarmos com o estudo de Gentil (2006, p. 47) que demonstrou não haver déficit e sim superávit nas contas da Seguridade Social.

⁴ A única vinculação das fontes de custeio do art. 195 é a advinda da Emenda Constitucional n.º 20, a qual, ao introduzir o inciso X, no art. 167, da CF, vedou a utilização dos recursos provenientes das contribuições de que trata o art. 195, I, a, e II (pagas pelo empregador sobre folha de salários e pelo trabalhador também sobre sua verba salarial), para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do RGPS.

E se não há déficit no sistema maior (Seguridade Social) não poderá haver em seus subsistemas, entre os quais o previdenciário (rural e urbano).

Quadro 1-Resultado da Seguridade Social de 2000 a 2006.

RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL							
2000 a 2006							
valores correntes em R\$ milhões							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
RECEITA ⁽¹⁾							
CONTRIBUIÇÃO P/ INSS	55.715	61.060	71.028	80.730	93.765	108.434	123.520
COFINS	38.707	45.507	50.913	58.216	77.593	87.902	92.475
CPMF	14.395	17.157	20.265	22.987	26.340	29.230	32.090
CSLL	8.750	9.016	12.507	16.200	19.575	26.323	28.116
RECEITA DE CONCURSOS DE PROGNÓSTICOS	923	1.028	1.062	1.276	1.450	1.564	1.410
PIS/PASEP ⁽²⁾	5.791	6.700	7.498	10.011	11.650	13.228	14.566
TOTAL DA RECEITA	124.281	140.468	163.273	189.420	230.373	266.681	292.177
DESPESA ⁽³⁾							
ASSISTENCIA SOCIAL	4.442	5.298	6.513	8.416	13.863	15.806	21.551
SAUDE	20.270	23.634	25.435	27.172	32.973	36.483	39.736
PREVIDENCIA ⁽⁴⁾	67.544	77.584	89.380	109.625	125.901	144.918	168.009
ABONO E SEGURO DESEMPREGO	4.636	5.635	7.062	8.074	9.471	11.337	11.927
TOTAL DA DESPESA	96.892	112.151	128.390	153.287	182.208	208.544	241.223
RECEITA - DESPESA	27.389	28.317	34.883	36.133	48.165	58.137	50.954
RECEITA COM DRU ⁽⁵⁾ - DESPESA	13.675	12.435	16.434	14.395	20.844	26.488	17.222

Elaboração própria.
Fontes: Receita da Seguridade Social - Ministério da Fazenda, Receita Federal, Estudos Tributários - www.receita.fazenda.gov.br/Publico/EstudoTributario/; Receita de Contribuição ao INSS - Fluxo de caixa do INSSMPS, Receita Previdenciária Líquida.
Despesa da Seguridade Social - Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro, Contabilidade Governamental - Despesa da União por Função www.stn.fazenda.gov.br.

(1) Exclui a Contribuição à Seguridade Social do Servidor Público - C/SSS e a contribuição ao custeio de pensões militares.
(2) Inclui apenas 60% da receita com PIS e PASEP. Os 40% restantes são destinados ao BNDES - www.stn.fazenda.gov.br, estatística, conta governamental, receita de contribuição.
(3) Despesa liquidada por Função, inclusive pessoal e dívida. Seguro-desemprego é da função Trabalho, mas foi incluído por ser um evento da seguridade social. Excluídas as despesas com FAT.
(4) Exclui os gastos com inativos do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS) e inativos militares - www.planejamento.gov.br, orçamento, estatísticas orçamentárias, evolução das despesas sociais - por função.
(5) Receita total deduzida da DRU (Desvinculação das Receitas da União no valor de 20%). Obs.: A Contribuição para a Previdência Social não está sujeita a DRU.
O valor da despesa permanece o mesmo no cálculo do resultado considerando a DRU.
Dados de seguro-desemprego em www.stn.fazenda.gov.br, estatística, resultado do tesouro nacional, resultado primário.
Receita de concursos de prognósticos em www.stn.fazenda.gov.br, estatística, contab governamental, receita de contribuição

Fonte: Gentil, 2006, p. 47.

Veja-se que o orçamento da Seguridade Social é autônomo, não se confundindo com o orçamento do Tesouro Nacional, conforme previsto no inciso III do §5º, do art. 165, da CF/88. Por ser assim, as contribuições arrecadadas com fundamento no art. 195 da Constituição ingressam diretamente nesse orçamento, não constituindo receita do Tesouro Nacional, cuja parte no bolo reside no orçamento fiscal⁵.

Entre as conclusões de Gentil (2006), merecem destaque:

O desequilíbrio orçamentário está no orçamento fiscal e não no orçamento da Seguridade Social ou no orçamento da Previdência Social;

⁵ Excetuando a regra da autonomia dos orçamentos da União, desde de 1994 os sucessivos governos têm criado mecanismos que permitem que parte das receitas de impostos e contribuições não seja obrigatoriamente destinada a determinado órgão, fundo ou despesa a que estava vinculado. Atualmente, este mecanismo, antes chamado de Fundo Social de Emergência (FSE) e de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), é denominado de Desvinculação de Receita da União (DRU), estando em vigor por força da EC nº 56, de 2007, que a prorrogou nos mesmos termos da EC nº 42, de 2003. O dispositivo desvinculou de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2011, 20% da arrecadação de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados, seus adicionais e respectivos acréscimos legais. A princípio, das fontes da Seguridade Social só está livre da DRU as contribuições do art. 195, I, a, e II (pagas pelo empregador sobre folha de salários e pelo trabalhador também sobre sua verba salarial).

A seguridade não recebe recursos do orçamento fiscal, ao contrário, parte substancialmente elevada de seus recursos financia o orçamento fiscal;

Não é a previdência que causa problemas de instabilidade econômica e crise de confiança nos investidores, mas ao contrário, é o orçamento da seguridade que tem servido para respaldar a política econômica de gastos financeiros elevados, resultado da prática de taxas de juros muito altas.

É a política econômica que atinge a Seguridade Social, precarizando serviços essenciais à sobrevivência da população.

De qualquer sorte, embora não haja previsão legal de que se devam fazer contas em separado para os subsistemas que integram a Seguridade Social, muito menos contas em separado dentro de um mesmo subsistema previdenciário – o que se dá ao distinguir a arrecadação proveniente dos setores urbano e rural – com a intenção de melhor expor os principais aspectos que circundam a previdência rural, vale analisar a contribuição oriunda das relações econômicas no campo, para tanto se adota a metodologia de Delgado e Castro (2003, p. 09) que estruturaram os mecanismos de financiamento do subsistema de previdência rural, em três fontes próprias de arrecadação, a saber:

- a) contribuição sobre a comercialização da produção primária do segurado especial, originalmente, e depois de pessoas físicas e jurídicas rurais (CF, art. 195, §8º);
- b) acesso à contribuição urbana para Previdência Social como forma suplementar para financiar a Necessidade de Financiamento da Previdência Rural;
- c) exaurida a fonte mencionada no item “b”, recorre-se às contribuições parafiscais da Seguridade Social (Cofins, Contribuição sobre o Lucro Líquido e CPMF, além de outras fontes de menor peso).

Os mesmos autores (p. 09-10) apontam que cada uma dessas fontes vem sofrendo modificações de alíquotas e da própria conceituação de contribuinte, desde sua implantação a partir da Lei de Custeio da Previdência (Lei no 8.212, de junho de 1991), passando por sucessivas alterações.

a) O segurado especial, em todas as mudanças na legislação desde 1991, somente foi taxado sobre a comercialização primária da produção, e sua alíquota foi de 3,0%, em 1991 (Lei no 8.212/91), mas desde a promulgação da Lei no 8.861, de 1994, é de 2,2%⁶. Houve tentativa de instituir contribuição independente e individual ao segurado especial, mas o próprio governo recuou: retirou o projeto do Executivo, apresentou ao Congresso em meados de 1999 e retirou no fim desse mesmo ano.

b) A Contribuição Patronal Rural, que originariamente, de acordo com a Lei de Custeio, incidia sobre a folha de pagamento, passou a incidir, tanto para pessoas físicas (em 1993) quanto para pessoas jurídicas (Lei no 8.870/94), sobre a comercialização da produção, com alíquotas máximas variando nesse período entre 2,2% e 2,7%. Atualmente, a partir de Lei no 10.255, de junho de 2001, a agroindústria passou (ou voltou) a contribuir sobre a comercialização para a Previdência Rural, com alíquota específica de 2,5%⁷.

6 A partir do advento da Lei n.º 10.256, de 9 de julho de 2001, a alíquota é de 2,1%, sendo 2% destinado à Seguridade Social e 0,1% destinado a financiamento das prestações por acidente do trabalho.

7 Na verdade, a alíquota é de 2,6%, sendo 2,5% destinado à Seguridade Social e 0,1% para o custeio da aposentadoria especial e do Seguro de Acidente do Trabalho.

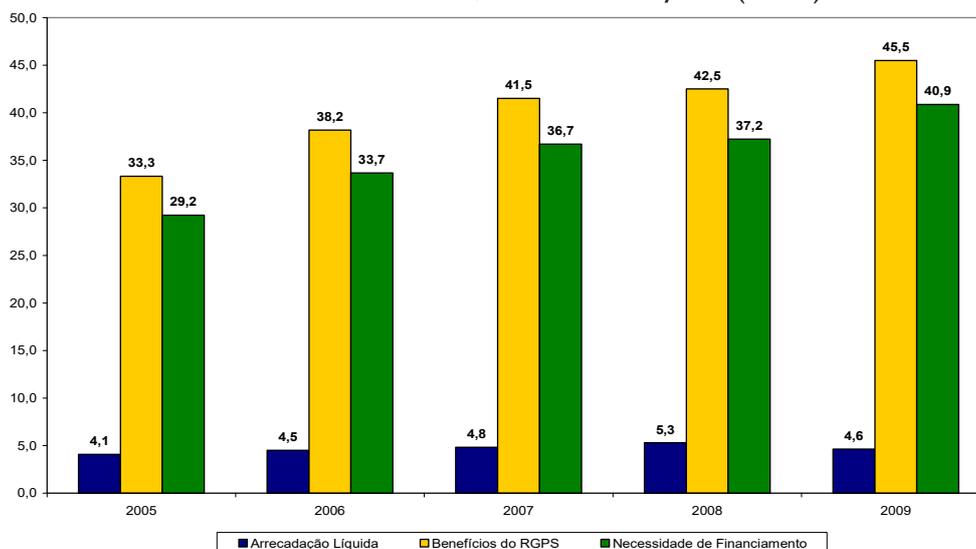
c) A contribuição sobre folha de pagamento salarial ficou restrita aos empregados (não aos empregadores) do setor rural formal e aos autônomos. Ambos não são segurados especiais. Essa fonte é financeiramente insignificante, (...), e legalmente os seus segurados não são os segurados especiais da Previdência Rural. Contudo, evidenciaremos essa informação para efeito de comparações do próprio leitor, já que o dado reflete o verdadeiro tamanho do setor formal rural (carteira de trabalho assinada), em contraposição ao setor informal, que para a Previdência seria o regime de economia familiar.

d) A principal fonte de financiamento rural, a contribuição patronal urbana, não mais aparece em lei, como por ocasião da criação do Prorural-Funrural (1971), quando era explícita a vinculação de um adicional de 2,4%, acrescido à alíquota global dos empregadores urbanos para compor a base de recursos do Funrural.

Completam Delgado e Castro (2003) que mesmo inexistente na norma legal, a vinculação de recursos da contribuição urbana continua presente, embora implícita, no orçamento da Previdência Social. Tendo havido aumento expressivo da despesa com benefícios e a não criação de novas fontes de financiamento, a vinculação da contribuição urbana continuou implicitamente a financiar parte da despesa da área rural, ainda que sem possibilidade de equacioná-la. Isso porque, sendo o fluxo orçamentário do subsistema rural estruturalmente deficitário, como demonstraremos a seguir, o seu financiamento dependerá em primeira instância da arrecadação urbana, e somente quando esta se revelar insuficiente é que será requerida a complementação dos recursos específicos da Seguridade Social.

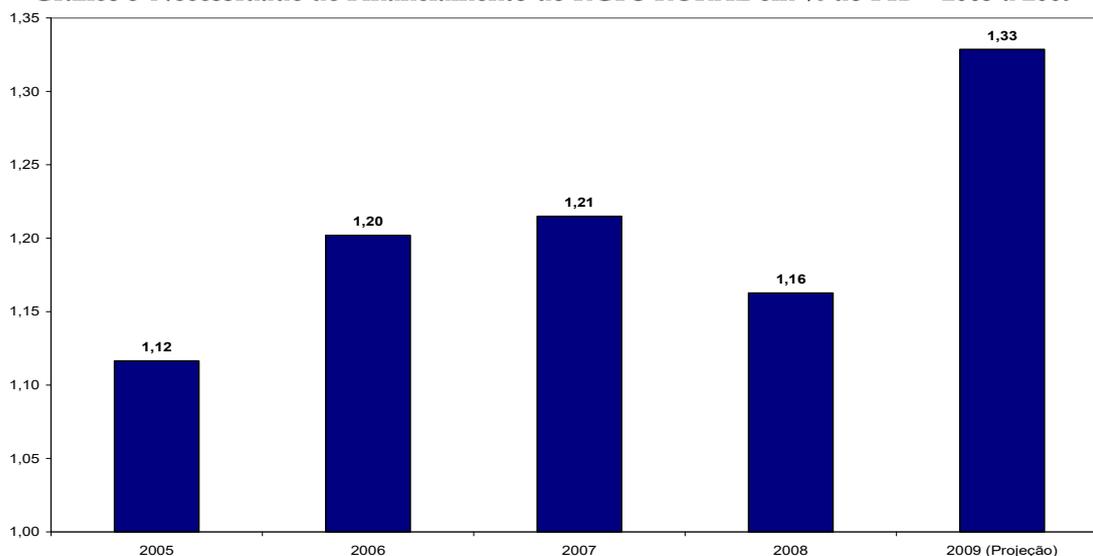
A fundamentar o “déficit” entre as despesas com a previdência rural e a respectiva arrecadação proveniente da atividade produtiva do campo, aponta-se que enquanto na área urbana a arrecadação líquida praticamente empata com o valor total de benefícios pagos, na área rural a arrecadação cobre em média um décimo (1/10) da despesa com benefícios emitidos, a ensejar financiamento, a princípio pelo sistema previdenciário urbano, em percentual superior a 1% do PIB nacional, como ilustram os Gráficos 2 e 3.

Gráfico 2-Evolução da Arrecadação, Despesa de Benefícios e Necessidade de Financiamento do RGPS - RURAL - Em R\$ bilhões de dez/2009 (INPC)



Fonte: Fluxo de Caixa do INSS (ajustado pelo sistema INFORMAR/DATAPREV);
Elaboração: SPS/MPS.

Gráfico 3-Necessidade de Financiamento do RGPS RURAL em % do PIB - 2005 a 2009



Fontes: Fluxo de Caixa do INSS (ajustado pelo sistema INFORMAR/DATAPREV); IBGE - Contas Nacionais.
Elaboração: SPS/MPS. Nota: Em 2009, PIB projetado.

Analisando este quadro de necessidade de financiamento estável, ao redor de 1% do PIB, apontam-nos Delgado e Castro (2003) que, a considerar as regras de contribuição e benefícios atualmente vigentes, a relativa incapacidade de autofinanciamento do subsistema rural de previdência é natural, não tendo este subsistema sido gestado com a perspectiva de autossuficiência, mas sim de promover proteção social e combate à pobreza entre idosos, inválidos e viúvos(as), o que, afirmam os autores com base em estudos técnicos, estes objetivos têm sido atingidos.

Assim, defendem os autores (*ob. cit.*, p. 15) que a necessidade de financiamento da previdência rural justifica-se pelo bem social que esta política inclusiva resulta, devendo, assim, ser custeada de forma solidária por toda a sociedade por meio de transferências tributárias, *verbis*:

Sendo assim, o valor dos benefícios pagos na Previdência Rural caracteriza-se para todos os efeitos como um bem social (ou um bem público) para cujo acesso não é lícito, em geral, que seja requerido pagamento dos seus usufrutuários - agricultores familiares em excedentes -, haja vista serem estes, em sua grande maioria, agricultores pobres, com baixos excedentes ou simplesmente produtores do setor de subsistência.

(...) Portanto, esse gasto caracteriza-se como a contrapartida financeira de um direito social, que deve ser assumido pelo conjunto da sociedade e financiado sob a forma de uma transferência tributária. Não deve, do ponto de vista de equidade fiscal, ser assumido pelos contribuintes urbanos, como tem sido a regra implícita na execução orçamentária do Tesouro Nacional em sua relação com o INSS. A responsabilidade dessa suplementação deve ser assumida pelas fontes tributárias ou quase-tributárias, que caracterizam várias das contribuições sociais integrantes do Orçamento da Seguridade Social e que se destinam precisamente a essa finalidade.

Por outro lado, ressalta Delgado (1999) que, embora o “déficit” seja estrutural, pode ser minimizado se for imposta maior eficiência na máquina arrecadatória, principalmente sobre as contribuições incidentes sobre a comercialização agropecuária que ainda revelam alto grau de evasão fiscal.

Segundo o autor, a mudança viável na contribuição dos segurados especiais, provavelmente seria a de instituí-la como contribuição simbólica geral, sem pretensão de se alcançar equilíbrio orçamentário por esta via, pois o financiamento do déficit estrutural deve estar explicitamente remetido às contribuições parafiscais específicas do “Orçamento da Seguridade”, que se destinam a suprir deficiências do sistema previdenciário e financiar programas sociais explícitos de combate a pobreza.

Concordamos com a ANFIP (2007) quando afirma que a incapacidade da contribuição sobre a produção rural financiar os benefícios decorrentes das relações de trabalho no campo não resulta simplesmente de uma suposta benevolência do Constituinte de 1988, que inovou ao reconhecer os direitos do trabalhador rural.

Entre os fatores destacados pela ANFIP (2007) para justificar o desequilíbrio nas contas da previdência rural, estão

(a) Que menos de 20% dos trabalhadores ativos estão relacionados com o trabalho rural. Em 1970, esse percentual superava 44%. A quase totalidade das despesas com benefícios rurais refere-se ao grupo de trabalhadores aposentados ou em

vias de se aposentar. Essas despesas não conseguem ser financiadas pela comercialização da produção desse setor econômico, que hoje representa menos de 10% da economia nacional.

(b) A grande desigualdade econômica existente no campo e a desproporção entre a capacidade econômica dos diversos segmentos e sua respectiva participação tributária.

(c) Embora, em tese, o critério da contribuição pelo resultado da comercialização seja universal para as relações no campo, há uma imunidade para o setor exportador. Por força de dispositivo constitucional, esse setor deixou de pagar contribuições sociais que incidem sobre o seu faturamento, dentre elas as contribuições previdenciárias. Assim, foi construído o seguinte cenário: como os setores com maior capacidade econômica ficaram dispensados de contribuir, não se pode exigir que a comercialização da produção dos assentamentos, das pequenas propriedades e das unidades produtivas familiares, seja suficiente para arcar com as despesas que são relativas a outro momento econômico, representativo de uma quantidade muito mais expressiva de trabalhadores.

(d) Para complicar ainda mais a questão, a forma da contribuição rural (incidência sobre a comercialização) se dá sobre um conjunto de transações de natureza muito pulverizada, tornando difícil o controle e facilitando a sonegação. Também não se pode ignorar que uma elevação das alíquotas contributivas sobre a comercialização da produção agropecuária, que se destina ao mercado interno (já que as exportações estão imunes), terá grande repercussão, por exemplo, no preço dos alimentos. Estaríamos, assim, agindo na direção oposta da desoneração dos gêneros da cesta básica.

Por todas essas questões, concluí a ANFIP (2007, p. 55) que desqualificar o segurado rural, quer seja classificando seu benefício como assistencial, quer seja responsabilizando-o direta ou indiretamente pelo chamado déficit previdenciário, é uma grande afronta social e uma inconcebível maquiagem sobre a realidade dos fatos.

Ao contrário de construir essas críticas sobre a estruturação da previdência no âmbito rural, deve-se compreender que foi essa estrutura a responsável pela ampliação, quase universal, do direito previdenciário no campo. Sob essa ótica, a previdência rural brasileira não apresenta uma movimentação contrária à tendência internacional, uma vez que as pessoas que não podem contribuir para sua aposentadoria são financiadas pelo Estado por meio de tributos gerais e não através de contribuições. Neste sentido, devido ao baixo grau de financiamento das atividades produtivas rurais, mediante a predominância da agricultura de subsistência, é impraticável que a previdência rural seja financiada por contri-

buições individuais. Ao contrário, o sistema de *segurado especial* deveria servir de exemplo para os setores informais urbanos, que em virtude do alto número de trabalhadores no setor informal, deveria ser financiado por meio de tributos gerais. Estaríamos assim dando um passo importante no combate à pobreza e na introdução da Lei nº. 10.835, de 08 de janeiro de 2004, que institui a Renda Básica de Cidadania para todos os brasileiros.

De fato, a necessidade de forte financiamento da previdência rural não deslegitima esta espécie de política de proteção social porque parte deste “déficit” decorre de renúncias fiscais franqueadas pela legislação, notadamente, a imunidade quanto à incidência de contribuições sociais, conferida pela Emenda Constitucional n.º 33, de 2001, sobre as receitas decorrentes de exportação, o que, embora incrementa a competitividade do mercado exportador brasileiro, exclui significativa parcela da arrecadação resultante da atividade rural.

Tem-se, ainda, que a análise comparada de países que adotaram alguma política de previdência na área rural, o que será visto com mais vagar no item seguinte, revela que em todos eles há necessidade de financiamento público, dadas as características de baixa formalização e de não assalariamento do labor no campo.

3 IMPACTO SOCIAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL RURAL

Em contrapartida aos aspectos de custeio do sistema previdenciário rural, apontados por alguns como grande vilão das contas públicas em face da decantada relação desproporcional entre a correspondente arrecadação e o pagamento de benefícios, tem-se o positivo impacto social decorrente da universalização deste sistema.

A maioria dos trabalhos que defendem o papel social da previdência rural na feição que lhe deu a Magna Carta de 1988 afirmam que esta é um dos mais poderosos mecanismos de redistribuição de renda, atuando no sentido de transferir riqueza dos estados e municípios mais ricos para os mais pobres, na fixação do seu público-alvo nos seus municípios de origem, de financiar a política agrícola familiar e na diminuição dos índices de miséria e de pobreza da população rural.

Delgado e Cardoso (1999, p. 21-22) em pesquisa de campo realizada no segundo semestre de 1998, junto a 6 mil domicílios das regiões Sul e Nordeste do Brasil, destinada a avaliar os impactos socioeconômicos e regionais da Previdência Social Rural, concluíram que, em termos macrossociais, a implantação da previdência no meio rural trouxe resultados significativos, que podem se traduzir em indicadores de impacto, tais como:

a) aumento expressivo da taxa de cobertura dos idosos rurais, medida pela população beneficiária sobre a população total de idosos potencialmente credora de direitos à aposentadoria. Essa taxa, que chega a 93% na amostra de domicílios

cadastrados como “zona rural” pelo INSS, é seguramente mais baixa na “zona rural tradicional”, mas é certamente mais alta que no “regime geral” (urbano) da Previdência Social;

b) inclusão expressiva das mulheres rurais no sistema de proteção social, mais que compensando a relativa exclusão anterior do Funrural. Hoje (1998), constata-se, na pesquisa domiciliar das regiões Sul e Nordeste, que cerca de 63,2% dos aposentados e pensionistas do Sul e 62,2% do Nordeste são mulheres; e

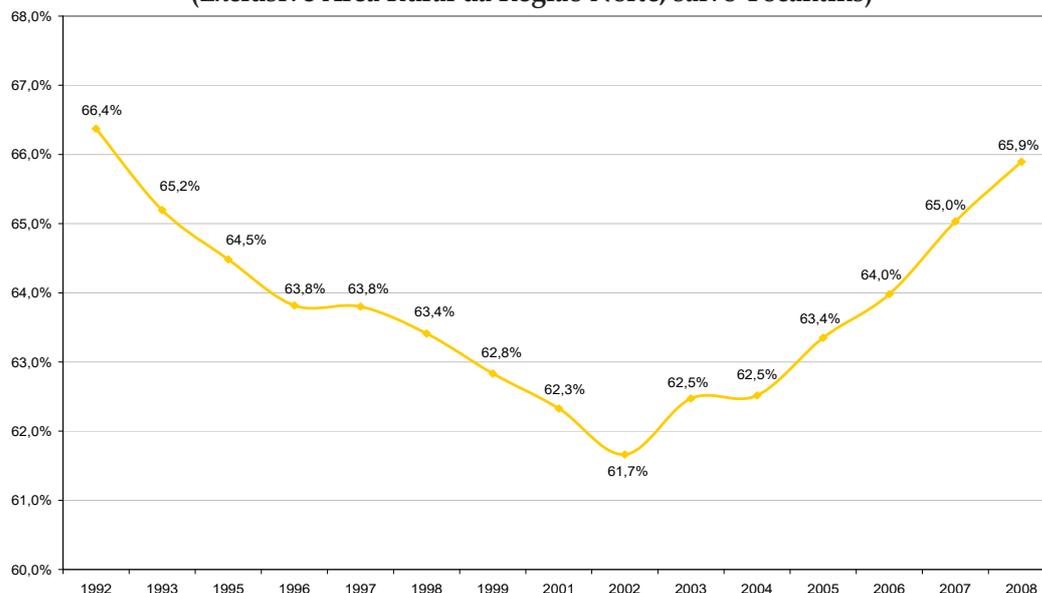
c) elevação significativa da renda domiciliar do público beneficiário, incidindo tais benefícios sobre uma população rural ou microurbana, em geral, muito pobre.

Schwarzer (2000a, p. 17) chama atenção, ainda, para o fato de que o subsistema previdenciário rural ser deficitário não é, em si, grave, pois o mesmo apresenta uma série de externalidades positivas que o justificam.

No entanto, por si, o fato de o subsistema ser deficitário não é grave, como poderia parecer inicialmente. Primeiro, viu-se que não há, na experiência internacional, conhecimento de nenhum caso de sistemas de aposentadorias voltado ao setor agropecuário que não seja deficitário. Segundo, projeções apontam para uma estabilização e mesmo diminuição do déficit do subsistema no futuro [Delgado (1997)], uma vez que o salto quantitativo do número de benefícios foi concluído em 1994 e é de conhecimento geral que há uma tendência à redução da população ocupada na agropecuária nas décadas vindouras. Terceiro, há uma estimativa de evasão de contribuição no setor rural muito elevada: Delgado (1997) estima que a contribuição sobre a produção agropecuária tenha sido de apenas 22% da arrecadação potencial em 1995, enquanto dos contribuintes individuais obrigatórios, em uma estimativa já mais defasada, apenas 7,6% efetivamente estavam aportando à previdência no setor rural em 1989 [Kageyama e Silva (1993)]. Quarto, o subsistema previdenciário rural apresenta uma série de externalidades positivas, que parecem ir muito além da proteção específica aos segurados rurais e beneficiam a sociedade brasileira em geral, em relação às quais serão traçadas algumas pistas nos trechos a seguir. A presença de externalidades positivas, na teoria econômica dos bens públicos, é justificativa para a instituição de um subsídio à respectiva atividade/programa, o que otimiza o bem-estar de toda a coletividade e não apenas o dos beneficiários diretos do objeto de suplementação orçamentária. No transcurso da discussão da reforma previdenciária no Brasil, portanto, esses seriam aspectos a contemplar em uma avaliação mais ponderada do subsistema rural da Previdência Social, a fim de evitar julgamentos baseados apenas em raciocínios contábeis.

As atuais regras do subsistema previdenciário rural incrementaram a inclusão previdenciária, a permitir que, no ano de 2009, a Previdência Social pagasse, em média, 23,5 milhões de benefícios previdenciários (rurais e urbanos) mensais, com valor acumulado em torno de R\$ 220 bilhões e com presença em todo território nacional. De acordo com dados da PNAD 2008, 65,91% da população ocupada no Brasil (entre 16 e 59 anos), está coberta por algum regime público de previdência.

Gráfico 4-Evolução da Cobertura Social entre as Pessoas com Idade entre 16 e 59 anos – 1992 a 2008
(Exclusive Área Rural da Região Norte, salvo Tocantins)

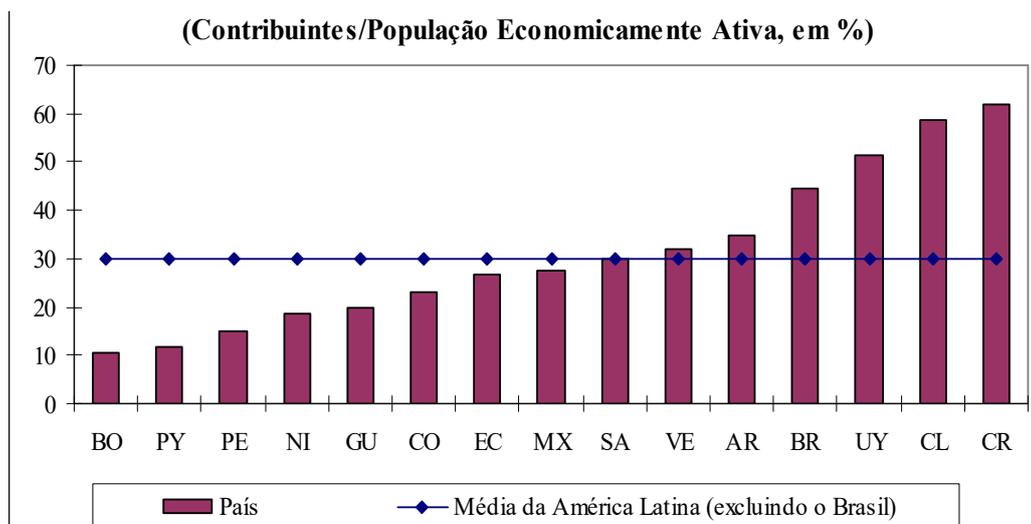


Fonte: PNAD – vários anos. Elaboração: MPS (2009, p. 01).

Como pode ser observado pelo Gráfico 4, os cidadãos brasileiros cobertos pela previdência social, em 2008, representavam quase 66% da PEA, ou 55,36 milhões de pessoas, o que revela a continuidade da expansão desta cobertura observada desde 2002. Segundo o MPS (2009a), mais uma vez, o responsável por tal crescimento foi o resultado positivo dos empregos com carteira assinada, cujo alcance passou de 30% para 35,7% da PEA, ou de 22,2 para 33,4 milhões de pessoas entre os anos de 2001 e 2008. Merece destaque também a queda do percentual de desocupados, que em 2008 apresentou o menor valor da década. Observa-se ainda a lenta, mas persistente, queda do percentual de trabalhadores que não contribuem para a previdência social, em suas diversas modalidades contributivas. Em números absolutos, os informais representavam em 2008 31,1 milhões de pessoas.

Apesar da ascendência da curva de cobertura previdenciária, ainda é preciso avançar muito, sobretudo, no que diz respeito à população jovem, pois, de acordo com dados da PNAD (2008), 34,1% da PEA (ou 28,61 milhões de pessoas entre 16 e 59 anos de idade) ainda não está coberta por qualquer regime de previdência pública, segundo comparativo internacional de Previdência Social promovido por Caetano e Rocha (2008), o sistema previdenciário brasileiro mesmo assim consegue propiciar um dos mais altos níveis de cobertura na América Latina, conforme ilustra o gráfico abaixo.

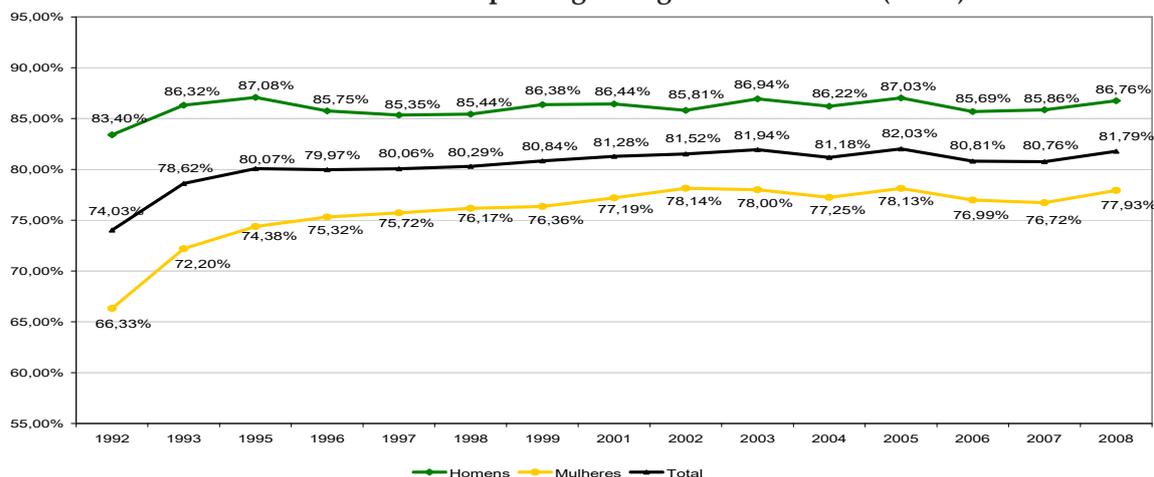
Gráfico 5-Taxa de Cobertura da Força de Trabalho na América Latina.



Fonte: Caetano e Rocha, 2008, p. 16.

A cobertura previdenciária da população brasileira é mais expressiva quando se trata de pessoas idosas (com 60 anos ou mais de idade), independentemente de critério de renda, que recebem aposentadoria e/ou pensão ou que continuam contribuindo para algum regime previdenciário. Nesse segmento, mostra o Gráfico 6, a percentagem média de cobertura previdenciária cresceu 74,03% em 1992 para 81,79% em 2008.

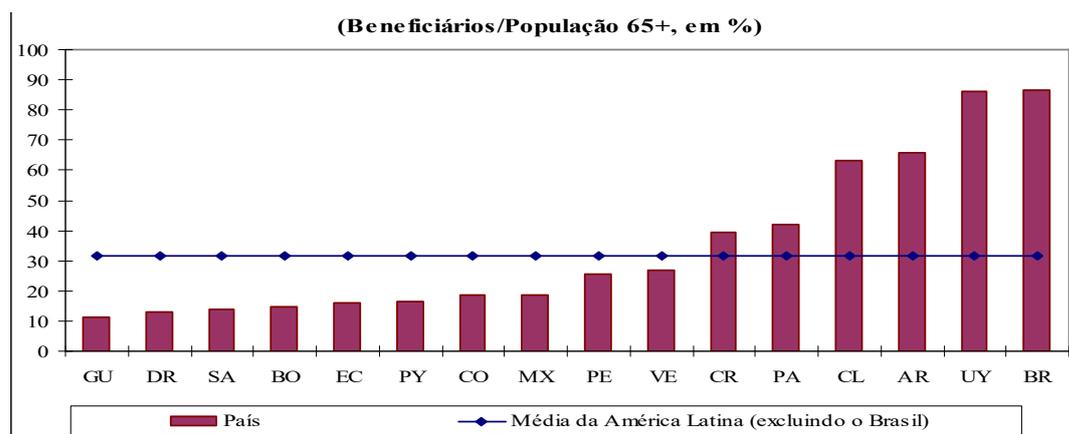
Gráfico 6-BRASIL: Idosos de 60 anos ou mais que recebem aposentadoria e/ou pensão ou que continuam contribuindo para algum regime - 1992 a 2008 (em %) -



Fonte: PNAD/IBGE - Vários anos. Elaboração: SPS/MPS.

Como apuram Caetano e Rocha (2008) é a maior cobertura previdenciária da população idosa entre os países da América Latina.

Gráfico 7-Taxa de Cobertura da População Idosa na América Latina.



Fonte: Caetano e Rocha, 2008, p. 16.

A Tabela 1 revela que se fossem retirados todos os benefícios previdenciários atualmente pagos pela Previdência Social, a população de indigentes ou em pobreza extrema (pessoas que vivem com renda domiciliar *per capita* inferior a um quarto de salário-mínimo) cresceria, no ano de 2008, em mais de 17 milhões de indivíduos; e o de pobres ou em pobreza absoluta (pessoas que vivem com renda domiciliar *per capita* inferior a meio salário mínimo), em quase 21 milhões. O percentual de indigentes praticamente dobraria, passando de 10,74% para 20,19% da população, enquanto o percentual de pobres subiria em mais de um terço, passando de 29,18% para 40,56%. Esses números apontam a importância da proteção previdenciária no combate à indigência e à pobreza no Brasil.

Tabela 1-Pobreza e indigência sem e com benefícios previdenciários (Brasil) – 2001 a 2008

Pobreza e indigência sem e com benefícios previdenciários Ano	Indigentes				Pobres			
	sem benefício	com benefício	qued a em p.p	Populaç ão	sem benefício	com benefício	qued a em p.p	Populaç ão
2001	14,33	6,35	7,98	13.326.398	26,79	17,17	9,62	16.069.726
2002	14,29	6,08	8,21	13.954.552	28,07	18,08	9,99	16.967.463
2003	18,25	8,94	9,31	16.030.990	35,63	24,69	10,94	18.831.870
2004	17,69	9,01	8,68	15.394.911	35,76	25,15	10,61	18.807.839
2005	18,53	9,66	8,87	16.016.375	37,69	27,07	10,62	19.193.468
2006	19,30	10,21	9,09	16.556.207	39,22	28,21	11,02	20.053.148
2007	20,45	11,02	9,44	17.263.345	40,59	29,33	11,26	20.597.703
2008	20,19	10,74	9,45	17.394.259	40,56	29,18	11,38	20.948.836

Fonte: microdados das PNADs. Elaboração: IPEA (2009a), p. 28.

A evolução destes indicadores de proteção social, mormente, entre os idosos, deve-se significativamente à instituição da categoria de segurado especial, determinada pela CF de 1988, e regulamentada em 1991, que possibilitou a expansão da cobertura previdenciária no meio rural. Sem desconsiderar que o comportamento positivo dos índices de proteção social pode estar relacionado também ao aumento do número de beneficiários da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, mormente, a partir do advento do Estatuto do Idoso, vigente desde janeiro de 2004, que facilitou os requisitos necessários para a concessão deste benefício assistencial de prestação continuada.

4 PREVIDÊNCIA RURAL NO CONTEXTO INTERNACIONAL DE ACORDO COM A TIPOLOGIA DE HELMUT SCHWARZER

A fim de que possamos situar melhor a experiência brasileira no processo de expansão e cobertura da Previdência Social ao trabalhador rural, é fundamental conhecer um pouco da experiência internacional nessa temática. Nossa referência para atingir esse objetivo será pautada na original pesquisa de Schwarzer (2000b), que construiu uma tipologia⁸ de sistemas previdenciários rurais, composto de qua-

⁸ Adverte o autor que a classificação de países em uma tipologia não deixa de possuir um componente arbitrário, na medida

tro grupos, abaixo minudenciados, aos quais ele denomina de quatro paradigmas, desenvolvidos em estudos de caso sobre vinte e dois países citados como exemplo de cada um dos modelos.

Quadro 2-Tipologia de Modelos de Cobertura Previdenciária Rural

	CONTRIBUTIVO	NÃO CONTRIBUTIVO
Mais desmercantilizante	Modelo contributivo diferenciado Ex.: Alemanha	Modelo universal básico Ex.: Finlândia, Canadá
Menos desmercantilizante	Modelo contributivo estrito Ex.: EUA	Modelo assistencial Ex.: Chile, Costa Rica

Fonte: Schwarzer, 2000b, p.8.

No Quadro 2, é possível visualizar a relação entre o acesso individual à cobertura da previdência e a maior ou menor dependência do desempenho prévio do indivíduo no mercado, como fator de acesso. Porém, para melhor explicitar o quadro acima, ninguém mais recomendável que seu próprio autor (*ibidem*, p.8-9):

Conforme o quadro 1, têm-se, assim, dois modelos de previdência com vínculo contributivo, dos quais o mais rígido (menos desmercantilizante) é o que utiliza uma relação atuarial mais estrita, aplicando à população rural as mesmas regras da população urbana. O outro modelo contributivo é diferenciado, menos atuarial do que o urbano, e, neste, o segurado rural percebe alguma forma de subsídio, seja do Tesouro nacional, seja de outro regime previdenciário. Têm-se também dois tipos não contributivos, em que o direito de acesso ao sistema passa por critérios outros que não a relação contributiva. O primeiro, o mais *decomodificante*, garante uma prestação básica a qualquer cidadão e corresponde ao paradigma *beveridgiano* originário. O segundo tipo não contributivo estabelece critérios de necessidade para a concessão de benefício e corresponde, de forma geral, ao paradigma assistencial-residual.

Um primeiro grupo é composto por países que utilizam o *modelo universal básico*, do tipo *beveridgiano*. Nesse modelo, a população rural é incluída na proteção previdenciária por meio do direito a uma aposentadoria universal básica, resultante de um direito de cidadania abrangente. A Finlândia é um exemplo deste modelo, cuja inspiração universalista original foi submetida a reformas nas últimas décadas, introduzindo elementos clássicos do modelo assistencial e contributivo no sistema. A aposentadoria nacional é concedida a urbanos e rurais com idade de 65 anos, sendo possível com 60 anos, aplicando um redutor e com tempo de residência

em que, como há de se notar, nenhum país corresponde completamente ao *modelo puro* para o qual está sendo citado como exemplo. Uma das características que se destaca na realidade é que, geralmente, há o emprego simultâneo de combinações de instrumentos das diversas matrizes originárias. (2000b, p.9).

mínimo de 3 a 5 anos no país. O valor da aposentadoria varia de forma proporcional ao tempo de residência, atingindo o valor pleno (cerca de US\$ 483 mensais, em 1999) com quarenta anos de residência entre os 16 e os 65 anos de idade. Existe também a aposentadoria ocupacional, ligada ao emprego e salário do trabalhador. De acordo com o valor da aposentadoria ocupacional e da renda do cônjuge há redução na aposentadoria nacional, podendo até desaparecer. Dessa forma a aposentadoria nacional exerce a função de garantia de renda mínima na idade avançada.

Um segundo grupo de países é formado por sistemas que, embora baseados nos princípios contributivos bismarckianos, discriminam positivamente a clientela rural no desenho das regras de contribuição e elegibilidade (*modelo contributivo diferenciado*). Nesse caso, portanto, ou o setor urbano subsidiará o setor rural, ou o Tesouro nacional do país cobre a vantagem atuarial oferecida ao segurado rural. O modelo contributivo diferenciado, no caso da Alemanha, constitui-se num sistema contributivo que possui um regime geral e um regime rural. O regime geral segue a lógica contributiva bismarckiana, compreende os trabalhadores urbanos e os assalariados rurais. Como a remuneração dos rurais é sistematicamente inferior aos valores urbanos, há um caixa de suplementação para esse grupo, financiado por tributos federais. Os agricultores familiares contribuem obrigatoriamente, inclusive o cônjuge e os membros não remunerados da família. Entretanto, é possível que os segurados tenham descontos de até 60% sobre a contribuição mensal, em casos de rendimentos insuficientes. A idade para se aposentar é de 65 anos com 15 anos de contribuição. O valor do benefício é proporcional ao tempo de contribuição. O financiamento do regime rural é deficitário e depende de subvenções do Estado.

No terceiro grupo, o *modelo contributivo estrito*, as regras de acesso, de contribuição e o leque de benefícios urbanos são transpostos aos grupos ocupacionais rurais de forma indistinta. No modelo contributivo indiferenciado, utilizado nos EUA, as mesmas regras são aplicadas aos trabalhadores assalariados dos setores urbano e rural. Quanto à agricultura familiar, a contribuição é feita tendo por base os rendimentos da atividade agrícola, gerando contribuição individual. O teto dos rendimentos para a incidência da contribuição é de 72.600 US\$/ano. A aposentadoria por idade ocorre aos 65 anos. Autônomos urbanos e rurais também devem contribuir. Se o cidadão não possuir renda ou patrimônio suficientes para garantir um padrão mínimo de sobrevivência é possível requerer uma complementação oferecida pelo Estado. Dessa forma pode-se perceber que o modelo contributivo dos EUA incorpora elementos do modelo assistencial.

Finalmente, o quarto grupo de países oferece alguma forma de cobertura ao setor rural por meio de benefícios assistenciais (*modelo assistencial*), baseados em critérios de focalização e não em direitos universais básicos ou contributivos. O modelo assistencial, utilizado no Chile, é um sistema de previdência compulsória com capitalização plena e administrado por entes privados (Administradoras de Fondos de Pensão - AFP). Cada contribuinte acumula contribuições obrigatórias em uma conta pessoal, criando uma poupança, a partir da qual serão pagos benefícios ao final da vida ativa. O setor rural não tem sido atrativo para as AFP. A cobertura é feita pelas aposentadorias assistenciais (*pensiones asistenciales*). Os beneficiários devem ter idade de 65 anos e renda domiciliar *per capita* inferior à metade da aposentadoria mínima garantida no regime AFP. O financiamento é do tesouro nacional. O valor real dos benefícios era de cerca de US\$ 50 mensais em 1998. Dessa forma, o acesso ao benefício se dá a partir da comprovação de um critério de necessidade.

Em seguida, Schwarzer (2000b) sintetiza sua tipologia noutro Quadro 3, igualmente didático e elucidativo, esclarecendo que os estudos de caso referem-se, centralmente, à aposentadoria por idade.

Quadro 3-Resumo das Principais Características e Tendências dos Modelos de Cobertura Previdenciária Rural

	Modelo universal básico	Modelo contributivo diferenciado	Modelo contributivo estrito	Modelo assistencial
Característica Principal	Benefício básico universal, independentemente de contribuição	Diferencia regras entre regimes urbano e rural	Não diferencia entre regimes urbano e rural	Cobre com benefícios tipo assistenciais
Elemento previdenciário	Suplementado por previdência contributiva pública ou privada	Previdência contributiva sem equilíbrio atuarial individual e coletivo	Previdência contributiva com maior rigor atuarial	Ou previdência contributiva inacessível, ou não compulsória
Tendências de reforma	Reforço de elementos assistenciais e contributivos	Diminuição da diferença rural-urbano	Ajuste de parâmetros gerais (alíquota, idade)	Focalização mais precisa
Exemplos	Finlândia, Suécia, Canadá	Alemanha, Áustria, França, Polônia	EUA, Itália (novo)	Chile, Costa Rica, outros países latino-americanos

Fonte: Schwarzer, 2000b, p. 36.

Não obstante, pontua o autor que alguns elementos permanecem comuns à previdência rural nos mais diversos países do mundo. São eles:

a) o setor rural, no que concerne à pequena agricultura de base familiar, apresenta rendimentos domiciliares médios inferiores aos urbanos. Esse fenômeno também se traduz no fato de que, normalmente, os benefícios destinados ao setor rural são mais modestos quando há regime diferenciado, ou o valor médio dos benefícios obtidos em regimes indiferenciados é bastante inferior ao padrão urbano;

b) o setor rural está sujeito a processos de transformação estrutural profundos e a tendência geral é de queda da população ocupada na agricultura. Assim, pode-se concluir que iniciativas que procurem uma estrutura de financiamento baseada na capacidade contributiva rural estão destinadas, desde já, a fracassar, uma vez

que a base potencial de arrecadação na área rural é reduzida e a relação contribuintes/beneficiários tenderá a deteriorar-se continuamente.

c) a proteção social ao setor rural dificilmente pode prescindir de transferências de recursos advindas de outros setores, seja via Tesouro, seja via transferências entre diferentes regimes previdenciários. Os *Welfare State* comprometidos com maior homogeneidade urbano-rural subsidiam marcadamente os sistemas de proteção social para a área rural.

Sobre este último aspecto, o autor aponta uma tendência internacional de estreitar o vínculo contribuição/benefício na previdência rural, mas por outro lado reafirma a necessidade da manutenção de elementos redistributivos, que podem ser articulados: “Seja internamente ao regime (transferências urbano-rurais ou injeção de recursos do Tesouro), seja externamente, via assistência social e outros programas complementares ou mesmo via orçamento de política agrária da UE, continuará presente para os regimes previdenciários rurais”. (2000, p. 38)

Sobre o caso brasileiro, Schwarzer (2000b, p.37-39) afirma que a previdência rural brasileira surpreendeu com uma movimentação contrária à tendência internacional e praticamente universalizou a cobertura no setor nos anos 90, salienta que apesar dessa universalização, o regime brasileiro não é assistencial residual, uma vez que o direito de acesso ao benefício não se dá por teste de necessidade, mas pela circunstância de o segurado ter trabalhado na agricultura. E entende que este é um evento mais próximo do conceito de cidadania por residência, adotado nos casos de modelo universal básico para concluir que parece equivocada, a afirmação de que a previdência rural brasileira seja assistencial.

Arremata, assim, o autor:

(...) Dessa forma, o Brasil apresenta um desenho muito peculiar em relação à experiência internacional, uma vez que seu regime previdenciário urbano é contributivo e, na área rural, o país aproxima-se, de fato, de uma aposentadoria básica universal não contributiva: o benefício é de valor único (flat-rate de um salário-mínimo) e não apresenta correlação com rendimentos da fase ativa ou com a base de incidência da contribuição. (2000, p. 38)

E por fim, conclui que a crescente relevância dos benefícios rurais para o orçamento das famílias dos idosos, deverá transformar, de fato, o programa previdenciário em um programa de garantia de renda mínima para a área rural.



CAPÍTULO 4

A RELEVÂNCIA DA PREVIDÊNCIA RURAL NA ECONOMIA DOS MUNICÍPIOS DO RN

O volume de recursos mensalmente pagos pelo Regime Geral de Previdência Social é expressivo e representa, principalmente para aqueles de menor receita pobres, considerável parcela do Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios brasileiros.

Diante deste quadro, alguns estudos têm enfatizado o impacto da Previdência Social sobre a economia de pequenos municípios, onde a dinâmica tem forte vínculo com as transferências de renda previdenciária, ao ponto da existência ou não de agência bancária para pagamento de benefícios previdenciários ser fator determinante do volume de negócios em determinadas localidades.

Nesse sentido, descreveu Schwarzer (2000a, p. 55) em pesquisa de campo realizada no Estado do Pará:

Foram colhidas, ao longo das entrevistas realizadas no Pará, declarações que sublinham o papel dinâmico das aposentadorias rurais para muitas economias municipais. Indicativo disso é a tentativa de prefeitos de cidades do interior do Pará de concentrar nas agências bancárias de sua cidade o pagamento de benefícios da região, o que tem como efeito um imediato aquecimento de vendas no comércio do município. O contrário ocorre com os municípios e distritos municipais, nos quais não há pagamento de benefícios ou em que o pagamento de benefícios foi transferido para outra localidade. Isso se dá porque os aposentados normalmente realizam, junto com o saque mensal da aposentadoria, a sua compra mensal de mantimentos e equipamentos, evitando novos deslocamentos para a cidade. Reportou-se, em uma das entrevistas, o exemplo de uma cidade do sul do Pará, em que as agências bancárias fecharam devido ao excesso de assaltos, a agência dos Correios também não poderia garantir a segurança do pagamento mensal de aposentadorias e, em consequência, os trâmites bancários foram transferidos para outro município. Imediatamente o comércio local sofreu um severo impacto no seu faturamento, o que fez a associação de lojistas local realizar um esforço conjunto para garantir o retorno do pagamento de benefícios previdenciários ao município. Da mesma forma, foi relatado o caso de um distrito do município de Cametá, onde o encerramento de atividades da agência bancária causou profundos prejuízos ao comércio local. Reclamações similares foram ouvidas no município de Salinópolis, na região do Salgado paraense, no qual a única agência bancária havia fechado no início de 1998.

Revisando a literatura, verificou-se, no entanto, a existência de poucas análises sobre a relevância da verba previdenciária, especialmente, a paga à clientela rural, na economia dos municípios do Rio Grande do Norte¹.

A fim de conhecer o quão expressivo é esse volume de recursos oriundos da Previdência Social para os municípios do RN, o presente capítulo estabelece a comparação do valor destes benefícios previdenciários com as fontes de recursos fiscais igualmente importantes para a composição do orçamento municipal. Além das

¹ Na pesquisa identificamos um estudo de autoria de Joacir Rufino de Aquino e Ronie Cléber de Souza, intitulado "Impactos Socioeconômicos da Previdência Rural no Brasil: um estudo de caso no município de Encanto/RN", no qual os autores analisam os impactos das transferências de renda da Previdência Rural sobre as condições de vida das famílias de aposentados e pensionistas rurais do município de Encanto/RN. Disponível em <http://www.sober.org.br/palestra/6/663.pdf>. Acesso em 04/06/2010.

receitas tributárias próprias, serão objeto de análise comparativa com o valor dos benefícios previdenciários emitidos no RN, a transferência estadual referente a cota parte do município sobre o ICMS e a transferência federal relativa ao FPM, pois juntos estes três componentes da receita corrente equivalem a aproximadamente 58,7% do orçamento total dos municípios (Multicidades, 2008).

Com o objetivo de avaliar as questões discutidas acima, o capítulo está organizado da seguinte forma: a) inicialmente, expõem-se características do federalismo no Brasil e a composição da receita dos seus municípios; b) em seguida, são descritas três pesquisas sobre o efeito redistributivo da Previdência Social na economia dos municípios; c) por último são analisadas e cruzadas informações socioeconômicas e os números da Previdência Social no Rio Grande do Norte, com ênfase no subsistema de previdência rural, com intuito de dimensionar a importância desta política pública na economia dos seus municípios.

1 BREVE APRESENTAÇÃO DAS CARACTERÍSTICAS DO FEDERALISMO BRASILEIRO

Por forma de Estado entende-se a maneira pela qual o Estado organiza o povo e o território e estrutura o seu poder relativamente a outros poderes de igual natureza, que a ele ficarão coordenados e subordinados.

Desde a Constituição de 1891, depois de ter sido provisoriamente estabelecida pelo Decreto n. 1, de 1889, o Brasil adota o federalismo como forma de Estado. A federação descentralizada de 1891 recua no grau de descentralização em 1934 e 1946, sendo que, na Constituição de inspiração social-fascista de 1937, a federação foi extinta. Nas Constituições de 1967 e principalmente de 1969 (a chamada Emenda nº 1), temos uma federação nominal, porquanto, os governadores não eram eleitos, assim como os senadores.

O nosso Estado Federal surgiu, assim, a partir de um estado unitário, criado pela Constituição de 1824, o que ajuda a compreender a nossa tradição centralizadora, inclusive, no que pertence a distribuição das receitas tributárias.

A Constituição de 1988 restaura a federação e a democracia, procurando avançar através de um novo federalismo centrífugo (que busca a descentralização) e de três níveis (incluindo uma terceira esfera de poder político: o município). Entretanto, apesar das inovações, o número de competências destinadas à União em detrimento dos estados e municípios é muito grande, fazendo com que se tenha um modelo federativo ainda marcadamente centralizador.

A partir da Constituição de 1988, os municípios brasileiros não só mantêm sua autonomia formal como conquistam a posição de ente federado, podendo, portanto, elaborar suas Constituições municipais (chamadas pela Constituição Federal de leis orgânicas), eleger seus próprios representantes políticos e auto-organizar os seus poderes executivos e legislativo, promulgando suas leis sem que seja possível ou permitida a intervenção do legislativo estadual ou federal para a respectiva aprovação.

Para assegurar a autonomia dos entes federativos, núcleo do equilíbrio federativo, o legislador constituinte originário estabeleceu, no próprio texto constitucional, mecanismos que visam proteger o modelo por ele desenhado. Entre os quais está a repartição das receitas tributárias, prevista nos arts. 157 a 159 da CF/88. Ao estabelecer a obrigatoriedade da repartição das receitas de tributos entre os entes federados, buscou o legislador constituinte assegurar uma relativa equivalência econômico-financeira entre eles, aspecto fundamental para o equilíbrio federativo.

Entretanto, mesmo depois do advento da CF/88, há uma crítica generalizada quanto ao fato da União dispor de quase 60% da carga tributária nacional.

Segundo Bremaeker (2007), Tabela 2, a evolução desde 1960 até 2005 da distribuição federativa dos recursos disponíveis, ou seja, após a contabilização das transferências constitucionais e daquelas de caráter voluntário, oriundas de convênios, mostra que em 1960 a União dispunha de 59,5% de todos os recursos arrecadados no País, contra 34,1% de posse dos Estados e 6,4% com os Municípios.

No quinquênio seguinte, os Municípios conseguiram um significativo avanço, alcançando a marca dos 10,1% cinco anos depois, conseguindo manter esta participação até o início da década de 70. Na década seguinte a participação dos Municípios caiu 1,4 ponto percentual.

Pouco antes da promulgação da Constituição de 1988 os Municípios tiveram sua participação elevada para 11,1%, graças às elevações dos percentuais de repasse dos impostos da União que compõem o Fundo de Participação dos Municípios, subindo para 13,5% dois anos após a promulgação da referida Constituição.

Entre 1995 e 2005 os Municípios ultrapassaram o percentual de 16% das receitas correntes disponíveis para os entes federados.

Tabela 2-Distribuição Federativa dos Recursos Disponíveis para cada um dos Entes Federados do Brasil - 1960 a 2005

ANOS	UNIÃO (%)	ESTADOS (%)	MUNICÍPIOS (%)
1960	59,5	34,1	6,4
1965	54,8	35,1	10,1
1970	60,8	29,2	10,0
1975	68,0	23,3	8,7
1980	68,1	23,3	8,6
1985	62,7	26,2	11,1
1990	58,9	27,6	13,5
1995	56,2	27,2	16,6
2000	56,7	26,4	16,9
2005	55,2	28,4	16,4

Fontes: VERSANO et al - in: AFONSO, José Roberto R. e ARAÚJO, Erika Amorim. (1960 a 2000) MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional (classificação das receitas ajustada pelo Banco de Dados Municipais do IBAM - IBAMCO) (2005).
Elaboração: Bremaeker (2007, p. 14)

2 COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS MUNICIPAIS

As receitas municipais podem ser agrupadas em três categorias: as **receitas tributárias**, as receitas de **transferências** e as **outras receitas**.

As receitas tributárias compreendem: os seus impostos (Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, Imposto sobre Serviços de qualquer Natureza - ISS e Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis *inter vivos* - ITBI), as taxas (de poder de polícia e pela prestação de serviços) e a contribuição de melhoria.

As receitas de transferências correspondem às transferências constitucionais, legais e voluntárias, a saber: a cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), a cota-parte do Imposto Territorial Rural (ITR), a cota-parte do IOF-Ouro, a cota-parte na compensação pela desoneração do ICMS nas exportações de produtos primários e semielaborados (LC 86/97), a cota-parte do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), a cota-parte do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), a cota-parte do IPI-Exportação, a cota-parte da Compensação Financeira de Extração Mineral (CFEM) e a cota-parte do Fundo Especial do Petróleo (FEP), além dos recursos provenientes do Sistema Único de Saúde (SUS), do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais

da Educação (FUNDEB), do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), a cota-parte do salário-educação, as transferências dos Municípios, as transferências oriundas de convênios da União, dos Estados, dos Municípios e de outras instituições públicas, além das demais transferências correntes e de capital da União, dos Estados e de instituições públicas.

As outras receitas compreendem: as receitas de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços, a Contribuição para o Custeio da Iluminação Pública (COSIP), as transferências de instituições privadas (pessoais, do exterior ou de convênios), as receitas de dívida ativa, multas e juros de mora e de indenizações e restituições, as demais receitas correntes e as receitas de capital (operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital de instituições privadas e outras receitas de capital).

Enquanto nas receitas tributárias o Município exerce o poder de tributar, nas receitas partilhadas o que ocorre é a participação do Município, de acordo com critérios predeterminados, no produto da arrecadação de tributos de competência exclusiva da União e do Estado.

No âmbito estadual, dispõe a Constituição Federal que, da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, 75% (setenta e cinco por cento) constituem receita do Estado e 25% (vinte e cinco por cento), receita do Município.

Do produto da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, a União distribui 22,5% (vinte e dois vírgula cinco por cento) aos Municípios através do Fundo de Participação dos Municípios - FPM. A participação de cada Município é determinada pela aplicação de coeficientes variáveis de acordo com o número de habitantes e da renda *per capita*, ambos repassados pelo IBGE Ao Tribunal de Contas da União (TCU).

De acordo com Bremaeker (2007), a composição das receitas dos municípios do Brasil, em 2005, mostrava que 18,9% dos seus recursos eram provenientes de suas receitas tributárias, enquanto 66,3% provinham das transferências e 14,8% das outras receitas.

Alerta o referido autor que esta distribuição não se mantém homogênea para todos os municípios. Como os municípios têm à sua disposição impostos de base tributária urbana (ISS e IPTU), as receitas tributárias dos municípios de menor porte

demográfico são pouco expressivas, a torná-los ainda mais dependentes das transferências de receitas dos estados e da União.

Os municípios com população até 10 mil habitantes, que representam quase a metade do número de municípios do país, sua receita tributária própria não alcança 5% do total das suas receitas. Até mesmo os municípios com população até 50 mil habitantes, que representam em torno de 90% do número de municípios do país, sua receita tributária não alcança 10% da receita total. Apenas os municípios com população acima de 200 mil habitantes ultrapassam a participação média de receita tributária. Mesmo assim, os dois municípios com população superior a 5 milhões de habitantes (São Paulo e Rio de Janeiro), arrecadam, em média, 41% do total de recursos disponíveis.

Tabela 3-Participação Relativa das Receitas Municipais segundo os Grupos de Habitantes no Ano de 2005 (*)

GRUPOS DE HABITANTES (por mil)	RECEITA ORÇAMENTÁRIA TOTAL (%)	RECEITAS TRIBUTÁRIAS (%)	RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS (%)	OUTRAS RECEITAS (%)
TOTAL	100,00	18,9	66,3	14,8
até 2	100,00	2,0	92,8	5,2
2 -- 5	100,00	2,9	91,7	5,4
5 -- 10	100,00	4,6	88,9	6,6
10 -- 20	100,00	5,3	88,4	6,3
20 -- 50	100,00	8,1	82,1	9,9
50 -- 100	100,00	13,4	73,7	12,8
100 -- 200	100,00	15,2	67,4	17,4
200 -- 500	100,00	22,2	60,6	17,2
500 -- 1000	100,00	21,8	60,0	18,3
1000 -- 5000	100,00	27,9	49,9	22,2
5000 e mais	100,00	41,0	38,9	20,1

Fonte: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional – 2005. TABULAÇÕES ESPECIAIS: IBAM. Banco de Dados Municipais (IBAMCO). Elaboração: Bremaeker (2007, p. 16)

(*) Dados expandidos a partir de uma amostra de 4.131 Municípios para um total de 5.562 municípios. Não são considerados os dados referentes ao Distrito Federal e Fernando de Noronha.

Assim, conclui Bremaeker (2007), que as transferências constitucionais representam a principal fonte de receita da maioria dos municípios brasileiros. Os municípios com população até 10 mil habitantes têm nas transferências mais de 90% das

suas receitas. Os municípios com população até 50 mil habitantes ainda registram a marca de mais de 80% de receita de transferências.

Os dados da Tabela 3 levam à inferência de que, se as transferências constitucionais mostram-se mais significativos à sustentabilidade dos municípios de baixa densidade demográfica, tem-se reforçada a ideia da maior relevância do pagamento de benefícios previdenciários para a sustentabilidade da economia dos municípios do Rio Grande do Norte, pois a expressiva maioria destas localidades, com população até 10.000 habitantes, percebem renda dos benefícios previdenciários em volume superior aos recursos decorrentes das receitas próprias e, também em considerável parte, das transferências constitucionais.

3 ABORDAGEM DE PESQUISAS SOBRE O IMPACTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NA ECONOMIA DOS MUNICÍPIOS

Não são muitos os estudos sobre o impacto redistributivo da Previdência Social na economia dos municípios brasileiros. Entre os existentes, destacam-se três trabalhos: a) de Álvaro Sólton de França (2004), que mostra o impacto do pagamento dos benefícios previdenciários nos municípios do Brasil, b) de Marcelo Caetano (2008), que analisa como a Previdência Social brasileira afeta a distribuição de renda do ponto vista regional, mais especificamente, municipal; e c) de Rogério Nagamine Costanzi e Edvaldo Duarte Barbosa (2009) que demonstram a influência da Previdência Social na movimentação das economias locais das pequenas municipalidades mediante análise comparativa com o FPM e o PIB.

Em seu trabalho, França (2004), ressaltou que milhares de municípios apresentavam o montante de pagamento de benefícios superior ao FPM. Segundo o referido estudo, a quantidade de benefícios rurais emitidos beneficiou, em 2003, indiretamente, em torno de 24 milhões de pessoas no campo, em uma população total de 31,8 milhões, de acordo com o Censo Populacional do IBGE/2000. Essas pessoas pouco ou nada contribuíram diretamente para a Previdência Social, o que, conforme cita o autor, indica que a instituição funciona como um verdadeiro programa de renda mínima para os idosos no Brasil, principalmente nas Regiões Norte e Nordeste.

Engana-se quem supõe que o maior volume de pagamentos de benefícios previdenciários em relação ao FPM é um fenômeno estritamente nordestino. De acordo com França (2004), em 2003, do total de 5.561 municípios brasileiros pesquisados, 3.773 apresentaram o pagamento de benefícios previdenciários superior ao FPM, o que significa uma participação de 67,85% do total. Conforme a pesquisa, nas regiões

Norte e Nordeste, os recordes ficaram, respectivamente, por conta dos estados do Pará, onde 80 dos 143 municípios tinham pagamento de benefícios previdenciários em montante superior ao valor recebido pelo FPM, o que representava 55,94%, e Pernambuco, com 160 dos 185 municípios nessa situação, 86,49% do total. As regiões Sudeste e Sul também apresentavam percentuais expressivos, com destaque para o estado do Rio de Janeiro, que em 84 dos 92 municípios o pagamento de benefícios previdenciários superava o FPM, o que representava 91,30%, no Espírito Santo isto se verificava em 74 dos 78 municípios (94,87%), e em São Paulo, maior estado arrecadador, em 519 dos 645 municípios (80,47%). Na Região Sul o maior percentual era no Paraná: de 399 municípios, 305 conviviam com essa realidade, ou 76,44%.

A pesquisa de França (2004) também apontou que, em 2003, o pagamento de benefícios previdenciários, em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), correspondia a 17,17% no Piauí; 15,16% no Maranhão; 13,66% na Paraíba; 12,66% no Ceará; 11,45% em Alagoas; 11,23% no Rio Grande do Norte; 10,51% em Pernambuco; 9,44% na Bahia; 8,12% em Minas Gerais; 8,11% em Tocantins; 7,98% no Acre; 7,69% em Sergipe; 7,63% no Rio Grande do Sul; 7,25% no Rio de Janeiro; 7,00% em Santa Catarina e 6,46% em São Paulo.

Outro ponto que a pesquisa ressalta é a comparação do pagamento dos benefícios com o Índice Municipal de Desenvolvimento Humano (IDH-M), que diz que dos 100 municípios melhor situados com o IDH-M, em 92 deles o pagamento de benefícios era superior ao FPM. Já nos 100 piores o número de municípios com benefícios previdenciários em volume superior ao FPM caía para 28. Em 94 dos 100 municípios onde o IDH de renda é maior, o pagamento de benefícios é superior ao FPM, enquanto somente em 36 dos 100 municípios com pior IDH de renda o pagamento de benefícios é superior ao FPM.

O estudo feito por Caetano (2008) afirma que a previdência seria progressiva tanto do ponto de vista funcional quanto regional. No funcional, seria decorrência do fato da rentabilidade das pessoas de menor rendimento superar à observada para os indivíduos de maior remuneração, ou seja, existe uma tendência de quanto menor a remuneração obtida pelo trabalhador em atividade maior ganho financeiro proporcionará sua aposentadoria². Seria também progressiva do ponto de vista regional tendo em vista distribui renda dos municípios mais ricos em direção aos mais pobres (considerando apenas o Regime Geral de Previdência Social – RGPS e sem considerar os Regimes Próprios, até porque não faria sentido tal análise, pois esses últimos ficam circunscritos a cada município). Em 2006, haveria 1.971 muni-

² Esta hipótese é facilmente confirmada junto à clientela rural, pois é muito comum que a aposentadoria proporcione o recebimento de renda regular e significativamente superior ao que o segurado especial obteria através da atividade de ruralidade, por mais das vezes, exercida de forma precária.

cípios que não exibiram contribuição previdenciária alguma (a maioria das cidades têm pagamentos de benefícios) e apenas 148 apresentaram superávit.

O estudo feito por Caetano (2008) testou a progressividade regional do RGPS por meio de um modelo econométrico que utilizou dados municipais do Sistema de Informações Socioeconômicas dos Municípios Brasileiros (Simbrasil), que é resultado de uma cooperação entre a Associação Nacional de Pós-Graduação em Economia (ANPEC), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Caixa Econômica Federal (CEF), e informações do Ministério da Previdência Social.

A conclusão é que a Previdência Social (RGPS) é um potencial instrumento de distribuição de renda das regiões mais afluentes para as mais necessitadas. Outro dado apresentado pelo estudo (Caetano, 2008), que corrobora essa conclusão, é o fato da previdência distribuir renda de forma mais igualitária que a observada pela economia (PIB). Dito de outra forma, enquanto o Índice de Gini do benefício médio previdenciário é de 0,12, o do PIB per capita municipal é de 0,44 e, portanto, a distribuição do PIB per capita é quase quatro vezes mais desigual que a previdenciária.

Caetano (2008), contudo, coloca a ressalva de que o efeito positivo da Previdência sobre as desigualdades regionais seria de curto prazo e não atacaria o problema de forma estrutural ou dinâmica e que seria mais eficiente a utilização dos escassos recursos públicos de outras formas e/ou em outros setores (educação/infraestrutura) que tivessem maior potencial para dinamizar as economias locais no longo prazo.

A respeito desta ressalva, ponderam Costanzi e Barbosa (2009, p. 97 e 98) que

(...) as transferências governamentais para a população idosa podem ter, por meio das transferências no âmbito das famílias, impactos relevantes na qualidade da educação dos netos e/ou no estímulo de investimentos pelo maior dinamismo das economias locais. Nesse sentido, as transferências governamentais podem ter efeitos de longo prazo. O efeito atenuador de curto prazo nas desigualdades regionais e na pobreza é de extrema importância social, sem gerar, necessariamente, a perpetuação da pobreza local e uma suposta dependência das transferências previdenciárias.

Costanzi e Barbosa (2009), buscando introduzir inovações em suas análises, organizam sua pesquisa com base nos seguintes procedimentos: (a) relação da arrecadação, pagamento de benefícios e benefícios líquidos da Previdência Social com o PIB dos municípios; (b) análise de arrecadação, pagamento de benefícios e benefícios líquidos em relação ao PIB para capitais das UFs x demais cidades e regiões metropolitanas x não metropolitanas; (c) na análise do perfil dos municípios de acordo com sua situação em termos da relação entre arrecadação e valor dos benefícios

emitidos; (d) descrição da redistribuição de renda por meio da Previdência Social entre as UFs e regiões do país; (e) comparação do valor dos benefícios com as transferências do FPM.

Na primeira abordagem metodológica, consistente na avaliação da arrecadação e despesas da Previdência Social, por décimo³ de municípios ordenados pelo PIB per capita, verificou a pesquisa que em todos os décimos, exceto aquele dos municípios de PIB per capita mais elevado, prevaleceu um montante de pagamentos de benefícios superior às receitas. No décimo de PIB *per capita* mais elevado, ao contrário, o valor arrecado foi superior ao montante de gastos com pagamento de benefícios, denotando um primeiro aspecto redistributivo da Previdência Social. Os dados utilizados foram de 2006, tendo em vista ser o ano mais recente com informações disponíveis para o PIB das cidades (utilizando os dados do IBGE).

Para Costanzi e Barbosa (2009), o caráter da Previdência Social como mecanismo de redistribuição de renda dos municípios mais ricos para os mais pobres fica claro quando se faz a comparação do valor líquido dos benefícios (despesas - receitas) com o valor do PIB desses municípios. Enquanto no décimo dos municípios mais ricos, há um excesso de arrecadação da ordem de R\$ 15,1 bilhões ou 1,1% do PIB dessas municipalidades, no décimo dos mais pobres, há um excesso de benefícios em relação à arrecadação da ordem de R\$ 3,6 bilhões, que corresponde a 17,1% do PIB desses municípios⁴. Claramente, como pode ser visto pelos dados da Tabela 4 e do Gráfico 8, há uma relação inversamente proporcional entre PIB per capita do município e relação pagamento de benefícios líquidos (descontado a arrecadação)/PIB.

3 3 Explicam os autores da pesquisa que a regra geral é que cada decil tenha 556 municípios. Contudo, tendo em vista a existência de 5.564 municípios, restariam 4. Como forma de ajuste esses 4 municípios adicionais foram incluídos, de forma arbitrária, no 2º, 4º, 6º e 8º decil. Tal fato, argumentam os autores, altera de forma muito pouco significativa os resultados obtidos.

4 Considerando que o inciso X, do art. 167, da CF, veda a utilização dos recursos provenientes das contribuições de que trata o art. 195, I, a, e II (pagas pelo empregador sobre folha de salários e pelo trabalhador também sobre sua verba salarial), para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do RGPS, pode-se dizer que o excesso de arrecadação previdenciária verificada nos municípios de maior PIB necessariamente é redistribuído para os municípios de menor PIB, pois estes têm forte déficit na relação arrecadação previdenciária/despesa previdenciária.

Tabela 4-Arrecadação* e Pagamento de Benefícios** da Previdência Social por Décimos de Municípios Ordenados por PIB per capita Valores em R\$ correntes Milhões - 2006

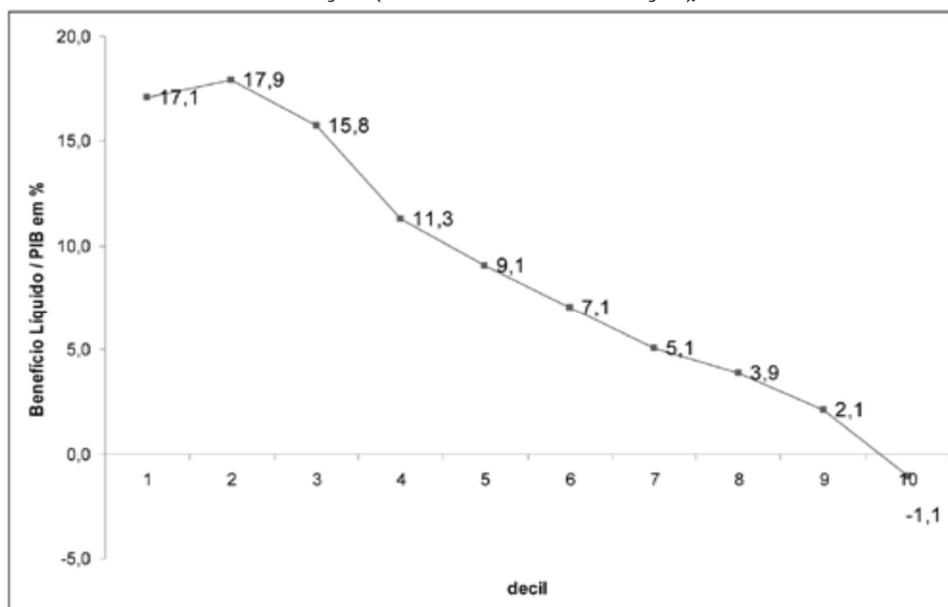
Décimo por PIB per capita	Arrecadação* (1)	Pagamento de Benefícios** (2)	(3) = (2) - (1)	PIB total (4)	(3)/(4) em %
1	261	3.871	3.610	21.139	17,1
2	424	5.144	4.720	26.337	17,9
3	700	6.152	5.452	34.571	15,8
4	1.004	6.148	5.144	45.542	11,3
5	1.821	9.206	7.385	81.549	9,1
6	2.568	9.435	6.867	97.293	7,1
7	5.925	12.810	6.884	135.335	5,1
8	7.026	14.047	7.021	182.175	3,9
9	17.931	24.791	6.860	327.539	2,1
10	81.861	66.803	-15.058	1.418.317	-1,1

Fonte: Elaboração CGEP/DRGPS/SPS/MPS A partir de dados do MPS e do IBGE,

* Apenas receitas tradicionalmente vinculadas a Previdência Social, não inclui receitas para cobrir necessidade de financiamento do Regime Geral da Previdência Social - RGPS;

** Inclui pagamento do BPC/LOAS, considera valor dos benefícios emitidos e não coincide exatamente com os valores do fluxo de caixa INSS.

Gráfico 8-Relação (Benefícios - Arrecadação)/PIB em %



Fonte: Costanzi e Barbosa (2009), a partir de dados do MPS e do IBGE;

* Apenas receitas tradicionalmente vinculadas a Previdência Social, não inclui receitas para cobrir necessidade de financiamento do Regime Geral de Previdência Social - RGPS;

** Inclui pagamento dos Benefícios de Prestação Continuada - Lei Orgânica de Assistência Social - BPC/ LOAS, considera valor dos benefícios emitidos e não coincide exatamente com valores do fluxo de caixa do INSS.

Num segundo momento, Costanzi e Barbosa (2009) analisam a arrecadação e despesa da Previdência Social por tamanho do município ou população, apurando que apenas na faixa de municípios com mais de 100 mil habitantes, há um volume de arrecadação superior ao de benefícios, em R\$ 3,4 bilhões, o que corresponde a 0,2% do PIB dessas cidades. O maior impacto, considerado a relação benefícios líquidos/PIB, se dá para aqueles municípios com mais de 10 mil e até 20 mil habitantes, onde o pagamento de benefícios superou as despesas em cerca de R\$ 8,7 bilhões, que representou 6,9% do PIB dessas cidades.

Tabela 5-Arrecadação* e Pagamento de Benefícios por Tamanho da População Valores em R\$ correntes Milhões - 2006**

Tamanho do Município (número habitantes)***	Arrecadação* (1)	Pagamento de Benefícios** (2)	Benefícios Líquidos (3) = (2) - (1)	PIB (4)	(3)/(4) Em %
Até 5 mil	263	2.152	1.889	37.690	5,0
> 5 mil e até 10	1.056	5.326	4.270	71.276	6,0
> 10 mil e até 20 mil	3.075	11.758	8.682	126.368	6,9
> 20 mil e até 50 mil	6.646	22.753	16.108	256.862	6,3
> 50 mil e até 100 mil	6.750	18.077	11.327	223.281	5,1
>100mil	101.731	98.341	-3.389	1.654.319	-0,2
Subtotal até 100 mil	17.790	60.066	42.276	715.478	5,9

Fonte: Costanzi e Barbosa (2009), a partir de dados do MPS e do IBGE;

* Apenas receitas tradicionalmente vinculadas a Previdência Social, não inclui receitas para cobrir necessidade de financiamento do Regime Geral de Previdência Social - RGPS;

** Inclui pagamento do BPC/LOAS, considera valor dos benefícios emitidos e não coincide exatamente com valores do fluxo de caixa do INSS;

*** estimado pela divisão do PIB pelo PIB per capita da publicação do IBGE do PIB dos municípios em 2006.

Explicam os autores referidos que a análise de correlação entre população do município e a relação (benefício líquido/PIB) se mostrou significativa a 1%, mas com um coeficiente baixo (- 0,056) e inferior ao verificado com o PIB *per capita* (- 0,265), de modo que embora se possa argumentar que quanto menor a cidade maior

tende a ser a relação (benefício líquido / PIB), na realidade, a referida relação é mais negativamente correlacionada com o PIB *per capita*. Querem dizer com isso os autores que, do ponto de vista estatístico, é mais correto dizer que um município com baixo PIB *per capita* tende a ter uma elevada relação (benefício líquido/PIB) do que um município com baixa densidade demográfica tende a ter essa referida relação elevada.

Assim, concluem os pesquisadores que a Previdência Social distribui mais renda entre cidades com alto PIB *per capita* para aquelas com baixo PIB *per capita*, do que de grandes cidades para pequenos municípios (em termos de população), embora esse último impacto também exista (de cidades com mais de 100 mil habitantes para aquelas com uma população até 100 mil habitantes).

Outra análise empreendida por Costanzi e Barbosa (2009), dar-se comparando a arrecadação e despesa das capitais das UFs e DF x demais cidades. Cotejando a situação das capitais das 27 Unidades da Federação e o Distrito Federal em relação às demais cidades concluíram os autores que há uma redistribuição de renda das primeiras cidades para as últimas. Como pode ser visto pela Tabela 6, nas capitais e DF a arrecadação supera o pagamento de benefícios em R\$ 23,5 bilhões, que representou, em 2006, 1,5% do PIB dessas cidades. Já nas demais cidades do país, o pagamento de benefícios é maior que a arrecadação em R\$ 62,4 bilhões, que representou, em 2006, uma injeção de 7,7% do PIB dessas cidades.

Tabela 6-Arrecadação* e Pagamento de Benefícios Capitais das UFs x Demais Cidades - Valores em R\$ correntes Milhões - 2006**

Capitais das UFs x Demais Cidades	Arrecadação* (1)	Pagamento de Benefícios** (2)	Benefícios Líquidos (3) = (2) - (1)	PIB (4)	(3) / (4) Em %
Capitais das UF's e DF	70.785	47.251	-23.533	1.554.214	-1,5
Demais Cidades	48.736	111.157	62.420	815.582	7,7

Fonte: Costanzi e Barbosa (2009), a partir de dados do MPS e do IBGE;

* Apenas receitas tradicionalmente vinculadas a Previdência Social, não inclui receitas para cobrir necessidade de financiamento do Regime Geral de Previdência Social - RGPS;

** Inclui pagamento do BPC/LOAS, considera valor dos benefícios emitidos e não coincide exatamente com valores do fluxo de caixa do INSS;

Seguindo na exposição da pesquisa de Costanzi e Barbosa (2009), verificaram estes pesquisadores que de um total de 5.564 municípios existentes no Brasil, em 2006, apenas 159 (2,9% do total) tinham um volume de arrecadação tradicionalmente vinculada à Previdência é superior ao pagamento de benefícios, a sugerir transferência de renda desses 159 municípios para os demais 5.405. Os municípios com maior excesso de arrecadação em relação ao valor dos benefícios emitidos eram, por ordem de grandeza (do maior superávit para o menor): São Paulo, Brasília, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Campinas, Barueri, Joinville, Goiânia, Manaus, Caarapó (MS), Vitória, Osasco, Florianópolis, Macaé, Cuiabá, Palmas e Camaçari. Claramente, há predomínio de grandes cidades e/ou com grande parque produtivo.

E, em termos regionais, apontam haver redistribuição de renda da região Centro-Oeste para as demais, em especial, por conta do resultado do DF. Na região Sudeste, em princípio não ocorre redistribuição porque há excesso do valor dos benefícios emitidos em relação a arrecadação dos estados do ES, MG e RJ superior ao superávit apresentado pelo estado de SP, sendo que tal resultado foi obtido sem considerar o total das receitas. A maior relação valor dos benefícios emitidos/PIB, para o ano de 2006, observou-se para a Região Nordeste (10,54% do PIB da região), com UFs onde tal valor chegou a valores ainda maiores (13,96% do PIB para o Piauí, 13,13% para a Paraíba, 10,99% Ceará, 10,89% Pernambuco e 10,83% para o Maranhão). Depois vieram as Regiões Sul (7,17% do PIB), Sudeste (6,34%), Norte (4,67%) e, o menor nível, para a região Centro-Oeste (3,39% do PIB). Em termos de arrecadação o maior nível, em relação ao PIB, foi observado para a região Sudeste (5,71% do PIB) e o menor para a Norte (3,20% do PIB), sendo que foram apenas consideradas as receitas mais tradicionalmente vinculadas a Previdência. Quanto aos benefícios líquidos (pagamento de benefícios - arrecadação) em % do PIB, a maior relação se deu para a Região Nordeste (7,04%) e a menor para a Sudeste (0,63%) e Centro-Oeste (- 1,13%), sendo que esse último caso se explica principalmente pela relação no DF (- 6,97% do PIB).

Tabela 7-Arrecadação e Valor dos Benefícios Emitidos por Região 2006 Valores em R\$ milhões correntes ou nominais ou em %

Região	Arrecadação em R\$ milhões (a)	Benefícios em R\$ milhões (b)	(c)= (b) - (a) em R\$ milhões	PIB em R\$ milhões (d)	(a)/ (d) em %	(b)/ (d) em %	(c)/ (d) em %
NORTE	3.835,5	5.606,4	1.770,9	120.013,9	3,20	4,67	1,48
NORDESTE	10.901,8	32.803,6	21.901,8	311.175,0	3,50	10,54	7,04
CENTRO- OESTE	9.330,7	7.005,8	-2.324,8	206.360,9	4,52	3,39	-1,13
SUL	18.676,3	27.746,9	9.070,7	386.737,0	4,83	7,17	2,35
SUDESTE	76.776,7	85.245,0	8.468,3	1.345.509,8	5,71	6,34	0,63
TOTAL*	130.448,6	158.407,8	27.959,2	2.369.796,5	5,50	6,68	1,18

Fonte: Costanzi e Barbosa (2009), a partir de dados do MPS e do IBGE;
* inclui arrecadação com vinculação municipal/estadual ignorada.

Por último, Costanzi e Barbosa (2009) comparam os benefícios da Previdência Social e o FPM, concluindo que, em 2006 e 2008, os benefícios pagos pela Previdência Social superam os repasses do FPM em mais de 60% dos municípios brasileiros e por região esse percentual chega ao patamar de 70% nas regiões Sul e Sudeste, conforme Tabela 8.

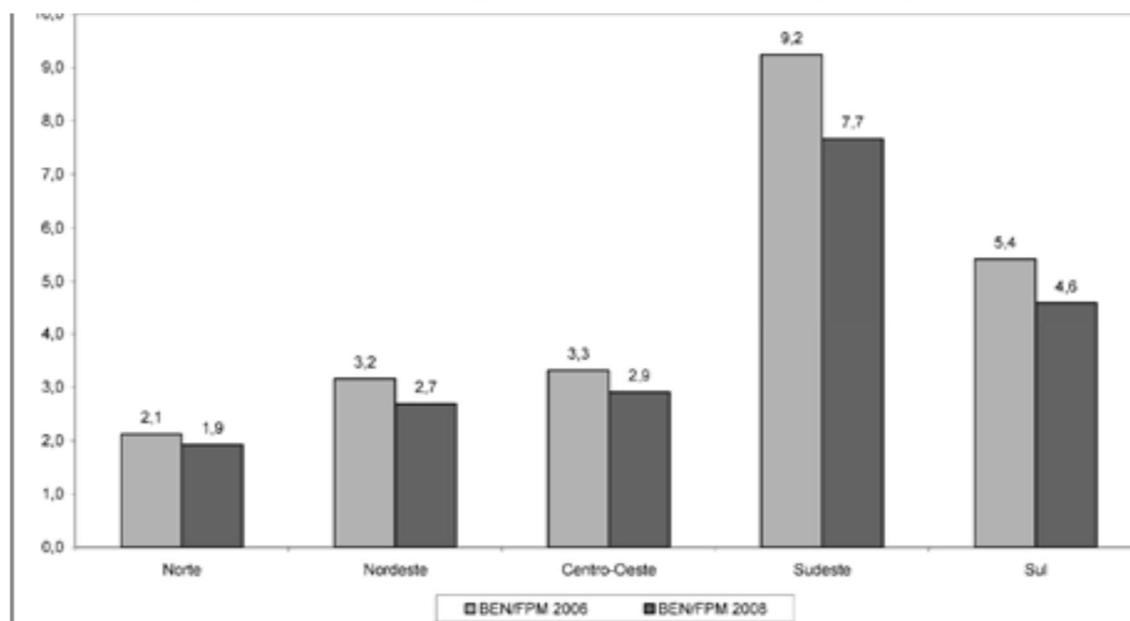
Tabela 8-Municípios por Região em que o pagamento de benefícios supera o FPM em 2006 e 2008

Região	Total de Municípios	Municípios em que os benefícios superam o FPM				%
		2006		2008		
		Quantidade	%	Quantidade	%	
Norte	449	186	41,4	181	40,3	-2,7
Nordeste	1.793	1.098	61,2	1.036	57,8	-5,6
Centro-Oeste	466	247	53,0	239	51,3	-3,2
Sudeste	1.668	1.211	72,6	1.166	69,9	-3,7
Sul	1.188	863	72,6	827	69,9	-4,2
Total	5.564	3.605	64,8	3.449	62,0	-4,3

Fonte: Costanzi e Barbosa (2009), a partir de dados do MPS e do IBGE;

Apontam Costanzi e Barbosa (2009) que a relação entre pagamento benefícios e transferência de FPM, mesmo com a alta elevação do FPM provocado pelo desempenho vivido pela economia em 2008, mantém-se, na comparação com 2006, praticamente estável para a Região Norte e Nordeste, com ligeira queda de 2,1 para 1,9 e 3,2 para 2,7, respectivamente. Já na Região Sudeste e Sul essa relação passa, respectivamente, de 9,2 para 7,7 e 5,4 para 4,6 (Gráfico 9).

Gráfico 9-Relação entre Benefícios Pagos e Transferência de FPM por Região em 2006 e 2008



Fonte: Costanzi e Barbosa (2009), a partir de dados do MPS e do IBGE.

Outro aspecto que não foge à análise de Costanzi e Barbosa (2009) diz respeito à caracterização dos municípios onde os benefícios superam as transferências do FPM. Apurou a pesquisa que, em 2006, os 3.605 municípios para os quais o paga-

mento de benefícios da Previdência superava o FPM receberam, em média, R\$ 43,3 milhões do INSS contra R\$ 6,5 milhões do FPM, gerando uma proporção de aproximadamente R\$ 6,60 em benefícios previdenciários para cada R\$ 1,00 transferido pelo FPM. Essas cidades tinham em média uma população de aproximadamente 48 mil habitantes e agregavam 172,2 milhões de pessoas (92,2% da população total do país). Em 2008, para os 3.449 municípios para os quais o pagamento de benefícios superava o FPM, a média de recebimentos do INSS foi de R\$ 54,3 milhões contra R\$ 9,7 milhões do FPM (diferença de R\$ 44,6 milhões).

4 ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS DO RN

De acordo com o último censo divulgado pelo IBGE em 2006, o Rio Grande do Norte tem população de 3.050.935 habitantes, dos quais 2.209.253 residem em área urbana e 841.682 em área rural. A População Economicamente Ativa (PEA) é de 1.799.075 habitantes, considerando-se ocupados 1.661.893 e desocupados 137.182.

Ainda de acordo com o último censo do IBGE, apenas três municípios no Rio Grande do Norte têm mais de 150 mil habitantes, são eles: Natal (capital, com 774.230 habitantes), Mossoró (234.390 habitantes) e Parnamirim (172.751 habitantes). Com mais de 50 mil habitantes são cinco os municípios: São Gonçalo do Amarante (77.363 habitantes), Ceará-Mirim (65.450 habitantes), Macaíba (63.337 habitantes), Caicó (60.656 habitantes) e Assú (51.262 habitantes).

Seguem adiante os Quadros 4 a 11 descrevendo as principais informações socioeconômicas do Estado do Rio Grande do Norte.

Quadro 4-Dados Geográficos e Populacionais do Rio Grande do Norte.

DADOS GEOGRÁFICOS E POPULACIONAIS	
Capital	Natal
Área (km ²)	52.797
Extensão da costa litorânea (km)	
410	
Número de municípios	167
Número de distritos	183
População residente no estado (milhões de pessoas)	
3.153	
Urbana	
2.270	
Rural	884
Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Síntese de Indicadores Sociais - 2008.	

Quadro 5-PIB do Rio Grande do Norte.

PRODUTO INTERNO BRUTO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE - 2007	
PIB a preços de mercado (R\$ milhões)	22.926
Produto Interno Bruto per capita (R\$)	7.607
Fonte: IBGE, Contas Regionais do Brasil	

Quadro 6-IDH e mapa da pobreza e desigualdade do Rio Grande do Norte.

ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE	
IDH - 2000 (19º)	0,705
IDH - 2005 (21º)	0,738
ÍNDICE DE GINI - 2008 0,544	
Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)	
MAPA DE POBREZA E DESIGUALDADE - MUNICÍPIOS BRASILEIROS 2003	
Incidência da Pobreza	52,27%
Limite inferior da Incidência da Pobreza	47,62%
Limite superior da Incidência da Pobreza	56,92%
Incidência da Pobreza Subjetiva	55,91%
Limite inferior da Incidência da Pobreza Subjetiva	51,27%
Limite superior da Incidência da Pobreza Subjetiva	60,56%
Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000 e Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF 2002/2003.	

Quadro 7-- Educação do Rio Grande do Norte.

EDUCAÇÃO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE- 2008	
Taxa de Analfabetismo (%)	
Pessoas de 5 anos ou mais de idade:	20,7
Média de Anos de Estudos	
Pessoas de 25 anos ou mais de idade:	5,9
Distribuição dos Estudantes por Rede de Ensino e Nível de Ensino (%)	
Fundamental	
Pública	85,9
Particular	14,1
Médio	
Pública	84,9
Particular	15,1
Superior	
Pública	39,7
Particular	60,3
Taxa de escolarização das pessoas de 4 anos ou mais de idade por grupos de idade (%)	
4 ou 5 anos	81,0
6 a 14 anos	97,1
15 a 17 anos	82,0
18 a 24 anos	27,2
25 anos ou mais	5,3
Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - 2008 / IBGE.	

Quadro 8-Saúde do Rio Grande do Norte.

SAÚDE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE - 2007	
Número de Estabelecimentos de Saúde	2.503
Número de Postos de Saúde	346
Médicos por mil habitantes ¹	3,20
Leitos por mil habitantes ² 2,60	
Taxa de mortalidade infantil - 33,50	2008
Fonte: DATASUS (Banco de dados do Sistema Único de Saúde).	
Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil / Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).	
Nota: ¹ Se um profissional tiver vínculo com mais de um estabelecimento, ele será contado tantas vezes quantos vínculos houver.	
Nota: ² Não Inclui leitos complementares(Unidades de Tratamento Intensivo, Unidades Intermediárias, Unidades de Isolamento)	
Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio - PNAD/IBGE	

Quadro 9-Renda e Emprego do Rio Grande do Norte.

RENDA E EMPREGO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE - 2008	
População de 10 anos ou mais (milhões pessoas)	
População 10 anos ou mais	2.638
População economicamente ativa (PEA) 1.586	
População 10 anos ou mais ocupada	1.470
Pessoas de 10 anos ou mais de idade ocupadas por classes de rendimento mensal	
Total	1.470
Até 1/2 salário mínimo	251
Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	398
Mais de 1 a 2 salários mínimos	343
Mais de 2 a 3 salários mínimos	104
Mais de 3 a 5 salários mínimos	72
Mais de 5 a 10 salários mínimos	48
Mais de 10 a 20 salários mínimos 25	
Mais de 20 salários mínimos	6
Sem rendimento 214	
Sem declaração 9	
Nº de Vínculos Empregatícios* (2008)	
Indústria	83.006
Construção civil 28.578	
Comercio	87.563
Serviços 299.140	
Agropecuária, extr vegetal, caca e pesca 16.940	
Total 515.227	
Nº de Estabelecimentos* (2008)	
Indústria	6.241
Construção civil 3.321	
Comercio	35.089
Serviços	27.719
Agropecuária, extr vegetal, caca e pesca 1.893	
Total	74.263
Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).	
*Relação Anual das Informações Sociais (RAIS) - MTE	

Quadro 10-Informações Agropecuárias do Rio Grande do Norte.

INFORMAÇÕES AGROPECUÁRIAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE - 2006	
Número de estabelecimentos agropecuários	83.364
Área dos estabelecimentos agropecuários (hectare)	3.796.687
Número de estabelecimentos com lavouras permanentes	25.948
Área de lavouras permanentes (hectare)	461.419
Número de estabelecimentos com lavouras temporárias	59.935
Área de lavouras temporárias (hectare)	652.753
Número de estabelecimentos com pastagens naturais	37.764
Área de pastagens naturais (hectare)	1.333.585
Número de estabelecimentos agropecuários com tratores	2.788
Número de tratores existentes nos estabelecimentos agropecuários	3.584
Fonte: Censo Agropecuário 2006 - Resultados Preliminares.	

Quadro 11-Finanças Públicas do Rio Grande do Norte.

FINANÇAS PÚBLICAS DO RIO GRANDE DO NORTE - 2007	
Receitas orçamentárias realizadas	3.016.192.885,89 Reais
Receitas orçamentárias realizadas - Correntes	3.146.751.618,32 Reais
Receitas orçamentárias realizadas - Tributárias	341.768.160,66 Reais
Receitas orçamentárias realizadas - IPTU	45.241.096,15 Reais
Receitas orçamentárias realizadas - Imposto Sobre Serviços - ISS	190.056.431,00 Reais
Receitas orçamentárias realizadas - Imposto sobre Transmissão-Intervivos - ITBI	33.933.864,90 Reais
Receitas orçamentárias realizadas - Taxas	35.960.717,71 Reais
Receitas orçamentárias realizadas - Contribuição	65.455.373,55 Reais
Receitas orçamentárias realizadas - Patrimonial	27.666.015,97 Reais
Receitas orçamentárias realizadas - Transferências Correntes	2.622.391.486,23 Reais

Receitas orçamentárias realizadas - Transferência Intergovernamental da União	1.529.165.050,16 Reais
Receitas orçamentárias realizadas - Transferência Intergovernamental do Estado	552.211.450,00 Reais
Receitas orçamentárias realizadas - Dívida Ativa	20.718.574,58 Reais
Receitas orçamentárias realizadas - Outras Receitas Correntes	68.802.612,41 Reais
Receitas orçamentárias realizadas - Capital	90.681.221,79 Reais
Receitas orçamentárias realizadas - Transferência de Capital	76.301.409,50 Reais
Despesas orçamentárias realizadas	3.042.685.752,73 Reais
Despesas orçamentárias realizadas - Correntes	2.645.759.927,99 Reais
Despesas orçamentárias realizadas - Outras Despesas Correntes	1.181.781.461,52 Reais
Despesas orçamentárias realizadas - Capital	396.925.824,63 Reais
Despesas orçamentárias realizadas - Investimentos	355.070.531,82 Reais
Despesas orçamentárias realizadas - Pessoal e Encargos Sociais	1.455.607.022,54 Reais
Despesas orçamentárias realizadas - Obras e Instalações	282.023.314,61 Reais
Despesas orçamentárias realizadas - Superavit ou Déficit	-26.492.866,79 Reais
Valor do Fundo de Participação dos Municípios - FPM	978.015.356,06 Reais
Valor do Imposto Territorial Rural - ITR	735.768,26 Reais
Valor do Imp. sobre Oper. Financeiras - IOF - OURO - repassado aos Municípios	21.079,08 Reais
Fonte: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, Registros Administrativos 2007.	

Em relação aos dados apresentados nos Quadros 4 a 11, vale comentar algumas informações cujo conteúdo guarda pertinência ao objeto da pesquisa, sendo recomendável para tanto expor a análise divulgada, por meio eletrônico, pelo escritório local do IBGE (2010).

O PIB do RN estimado em 2007 foi de R\$ 22.926 milhões (0,9 do PIB) superior ao de 2006, que foi de R\$ 20.555 milhões. Foi o 18º maior PIB dentre os estados. Na série (2002-2007) apresentou o 25º maior crescimento em volume (17,4%), perdendo posição em relação a 2006 = 20º lugar. O PIB *per capita* ficou em R\$ 7.607,01 contra R\$

6.753,04 em 2006, garantindo a mesma posição do ano anterior no ranking brasileiro (20ª posição).

Os cinco maiores municípios no que se refere à participação do PIB no RN, em 2006, foram: Natal (35,0%), Mossoró (11,7%), Parnamirim (6,1%), Guamaré (3,9%) e São Gonçalo do Amarante (2,7%), juntos representavam (59,3%) do PIB do RN, mostrando a concentração da geração interna da renda, pois, os cinco municípios respondiam juntos por mais da metade da economia estadual. A pesquisa mostra a espacialização da geografia da produção no RN, bem como a participação relativa dos 5 municípios com (42,2%) da população do Estado.

Em relação às atividades econômicas do RN, em 2007, a agropecuária com volume de (-8%) em 2007, perdeu (1,3%) na participação no valor adicionado total do Estado (6,4% em 2006 e 5,1% em 2007). A produção vegetal contribuiu com um volume de (-9,8%), influenciada, sobretudo pelo volume de (-15,5%) da atividade de cultivo de outros produtos da lavoura temporária, tais como: queda de (-6,1%) na produção de melão e (-34,7%) na produção de feijão. Além disso, houve redução (-3,7%) na atividade de cultivo de outros produtos da lavoura permanente, queda de (-5,8%) na produção de banana e de (-15,6%) na produção de castanha de caju. Obteve crescimento positivo (+7,2%) a atividade de cultivo da cana-de-açúcar (aumento de 13,1% na produção de cana). Os cinco municípios que mais se destacaram na atividade agropecuária foram: Mossoró (melão); Touros (abacaxi); Baraúna (melão); Ceará - Mirim (cana-de-açúcar) e São José de Mipibu (cana-de-açúcar).

A produção animal que participava com (60,5%) do setor agropecuário em 2007, apresentou volume (-6,5%), bastante influenciado pela redução de (5,3%) em volume de bovinocultura (redução de (1,7%) do efetivo de bovinos) e, na avicultura (10,1%) das aves produzidas

O setor industrial apresentou taxa de volume em torno de 0% em 2007. A indústria de transformação contribuiu com um volume de (+3,2%) e a construção civil com (+6,5%). Em sentido contrário, encontrava-se a atividade industrial extrativa mineral, por ter obtido taxa de volume de (-5%), influenciada pela redução em volume de (-5,6%) da atividade de extração de petróleo e gás natural, tivemos, também, os serviços industriais de utilidade pública com (-3,5%). Os cinco municípios que mais se destacaram na indústria foram: Mossoró (extrativa); Natal (construção civil); Areia Branca (extrativa); Macau (extrativa); Parnamirim (transformação).

O setor de serviços cresceu 4,3% em termos reais em 2007. O setor serviços, excetuando-se a administração, saúde e educação pública que participava com

(27,5%) na economia estadual, tem no comércio sua principal atividade, responsável por (14,2%) de todo o valor adicionado do estado. Neste segmento destacou-se o Comércio Atacadista e o Comércio Varejista, sobressaindo-se, o de Veículos e o de Hipermercados e Supermercados. Os 5 principais municípios em relação a participação na atividade de serviços foram: Natal, Mossoró, Parnamirim, Guamaré e Caicó.

5 BALANÇO GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO RIO GRANDE DO NORTE

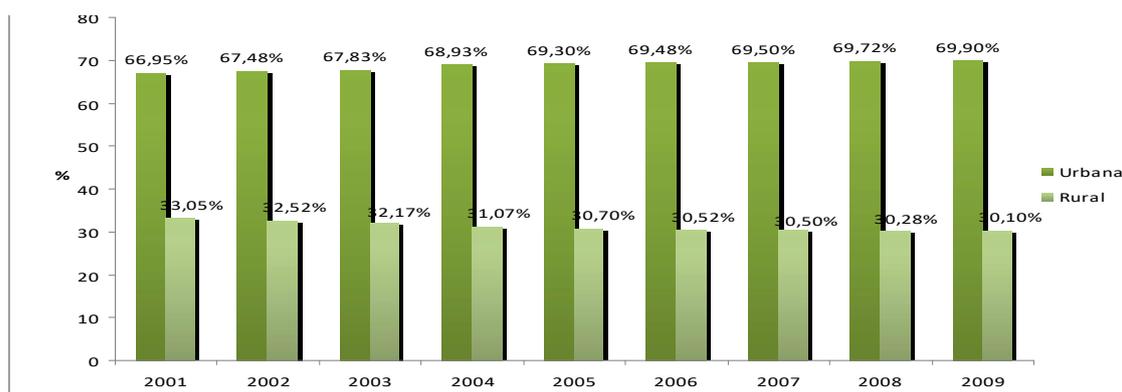
5.1 Quantidade de benefícios emitidos

Seguindo a conceituação adotada pelo MPS, compreendem-se por **Benefícios** as prestações pecuniárias pagas pela Previdência Social aos segurados ou aos seus dependentes, de forma a atender a cobertura dos eventos de doença, acidentes do trabalho, invalidez, morte ou idade avançada, bem como tempo de contribuição e o trabalho sujeito a condições especiais; a proteção à maternidade; salário-família e auxílio-reclusão; e as prestações assistenciais pagas às pessoas idosas ou portadoras de deficiência.

A quantidade de benefícios emitidos, por sua vez, corresponde ao número de créditos emitidos pelo INSS para pagamento de benefícios do Regime Geral de Previdência Social, Encargos Previdenciários da União e Amparos Assistenciais previstos na Lei Orgânica da Assistência Social, classificados pelo município do órgão pagador.

Na média nacional, o percentual de beneficiários rurais da Previdência Social tem se mostrado decrescente em relação à clientela urbana, fenômeno que se percebe também no RN, mas, diversamente do estado potiguar, no Brasil, a clientela rural em números absolutos é significativamente inferior à clientela urbana, conforme ilustra o Gráfico 9.

Gráfico 10-Quantidade de Benefícios emitidos no Brasil de 2001-2009.



Fonte: Síntese/Dataprev. Elaboração: do autor

Em 2009, apenas 8 dos 27 estados da federação, todos da Região Norte ou Nordeste, apresentaram a clientela rural superior à urbana, nos termo do Quadro 12 abaixo.

Quadro 12-Quantidade de benefícios emitidos no mês de dezembro/2009, por UF.

UNIDADE DA FEDERAÇÃO	QUANTIDADE DE BENEFÍCIOS EMITIDOS PELO INSS NO MÊS DE DEZEMBRO/2009		
	Total	Urbano	Rural
ACRE	67.552	36.267	31.285
ALAGOAS	409.364	255.591	153.773
AMAPÁ	38.281	25.478	12.803
AMAZONAS	229.779	145.175	84.604
BAHIA	1.929.498	943.361	986.137
CEARÁ	1.182.213	513.294	668.919
DISTRITO FEDERAL	221.245	205.842	15.403
ESPIRITO SANTO	483.503	324.635	158.868
GOIÁS	625.462	412.203	213.259
MARANHÃO	828.620	272.163	556.457
MATO GROSSO	283.284	167.735	115.549
MATO G. DO SUL	276.022	186.763	89.259
MINAS GERAIS	3.087.580	2.164.311	923.269
PARÁ	645.788	325.216	320.572
PARAÍBA	597.705	265.264	332.441
PARANÁ	1.560.515	979.215	581.300
PERNAMBUCO	1.271.087	732.634	538.453
PIAUI	455.064	152.034	303.030
RIO DE JANEIRO	2.475.764	2.400.985	74.779
RIO G. DO NORTE	462.361	221.139	241.222

RIO G. DO SUL	2.144.537	1.541.457	603.080
RONDÔNIA	166.434	66.510	99.924
RORAIMA	29.637	14.378	15.259
SANTA CATARINA	1.063.411	765.132	298.279
SÃO PAULO	6.113.725	5.594.963	518.762
SERGIPE	256.236	138.971	117.265
TOCANTINS	144.706	55.982	88.724
TOTAL	27.049.373	18.906.698	8.142.675

Fonte: SINTESE/DATAPREV

A evolução do número de benefícios emitidos no RN, no período de 2001 a 2009, aponta um significativo crescimento do número total de beneficiários, rurais e urbanos, no Rio Grande do Norte, registrando-se um crescimento absoluto de 182.456 mil pessoas.

O Quadro 13 e o Gráfico 11 ao tempo em que apresentam uma superioridade do número absoluto de beneficiários rurais em relação aos beneficiários urbanos, indicam uma permanente diminuição percentual dessa superioridade numérica, a ponto de ser possível cogitar a reversão desta situação em médio prazo, a depender de o estado potiguar melhorar a formalização do emprego em suas áreas urbanas e rurais.

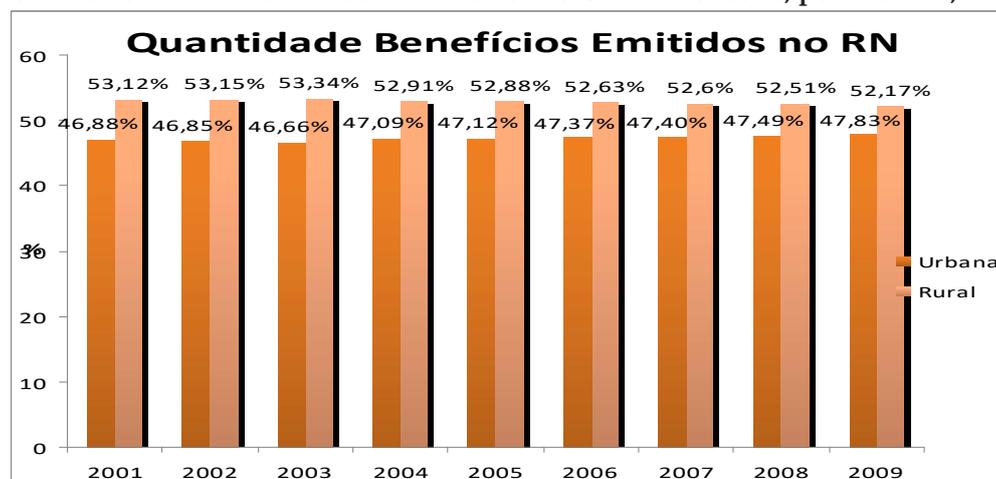
Em 1993, o percentual da clientela rural beneficiária do RGPS, no RN, era de 57,09% da população de beneficiários, caindo, no ano de 2009, para 52,17%. No **Anexo I** segue o histórico de quantidade de benefícios emitidos em cada um dos 167 municípios do RN no período de 2000-2009.

Quadro 13-Quantidade de benefícios emitidos no Rio Grande do Norte, por clientela.

Quantidade/Percentual de benefícios emitidos pelo INSS no RN, por clientela					
Ano	Urbana	%	Rural	%	Total
1993	120.112	42,91	159.793	57,09	279.905
1994	129.641	43,45	168.718	56,55	298.359
1995	131.135	43,82	168.153	56,18	299.288
1996	146.317	45,89	172.518	54,11	318.835
1997	153.749	46,63	175.994	53,37	329.743
1998	159.880	46,83	181.497	53,17	341.377
1999	161.138	46,72	183.749	53,28	344.887
2000	164.624	46,77	187.399	53,23	352.023
2001	166.666	46,88	188.874	53,12	355.540
2002	174.551	46,85	197.987	53,15	372.538
2003	179.357	46,66	205.044	53,34	384.401
2004	190.652	47,09	214.206	52,91	404.858
2005	197.521	47,12	221.651	52,88	419.172
2006	203.296	47,37	225.832	52,63	429.128
2007	206.951	47,4	229.692	52,6	436.643
2008	212.567	47,49	235.029	52,51	447.596
2009	221.139	47,83	241.222	52,17	462.361

Fonte: de 2001 a 2008, AEPS, vários anos. Infologo. Em 2009, Síntese/Dataprev
Elaboração: do autor

Gráfico 11-Percentual de benefícios emitidos no Rio Grande do Norte, por clientela, 2001-2009.



Fonte: Síntese/Dataprev. Elaboração: do autor

A diminuição da clientela previdenciária rural no RN corrobora a tendência observada nacionalmente, onde se verificou a diminuição do percentual de segurados especiais de 10,5%, em 2001, para 8,6%, em 2008, da PEA atingida pela cobertura previdenciária (IPEA, 2009a), esta tendência de queda está relacionada com a redução dos desocupados (pessoas sem emprego formal), tanto nas áreas urbanas quanto rurais, ao longo desta década.

Vê-se na Tabela 9 que, no Brasil, os desocupados caíram de 9,8% da PEA em 2003 para 7,3% em 2008. Com relação ao percentual de contribuintes, também se observa sua elevação nos meios urbano e rural, a qual tem sido contínua desde 2002. O corolário disto é que a participação dos não contribuintes na PEA tem-se reduzido ao longo dos anos. Vale ressaltar que em 2008 os não contribuintes do meio rural ainda representavam 71,6% da PEA. Contudo, grande parte destes cidadãos enquadra-se como segurado especial da previdência social, estando, portanto, coberta.

Tabela 9-Distribuição da PEA segundo o domicílio e status de ocupação em anos selecionados.

(Em %) Domicílio	Status	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Urbano metropolitano	Contribuinte	53,0	51,8	52,7	53,1	53,4	55,0	56,4	58,2
	Não contribuinte	34,3	35,3	33,6	33,7	33,6	33,2	32,6	32,4
	Desocupado	12,7	13,0	13,8	13,1	13,0	11,8	10,9	9,4
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Contingente total ¹	24.829	25.834	25.998	26.924	27.857	28.198	28.764	29.263
Urbano não metropolitano	Contribuinte	46,7	46,4	46,8	47,9	48,8	50,3	52,2	53,9
	Não contribuinte	43,8	44,7	43,6	43,5	41,9	41,5	39,7	38,9
	Desocupado	9,5	8,9	9,6	8,5	9,2	8,2	8,1	7,2
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Contingente e total ¹	40.764	42.338	43.938	45.242	46.475	47.623	48.342	49.881

Rural	Contribuinte	17,6	17,3	18,3	19,3	20,2	21,9	23,7	25,7
	Não contribuinte	79,7	80,1	79,0	77,7	76,8	74,8	73,3	71,6
	Desocupado	2,7	2,7	2,7	2,9	3,1	3,2	3,0	2,7
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Contingente e total ¹	12.593	12.907	13.096	13.246	13.880	13.556	13.557	13.347
Brasil	Contribuinte	44,0	43,5	44,1	45,1	45,8	47,5	49,3	51,2
	Não contribuinte	46,6	47,3	46,0	45,7	44,8	43,9	42,5	41,6
	Desocupado	9,4	9,2	9,8	9,1	9,5	8,6	8,3	7,3
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Total da PEA ¹	78.185	81.078	83.032	85.412	88.211	89.377	90.662	92.491

Fonte: Microdados PNADs. Elaboração: IPEA, 2009a, p. 26.

5.2 Valor dos Benefícios Emitidos no RN

O Valor dos benefícios emitidos corresponde ao valor líquido (diferença entre valor bruto e descontos) dos créditos emitidos pelo Instituto Nacional de Previdência Social - INSS para pagamento de benefícios do Regime Geral de Previdência Social, Encargos Previdenciários da União e Amparos Assistenciais previstos na Lei Orgânica da Assistência Social, classificados pelo município do órgão pagador.

Verifica-se que dos 167 municípios do RN apenas em 22 deles os valores transferidos pela Previdência Social à clientela urbana superam os valores transferidos à clientela rural. Segue no Anexo I o histórico do valor anual dos benefícios emitidos no período de 2000 a 2009 em cada um dos 167 municípios do RN.

A evolução dos valores anuais dos benefícios emitidos no RN, no período de 2000 a 2009, revela que, apesar da superioridade do número de beneficiários rurais em relação aos beneficiários urbanos, a quantidade monetária resultante do pagamento dos benefícios urbanos prevalece sobre o valor somado dos benefícios rurais.

Este fenômeno é justificado pelo valor médio mais elevado dos benefícios pagos à clientela urbana.

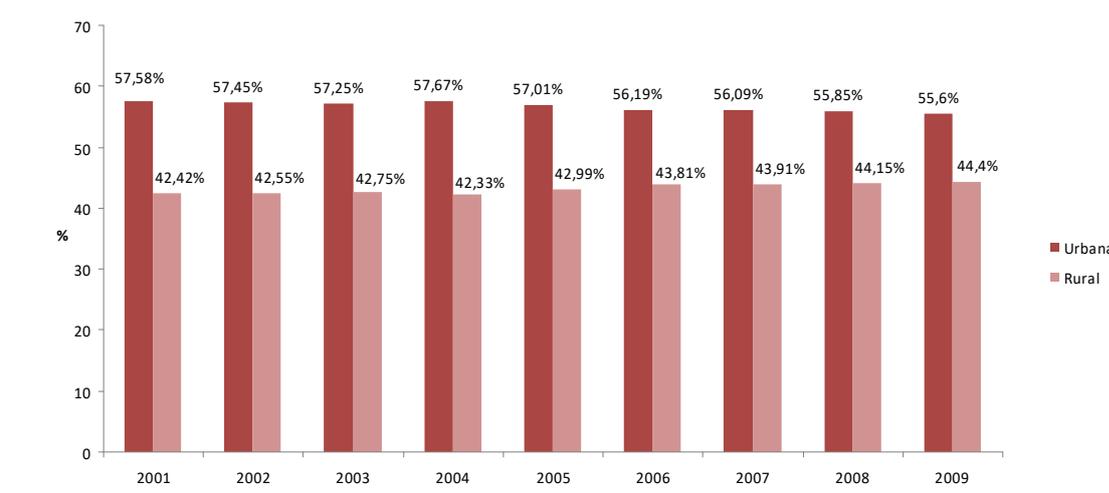
Tabela 10-Valor anual dos benefícios emitidos no RN, de 2001 a 2009, por clientela.

VALOR ANUAL DOS BENEFÍCIOS EMITIDOS NO RN - POR CLIENTELA - R\$			
	RURAL	URBANA	TOTAL
2001	420.644.755,17	570.891.124,08	991.535.879,25
2002	486.891.725,64	657.422.614,89	1.144.314.340,53
2003	597.603.828,00	800.330.178,00	1.397.934.006,00
2004	681.498.850,00	928.349.687,00	1.609.848.537,00
2005	784.134.496,00	1.039.816.150,00	1.823.950.646,00
2006	916.691.491,46	1.175.876.871,32	2.092.568.362,78
2007	1.005.748.039,80	1.284.500.077,74	2.290.248.117,54
2008	1.111.187.516,19	1.405.842.868,61	2.517.030.384,80
2009	1.281.692.861	1.604.696.342	2.886.389.203

Fonte: de 2001 a 2008, AEPS, vários anos. Infologo. Em 2009, Síntese/Dataprev
Elaboração: do autor

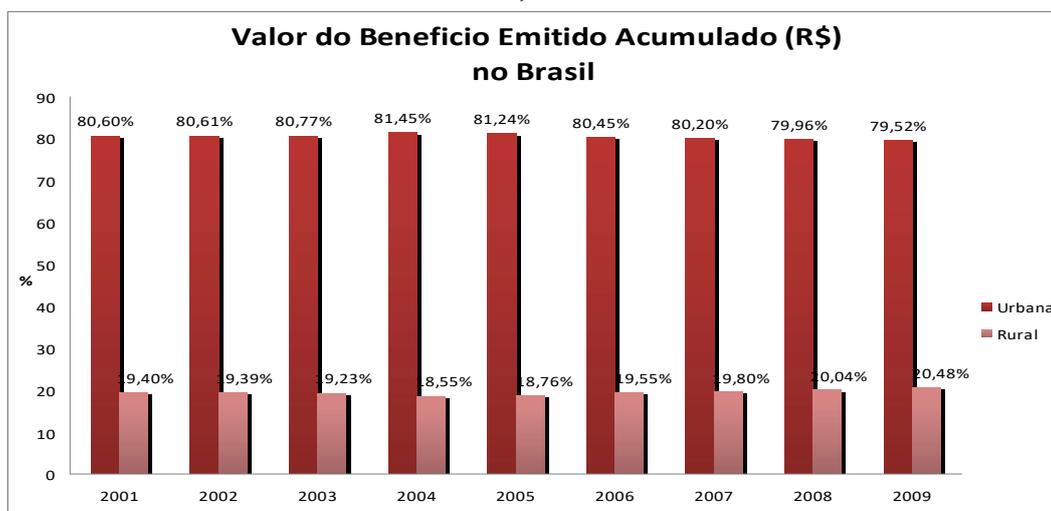
De qualquer sorte, analisando a evolução percentual do valor anual dos benefícios emitidos no RN, Gráfico 12, constata-se uma aproximação entre a expressão monetária dos benefícios pagos às duas clientelas. Veja-se que, de 2001 a 2009, a diferença percentual entre os valores anuais dos benefícios emitidos aos urbanos e rurais caiu de 15,16% para 11,2%, não obstante tenha diminuído a superioridade numérica da clientela rural sobre a urbana, como visto no item anterior. Na média nacional esta diferença é de aproximadamente 80% (Gráfico 13).

Gráfico 12-Percentual do Valor dos benefícios emitidos no Rio Grande do Norte, por clientela, 2001-2009.



Fonte: SINTESE/DATAPREV.
Elaboração: do autor

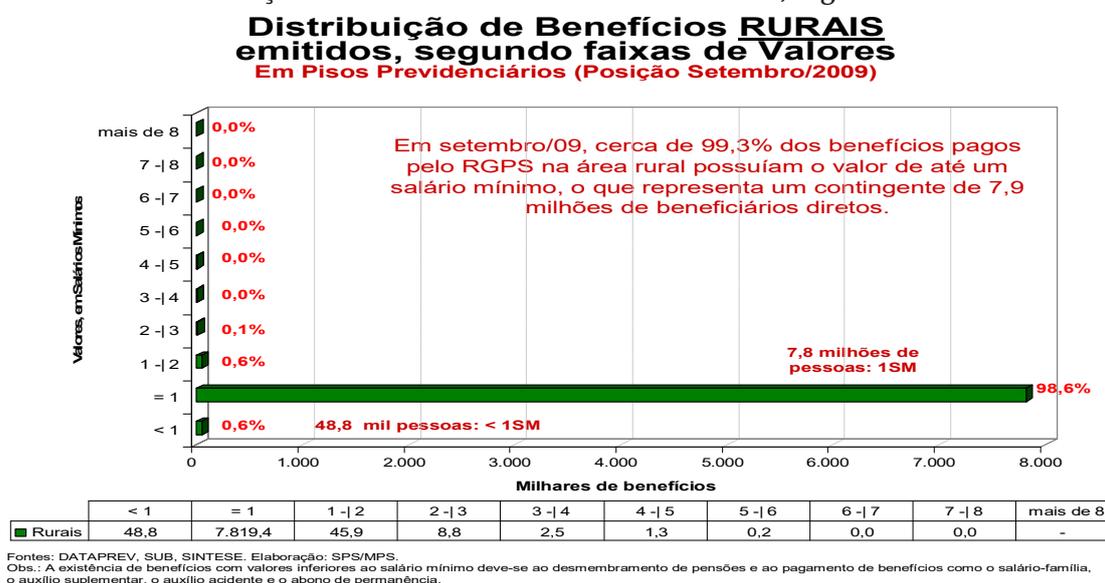
Gráfico 13-Percentual do valor acumulado dos benefícios emitidos pelo INSS no Brasil, por clientela, 2001-2009.



Fonte: AEPS, vários anos. Infologo.
Elaboração: do autor

Este fenômeno é justificado pelos consecutivos reajustes do salário mínimo em percentuais significativamente superiores à inflação, já que aproximadamente 99% dos beneficiários rurais percebem até um salário mínimo mensal, enquanto que os beneficiários urbanos, em considerável proporção com proventos superiores ao mínimo legal, têm obtido reajustes mais módicos.

Gráfico 14-Distribuição de benefícios rurais emitidos no Brasil, segundo faixa de valores.



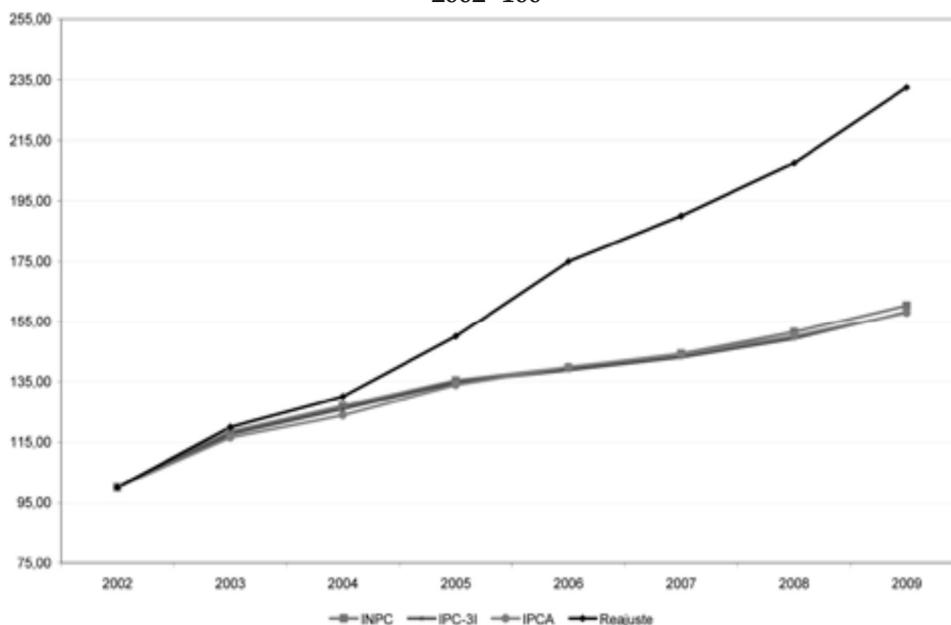
A política de reajuste dos benefícios da Previdência Social com valor superior ao salário-mínimo é definida na Constituição Federal de 1988, com o intuito de garantir o poder de compra dos beneficiários (valor real), conforme o disposto no § 4º do art. 201. Importante destacar que a própria Constituição Federal veda a vinculação de qualquer grandeza da economia ao salário mínimo (Art. 7º, Inciso IV). Com

esta vedação, os constituintes objetivaram propiciar a concessão de aumentos reais para o salário mínimo, sem que estes fossem anulados pelo reajustamento automático dos preços e, ao mesmo tempo, para não causar impacto nas contas da Previdência Social e dos governos municipais e estaduais.

Segundo Ansiliero e Costanzi (2009), nos anos de 2003 a 2009, o reajuste do salário mínimo sempre ficou acima da inflação medida pelo INPC, com ganho real acumulado de 44,97%, o que significaria a alternativa política de, por intermédio do reajuste do salário mínimo acima da inflação, promover melhor distribuição de renda por meio do sistema previdenciário e assistencial, uma vez que, no RGPS, em 2008, 17,8 milhões de pessoas receberam benefícios no valor de 1 salário mínimo, ou seja, cerca de 2 em cada 3 beneficiários.

O gráfico abaixo, extraído do trabalho de Ansiliero e Costanzi (2009, p. 184), restrito ao período 2002-2009, demonstra que há um descolamento entre o reajuste dado ao salário-mínimo e as curvas dos índices de inflação, intensificado no período 2005-2009.

Gráfico 15-Evolução do Reajuste do Salário Mínimo, INPC, IPCA e IPC-3i 2002-2009, sendo 2002=100



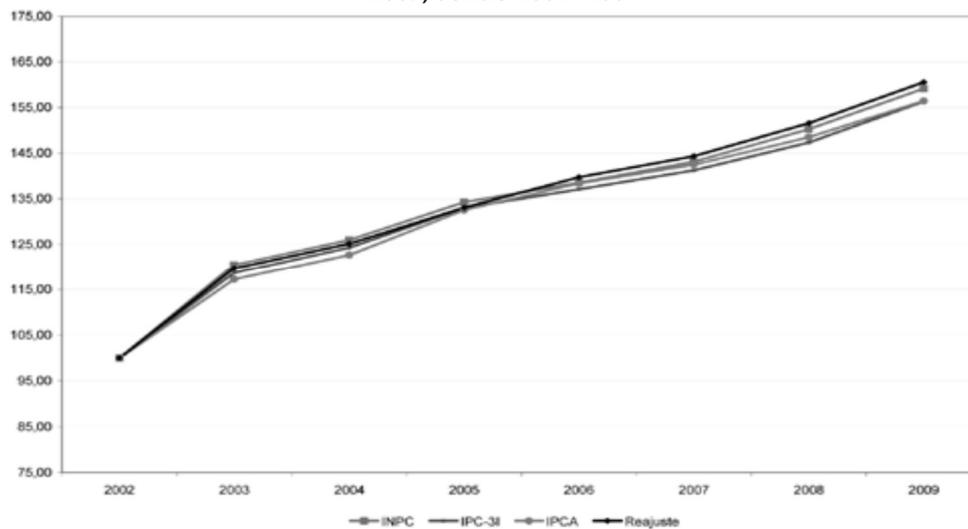
Fonte: IBGE; FGV - Elaboração: SPS/MPS.

No mesmo período de 2003 a 2009, o ganho real em relação ao INPC dos benefícios com valor superior ao piso previdenciário foi de apenas 0,89%, apresentando índices negativos nos anos de 2003, 2004 e 2005; e neutralidade no ano de 2007.

O Gráfico 16, também extraído da pesquisa de Ansiliero e Costanzi (2009, p. 187), revela que, embora minguados, no período de 2003 a 2009, verificou-se igual-

mente ganhos reais aos beneficiários com ganhos além de um salário-mínimo perante os índices inflacionários. Destacam os autores que muitos benefícios tiveram reajustes entre aquele prevalecente para o salário mínimo e os demais benefícios pelo chamado efeito arrasto do salário mínimo, ou seja, para aqueles benefícios que embora fossem superiores ao piso previdenciário antes de um determinado reajuste, estavam entre o salário mínimo anterior e o novo piso.

Gráfico 16-Evolução do Reajuste dos Benefícios Acima de 1 SM e INPC, IPCA e IPC-3i 2002-2009, sendo 2002=100



Fonte: IBGE; FGV - Elaboração: SPS/MPS.

Depois de densa argumentação e simulações numéricas, concluem Ansiliero e Costanzi (2009, p. 198) que

(...) uma eventual mudança de regra, para que todos passassem a ter reajuste igual ao do salário mínimo, seria negativa do ponto de vista distributivo, ao “congelar” a estrutura de rendimentos no âmbito da Seguridade Social e representar uma expressiva transferência adicional de recursos para os 50% mais ricos, caso fosse mantida a política de valorização do salário mínimo. Contudo, dada os expressivos impactos fiscais da referida medida, muito provavelmente, essa medida iria comprometer a política de valorização do salário mínimo.

Portanto, pode-se afirmar que: a) são falsas as afirmações que os beneficiários que ganham acima do piso tenham tido perda de poder de compra no período de 2003 a 2009, quando se considera o INPC, o IPCA e o IPC 3i; b) 2 em cada 3 beneficiários da Previdência e Assistência Social têm tido expressivos ganhos reais em função da valorização do salário mínimo; c) do ponto de vista legal, a Constituição veda qualquer vinculação ao salário mínimo; d) a referida vinculação seria extremamente prejudicial do ponto de vista distributivo; e) a proposta de reajuste para todos iguais ao salário mínimo é insustentável do ponto de vista fiscal e acabaria por comprometer a continuidade do processo de valorização do piso legal de remuneração e previdenciário, prejudicando justamente aqueles de mais baixa renda no âmbito da Seguridade Social.

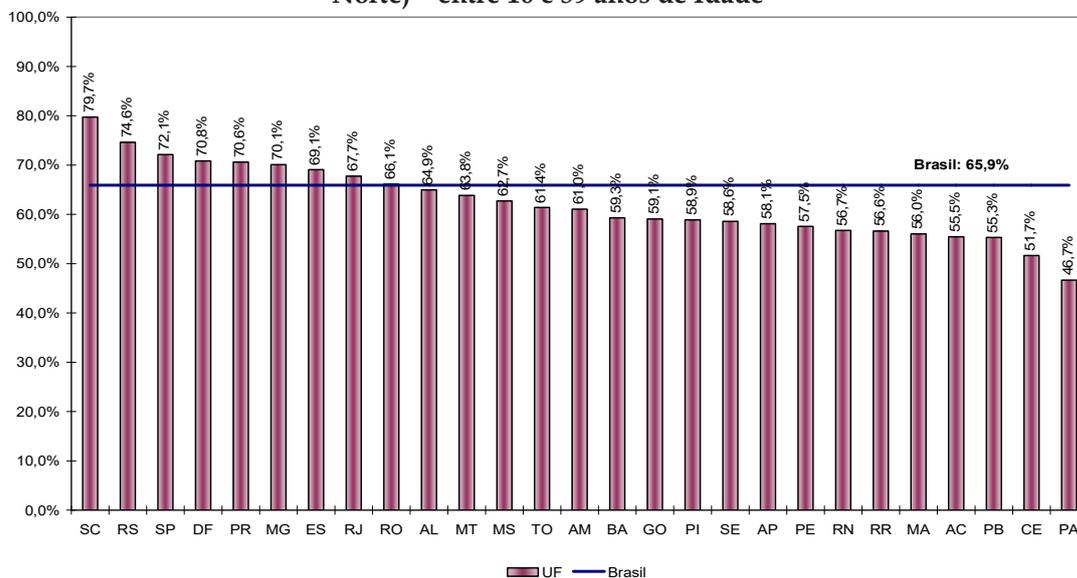
5.3 Cobertura previdenciária do Rio Grande do Norte

No Rio Grande do Norte, a cobertura previdenciária dos trabalhadores ocupados com idade entre 16 e 59 anos, no ano de 2008, ficou no percentual de 56,7%, substancialmente inferior a média nacional que, no mesmo ano, foi de 65,9%. É o sétimo mais baixo índice de cobertura previdenciária, deixando o RN à frente apenas dos estados de RR (56,6%), MA (56%), AC (55,5%), PB (55,3%). CE (51%) e PA (46,7%).

A baixa cobertura em idade jovem é fortemente influenciada pela precariedade do emprego formal, no campo e na cidade, a corroborar esta possibilidade vê-se no Gráfico 17 que a taxa de inclusão previdenciária é declinante das unidades federativas mais industrializadas (Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste) para as menos industrializadas (Regiões Norte e Nordeste).

Quando se analisa a cobertura previdenciária das pessoas idosas, Gráfico 18, a situação do RN reverte-se diametralmente. No ano de 2008, a média da cobertura previdenciária aos idosos residentes no estado potiguar foi de 87%, ultrapassando a média nacional que, no mesmo ano, foi de 81,79%, destacando-se como a quarta maior cobertura do país, ficando atrás apenas do PI (90,4%), SC (89,6%) e RS (88,7%).

Gráfico 17-Cobertura Social por Unidade da Federação* - 2008- (Inclusive Área Rural da Região Norte) - entre 16 e 59 anos de Idade

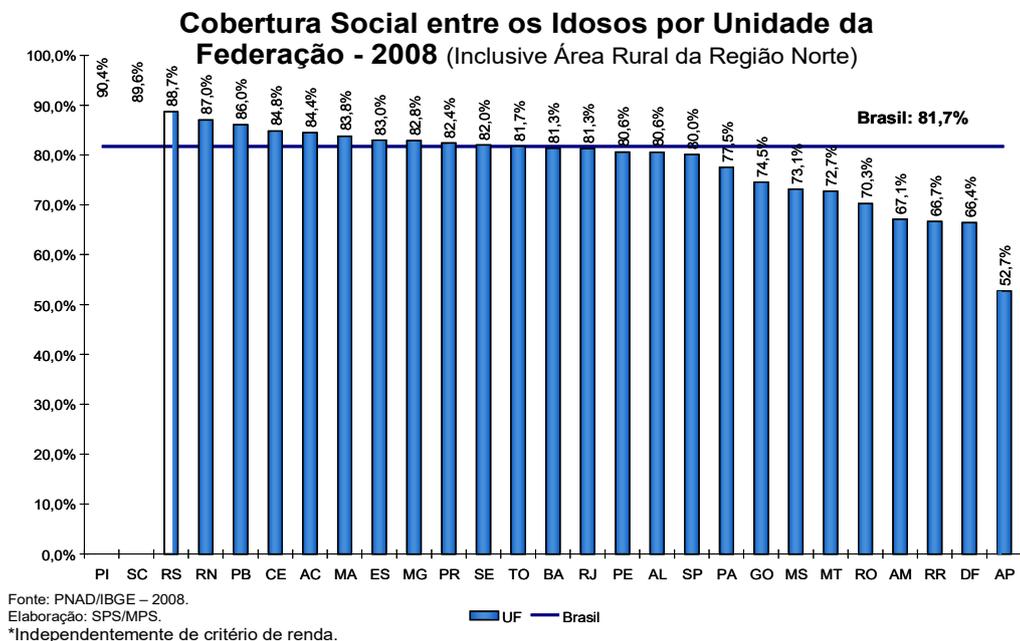


Fonte: PNAD/IBGE - 2008. Elaboração: SPS/MPS.
* Independentemente de critério de renda.

Quando se analisa a cobertura previdenciária das pessoas idosas, Gráfico 18, a situação do RN reverte-se diametralmente. No ano de 2008, a média da cobertura previdenciária aos idosos residente no RN foi de 87%, ultrapassando a média nacio-

nal que, no mesmo ano, foi de 81,79%, destacando-se como a quarta maior do país, ficando atrás apenas do PI (90,4%), SC (89,6%) e RS (88,7).

Gráfico 18-Cobertura Social por Unidade da Federação - 2008- (Inclusive Área Rural da Região Norte) - a partir de 60 anos de idade.



Esta elevada cobertura previdenciária dos idosos potiguares pode ser atribuída à majoritária clientela rural, como já apresentado, e aos benefícios assistenciais de prestação continuada ao idoso e ao deficiente físico, pois em face da baixa cobertura na idade jovem (entre 16 a 59 anos de idade), o acesso à proteção social no RN dá-se em relevante proporção por intermédio dos benefícios não contributivos. A reforçar esta hipótese, vê-se no Quadro 13 que, no período de 2001/2008, as principais espécies de benefícios concedidos no estado potiguar foram a aposentadoria por idade e a pensão por morte (benefícios cuja maior parte da clientela é constituída de trabalhadores rurais), e no campo assistencial, o benefício de prestação continuada (BPC/LOAS).

Quadro 14-Quantidade de créditos emitidos para pagamento de benefícios ativos no cadastro, por espécies, no Rio Grande do Norte, de 2001 a 2008.

QUANTIDADE DE CRÉDITOS EMITIDOS PARA PAGAMENTO DE BENEFÍCIOS ATIVOS NO CADASTRO, POR ESPÉCIES, NO RIO GRANDE DO NORTE									
Conteúdo: Quantidade Benefícios Emitidos									
	Ano								
Espécie de Benefício	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Total	355.54 0	372.53 8	384.40 1	404.85 8	419.17 2	429.12 8	436.64 3	447.59 6	3.601.89 9
BENEFÍCIOS DO RGPS	300.06 0	316.34 2	328.38 6	345.67 4	358.03 7	366.49 1	373.11 5	382.61 6	3.066.75 7
Previdenciários	293.76 0	309.72 0	321.67 0	338.80 4	351.20 6	359.61 0	365.89 2	374.81 9	3.005.43 9
Aposentadorias	208.83 1	216.34 4	224.11 3	233.74 8	242.31 1	249.55 2	255.56 5	262.34 5	2.099.90 6
Tempo de Contribuição	21.678	22.570	23.366	24.675	24.917	25.707	26.808	27.317	218.528
Idade	137.52 0	144.08 9	150.54 6	157.62 0	164.48 1	170.75 7	176.11 3	182.11 8	1.418.84 7
Invalidez	49.633	49.685	50.201	51.453	52.913	53.088	52.644	52.910	462.531
Pensões por Morte	75.049	78.070	80.611	84.002	86.692	89.486	92.431	95.474	754.759
Auxílios	8.655	12.964	15.573	19.697	20.949	19.411	17.009	15.837	137.754
Doença	8.372	12.655	15.172	19.194	20.338	18.582	16.051	14.757	132.619
Reclusão	149	134	200	280	346	387	389	376	2.355
Acidente	134	175	201	223	265	442	569	704	2.780
Salário-Maternidade	1.165	2.285	1.316	1.303	1.201	1.130	863	1.144	12.601
Outros	60	57	57	54	53	31	24	19	419
Abono de Permanência	60	57	57	54	53	31	24	19	419
Acidentários	6.300	6.622	6.716	6.870	6.831	6.881	7.223	7.797	61.318
Aposentadoria por Invalidez	968	992	998	1.039	1.082	1.106	1.100	1.124	9.365
Pensão por Morte	1.512	1.522	1.518	1.527	1.524	1.523	1.518	1.515	13.657
Auxílios	3.820	4.108	4.200	4.304	4.225	4.252	4.605	5.158	38.296
Doença	457	607	663	742	633	617	997	1.536	6.641
Acidente	2.398	2.531	2.580	2.613	2.666	2.726	2.722	2.751	23.262
Suplementar	965	970	957	949	926	909	886	871	8.393

BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS	55.474	56.188	56.007	59.176	61.126	62.541	63.439	64.895	534.827
Amparos Assistenciais	24.802	27.654	29.421	34.469	38.234	41.600	44.254	47.022	310.887
Portador de Deficiência	22.215	24.186	24.985	27.083	29.068	30.834	31.999	33.196	244.865
Idoso	2.587	3.468	4.436	7.386	9.166	10.766	12.255	13.826	66.022
Pensões Mensais Vitalícias	180	171	167	163	156	153	147	139	1.466
Rendas Mensais Vitalícias	30.492	28.363	26.419	24.544	22.736	20.788	19.038	17.734	222.474
Rmv Invalidez	23.808	22.402	21.101	19.829	18.587	17.249	15.991	15.002	178.947
Rmv Idade	6.684	5.961	5.318	4.715	4.149	3.539	3.047	2.732	43.527
EPU	6	8	8	8	9	96	89	85	315

Fonte: AEPS/MPS, vários anos. INFOLOGO.
Elaboração: do autor.

Para exemplificar, em julho de 2009, de 185.076 aposentadorias por idade emitidas no RN, 160.064 foram pagas a aposentados rurais e apenas 25.012 a aposentados urbanos. Dada a baixa cobertura previdenciária na idade jovem, tem-se o inverso quando se verifica a proporção de rurais e urbanos na emissão de aposentadorias por tempo de contribuição, benefício eminentemente contributivo frente ao qual a clientela rural tem raro acesso. No mesmo mês de julho de 2009, de 28.137 aposentadorias por tempo de contribuição emitidas no RN, apenas 40 foram pagas a trabalhadores rurais⁵. Ainda no mês de julho de 2009, as aposentadorias por idade representavam 48,7% do estoque de benefícios emitidos no RN, enquanto que a média nacional no mesmo mês foi de 34,3%. Reflexo do alto contingente de beneficiários rurais é que aproximadamente 85% dos benefícios emitidos no RN têm valor de até um salário-mínimo.

5.4 Impactos da Previdência Social na renda da população e na redução do nível de pobreza

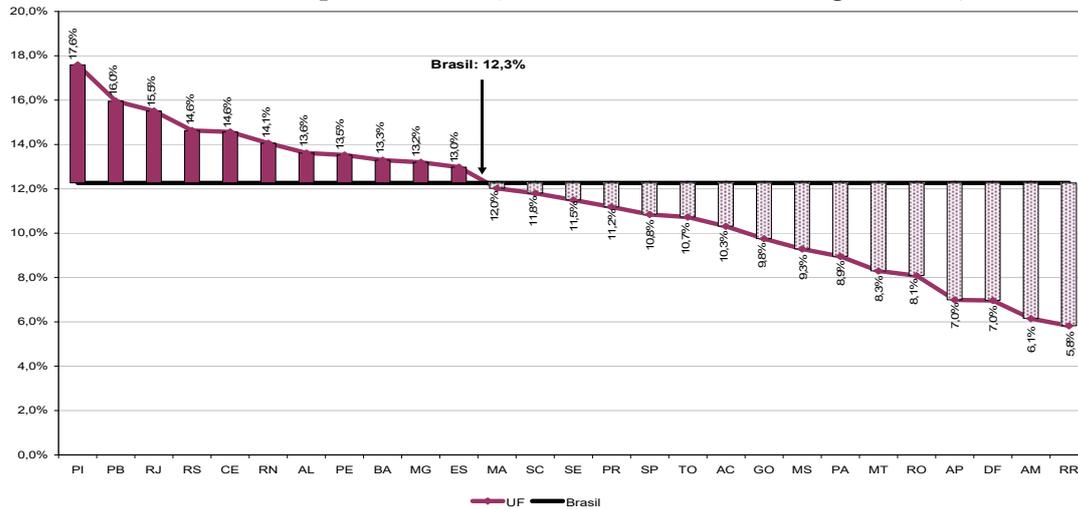
O expressivo aumento do número de benefícios emitidos e do respectivo aumento do valor monetário transferido aos beneficiários residentes nos municípios do RN tem reflexo direto na redução do nível de pobreza e na composição da renda das famílias.

De acordo com a PNAD 2008, no Rio Grande do Norte, as transferências previdenciárias reduziram o contingente de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza absoluta (rendimento médio domiciliar *per capita* de até meio salário mínimo men-

⁵ As informações deste parágrafo foram extraída do Boletim Estatístico da Previdência Social - NE - Rio Grande do Norte - vol. 02, n.º 01, julho/2009.

sal) em 14,1% pontos percentuais, o que ultrapassa a média nacional que no mesmo período foi de 12,3%. Trata-se do sexto maior impacto sobre a pobreza entre as unidades federativas, ficando o RN atrás apenas dos estados do PI (17,6%), PB (16%), RJ (15,5%), RS (14,6%) e CE (14,6%), conforme retrata o Gráfico 17.

Gráfico 19-Pontos Percentuais de Redução de Pobreza no Brasil em função das Transferências Previdenciárias por UF - 2008 (Inclusive Área Rural da Região Norte)



Fonte: PNAD/IBGE 2008. Elaboração: SPS/MPS.

Nota: Foram considerados apenas os habitantes de domicílios onde todos os moradores declararam a integralidade de seus rendimentos.

Sem apontar as causas desta redução, o Comunicado n.º 58 do IPEA (2010b) indica que, no RN, entre 1995 e 2008, o percentual de pessoas em condições de pobreza absoluta (rendimento médio domiciliar *per capita* de até meio salário mínimo mensal) passou de 63,8% para 44,2% da população, segundo menor percentual da Região Nordeste.

No caso da taxa de pobreza extrema (rendimento médio domiciliar *per capita* de até um quarto de salário-mínimo mensal), o mesmo estudo aponta que o RN reduziu esta categoria de pobreza, de 34,3%, em 1995, para 20,2%, em 2008, índice mais baixo entre os estados da Região Nordeste.

O estudo também apontou redução na desigualdade da renda, medida pelo índice Gini, que passou de 0,60 para 0,55⁶, no RN

A importância da renda previdenciária é corroborada ainda pelo Comunicado IPEA n.º 59 (2010c) de que, em 2008, 23,8% da composição da renda das famílias residentes no RN originaram-se de transferências sociais previdenciárias e assistenciais (PBC/LOAS e Bolsa Família). Ou seja, quase um quarto da renda familiar no estado advém destas políticas sociais.

⁶ O índice Gini varia de 0 a 1, quanto mais próximo de 1, maior a desigualdade.

Como observado por IPEA (2010c), esta informação não é relevante apenas para as questões de pobreza e desigualdade de renda, mas deve ser objeto de reflexão também por outras áreas. Se faixas significativas, de aproximadamente um quarto da renda das famílias de um estado, originam-se de transferências sociais, então se estabelece de imediato uma conexão entre as políticas sociais, o consumo das famílias, e toda a dinâmica econômica mobilizada a partir daí no comércio e na indústria de bens de consumo durável e não-durável, bem como no setor serviços.

É inequívoco que a transferência de renda advinda da previdência rural tem posição de destaque na composição da renda da família rural potiguar, pois, como visto, no RN, a clientela rural supera numericamente a urbana. E a importância destes recursos avulta-se ainda mais nas localidades menos desenvolvidas, que contam com inexpressiva receita resultante da tributação própria.

Segundo Delgado e Cardoso Jr. (2003), enquanto na região Sul a maior contribuição à renda dos aposentados provém de rendimentos da ocupação principal (52% da renda domiciliar total), o contrário se dá na região Nordeste, onde apenas 26,3% da renda provém da ocupação em atividades agropecuárias, evidenciando a relevância do seguro previdenciário, que contribui com mais de 70% da renda domiciliar das famílias nordestinas com ou chefiadas por aposentados.

Nos domicílios nordestinos, o tamanho médio das famílias com aposentados chega a 3,93 pessoas. Isso atesta que o benefício previdenciário cobre um número relativamente alto de pessoas no meio rural nordestino, uma vez que é a principal fonte de renda desses domicílios. No semiárido, a aposentadoria chega a representar 72% da renda domiciliar total, conforme pesquisa de campo realizada em 1999 (Galindo e Irmão, 2003).

As pesquisas sobre previdência rural geralmente destacam que a renda dos idosos nas áreas rurais é impactante não apenas no orçamento familiar, mas também no nível de atividade econômica. De maneira inesperada, a pesquisa de campo organizada por Delgado e Cardoso Jr. (2003) encontrou atividades agrícolas na maioria dos domicílios com beneficiários da previdência: 48% no Sul e 43% no Nordeste. Nos domicílios dessas regiões, respectivamente 44,7% e 37,0% do valor dos benefícios são utilizados para custear a produção.

Observam Delgado e Cardoso Jr., 2003 que a conversão do seguro previdenciário em seguro agrícola introduz um elemento novo na política previdenciária, qual seja: o impacto sobre a produção agropecuária do numeroso setor de agricultura familiar de todo o país e, até mesmo, sobre o vasto segmento de agricultura

de subsistência presente no semiárido nordestino. No geral, a aposentadoria rural propicia a formação de um pequeno excedente de renda nos domicílios dos aposentados e pensionistas rurais que é praticamente reinvestido na própria atividade produtiva familiar, criando condições para uma “reprodução ampliada” dessa economia familiar.

Diante dessa realidade, Galindo e Irmão (2003) admitem que seja fato incontestável que os domicílios que gozam de uma aposentadoria rural desfrutam de uma qualidade de vida melhor do que aqueles que não têm o seguro rural, principalmente no Nordeste do país. Fator extremamente importante é que o seguro previdenciário, ao lado de outras variáveis, atua com um peso fundamental na permanência do aposentado no campo, impedindo sua migração para os centros urbanos. No Nordeste, 74% dos beneficiários permaneceram em suas residências após a concessão da aposentadoria.

Maia Gomes, citado por Aquino e Souza (2004, p. 07), confirma no seu estudo que pela expansão que teve no Nordeste, principalmente na região do semiárido, o crescimento das aposentadorias veio a ser a ocorrência de maior impacto para o sertão nordestino nos últimos vinte anos. Na interpretação daquele autor, num ambiente em que quase 10 milhões de pessoas no semiárido nordestino praticam uma agricultura e pecuária tradicional, atividades estas que vem se desestruturando a cada dia e totalmente vulneráveis às crises climáticas, a renda proveniente das aposentadorias cria uma “economia resistente às secas” numa vasta área geográfica não contemplada pelos polos regionais de irrigação e pelas indústrias de calçados e de confecções.

A corroborar que os efeitos positivos verificados no resto do país, especialmente, na Região Nordeste, replicam nos municípios do RN, Aquino e Souza (2004) promoveram, no período de outubro e novembro de 2003, pesquisa teórica e de campo a respeito dos impactos socioeconômicos da Previdência Rural no pequeno município de Encanto, localizado no interior do Rio Grande do Norte.

Ao final da pesquisa, concluíram Aquino e Souza (2004, p. 16):

A análise dos dados permitiu verificar que a Previdência Rural tem uma função extremamente importante para a reprodução das famílias da localidade, mostrando em muitos casos ser a única fonte de rendimento domiciliar. Além disso, os benefícios recebidos pelos idosos são responsáveis por mais da metade dos rendimentos de mais de 80% dos domicílios pesquisados e chegam a ser a única fonte de renda monetária para mais de 2/3 dos casos analisados. Os dados mostraram ainda que o dinheiro das aposentadorias representa uma verdadeira “tabua de salvação” para economia do município, com o comércio local funcionando basicamente nos dias de pagamento dos 796 segurados rurais.

Nesse sentido, confirmamos a tese de que a Previdência Rural desempenha um importante papel social no sertão nordestino, sendo um dos principais instrumentos de distribuição de renda e de combate à pobreza no Brasil. Essa realidade se apresentou com bastante clareza no município pesquisado. Como foi observado, sem o pagamento dos benefícios da previdência o número de pessoas abaixo da linha de pobreza e de indigência, sem dúvida, aumentaria significativamente. Esses e outros resultados sociais e econômicos devem ser levados em consideração pela sociedade brasileira e pelos gestores de políticas públicas em qualquer proposta de reforma constitucional relacionada à Seguridade Social no país.

5.5 Benefícios Líquidos = benefícios emitidos - arrecadação previdenciária

O efeito redistributivo proporcionado pela previdência rural em favor do Rio Grande do Norte pode ser dimensionado pela diferença entre o valor dos benefícios emitidos nesta unidade federativa (transferência de rendas previdenciárias) e o correspondente valor arrecadado no mesmo período.

Neste trabalho, o referencial primário para a caracterização de políticas redistributivas é constituído pela tipologia proposta por Lowi (1964) para a classificação de políticas públicas. De acordo com a sua contribuição seminal, as políticas redistributivas compreendem aquela que proporciona a redistribuição de vantagens ou benefícios entre grupos sociais, tirando recursos de um determinado grupo em favor de outros, buscando equidade e provocando conflitos.

Analisando vários trabalhos sobre a tipologia de Lowi, explica Souza (2010, p. 09) que as arenas ou políticas redistributivas “seriam vistas como tomando benefícios de outros grupos, envolvendo conflitos sobre legitimidade da ação e do conteúdo específico. As demandas bestariam associadas a uma retórica de luta de classes e integradas (coesão de membros do grupo etc.), pressuporiam um executivo forte e exemplifica estas políticas com taxações”.

Seguindo fiel à conceituação empregada nas informações repassadas pelo MPS, o valor dos benefícios emitidos corresponde ao valor líquido (diferença entre valor bruto e descontos) dos créditos emitidos na “folha de pagamentos da Previdência Social” (maciça), classificados pelo município do órgão pagador (onde o segurado recebe seu benefício). Já o Valor arrecadado compreende os recolhimentos provenientes de todas as receitas incluídas na guia de recolhimento da Previdência Social - GPS⁷.

⁷ Abrangem receitas de contribuições sociais de empresas, entidades equiparadas e contribuintes em geral, débitos e parcelamentos administrativos e judiciais, receitas patrimoniais, devolução de benefícios, reclamações trabalhistas e outros. Inclui as contribuições relativas a outras entidades (SESC, INCRA, Salário Educação) e os acréscimos legais (atualização monetária, juros e multas). Os dados são por local de pagamento e o mês de referência é o de processamento da GPS (mês civil).

No ano de 2009, os 167 municípios do RN arrecadaram R\$ 1.211 bilhões em receita previdenciária e receberam em pagamento de benefícios o valor líquido de R\$ 2.886 bilhões, gerando, assim, para estes municípios superávit da ordem de R\$ 1.674 bilhões. O superávit previdenciário no RN é fortemente influenciado pela alta cobertura proporcionada pela previdenciária rural da qual resulta uma baixa relação entre o valor dos benefícios emitidos e a respectiva contribuição previdenciária.

Na série de 2002 a 2007, o RN arrecadou contribuições previdenciárias entre 3,3% a 4,2% de seu PIB e, em contrapartida, no mesmo período, recebeu a título de crédito de pagamentos de benefícios valores que variaram entre 9,3% a 10,3% do seu PIB, resultando em favor dos municípios potiguares ganho monetário proporcional a 5,79% a 6,58% de toda riqueza produzida no estado.

Quadro 15-Relação do PIB do RN com o Valor dos Benefícios e a Arrecadação Previdenciária

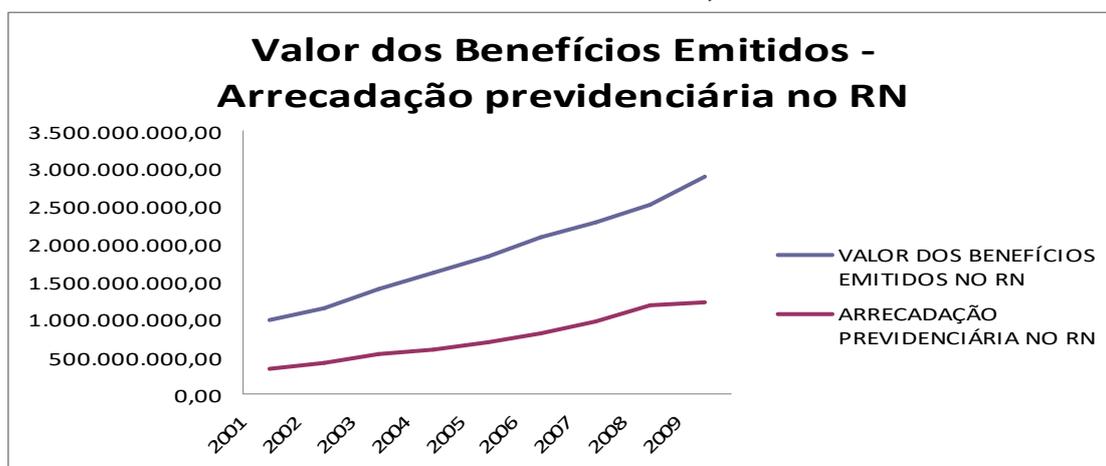
AN O	(A) PIB do RN em R\$	(B) Valor dos benefícios em R\$	(A/B) % dos Benefícios em relação ao PIB/RN	(C) Arrecadação Previdenciária no RN em R\$	(A/C) % da Arrecadação em relação ao PIB/RN	(D) Valor dos Benefícios - arrecadação em R\$	(A/D) % do Superávit em relação ao PIB/RN
2001		991.535.879		328.889.428		662.646.451	
2002	12.198.000.000	1.144.314.340	9,38%	414.224.912	3,39%	730.089.427	5,98%
2003	13.515.000.000	1.397.934.006	10,34%	532.571.697	3,94%	865.362.308	6,40%
2004	15.580.000.000	1.609.848.537	10,33%	585.138.605	3,75%	1.024.709.631	6,58%
2005	17.870.000.000	1.823.950.646	10,21%	695.519.002	3,89%	1.128.431.644	6,31%
2006	20.557.000.000	2.092.568.362	10,18%	807.332.555	3,93%	1.285.235.807	6,25%
2007	22.926.000.000	2.290.248.117	9,99%	963.632.293	4,20%	1.326.615.824	5,79%
2008		2.517.030.384		1.180.157.875		1.336.872.509	
2009		2.886.389.203		1.211.611.971		1.674.777.232	

Fontes: Arrecadação e benefícios, AEPS, vários anos. Infologo, de 2001 a 2008. Síntese/DATA-PREV, em 2009. PIB, AERN, 2007. Os Valores da coluna (A) foram arredondados, e em todas as colunas em R\$ foram excluídos os centavos.

Elaboração: do autor

O Gráfico 20 representa a trajetória evolutiva das transferências monetárias decorrente do pagamento de benefícios no RN e a respectiva evolução da arrecadação previdenciária.

Gráfico 20-Linhas Comparativas de evolução do Valor dos Benefícios emitidos e da Arrecadação Previdenciária do Rio Grande do Norte, de 2001 a 2009.



Fontes: AEPS/MPS, vários anos. INFOLOGO. Em 2009, SÍNTESE/DATAPREV.
Elaboração: do autor.

O superávit na relação pagamento de benefício e a correspondente arrecadação previdenciária coloca o RN entre os estados beneficiados pelo efeito redistributivo inter-regional da Previdência Social, pois arrecada contribuições sociais vinculadas tradicionalmente à despesa previdenciária em proporção significativamente inferior ao que paga em benefícios.

Esta suposição ampara-se no disposto no inciso X, do art. 167, da CF/88, cujo comando veda a utilização dos recursos provenientes das contribuições previdenciárias de que trata o art. 195, I, *a*, e II (pagas pelo empregador sobre folha de salários e pelo trabalhador também sobre sua verba salarial), para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do RGPS, permitindo, assim, considerar que o expressivo déficit de arrecadação previdenciária no RN é suprido, em grande parte, pelo excesso de arrecadação previdenciária verificada nos municípios de maior PIB, acabando por funcionar a política previdenciária como um importante fator de diminuição das desigualdades regionais.

5.6 Comparativo: valor dos benefícios x transferências fiscais

O Quadro 16 e o Gráfico 21 mostram que, de 2001 a 2009, o valor dos benefícios previdenciários pagos aos beneficiários residentes no RN supera significativamente as transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do Fundo de Participação dos Estados (FPE) destinado ao estado potiguar.

Quando se considera o valor total dos benefícios pagos, abrangendo os beneficiários rurais e urbanos, as transferências monetárias da Previdência Social são superiores aos repasses do FPE e representa quase o triplo das transferências constitucionais do FPM aos municípios do RN.

Quadro 16-Comparativo do Valor dos Benefícios emitidos com os Repasses de FPM e FPE para o RN.

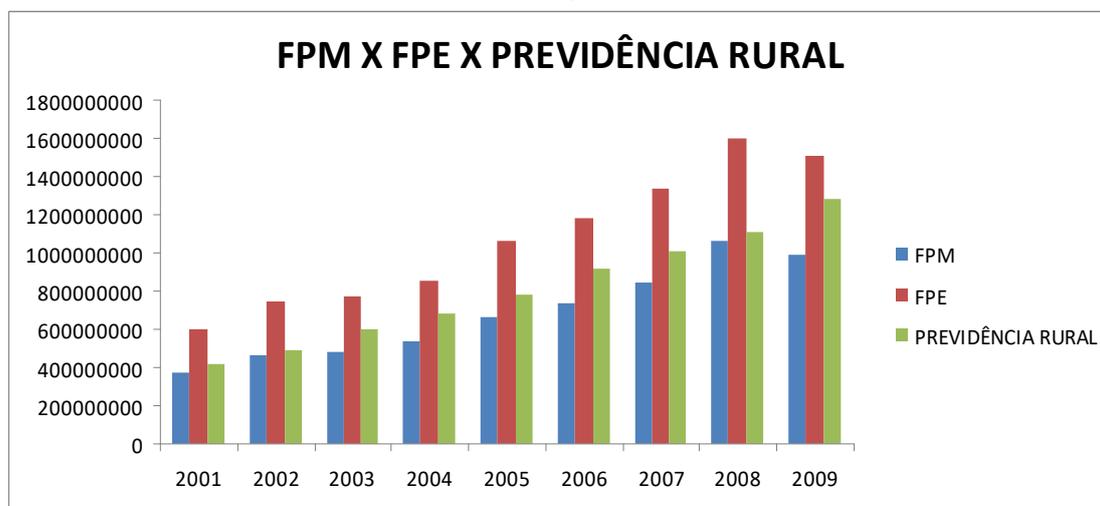
	FPM/RN	FPE/RN	VALOR DOS BENEFÍCIOS EMITIDOS NO RN		
			RURAL	URBANO	TOTAL (Rural + Urbano)
2001	371.624.119,62	598.964.545,41	420.644.755,17	570.891.124,08	991.535.879,25
2002	459.963.081,29	741.268.901,16	486.891.725,64	657.422.614,89	1.144.314.340,53
2003	478.285.252,10	771.144.603,19	597.603.828,00	800.330.178,00	1.397.934.006,00
2004	536.195.552,79	850.016.834,65	681.498.850,00	928.349.687,00	1.609.848.537,00
2005	662.073.677,81	1.063.839.646,64	784.134.496,00	1.039.816.150,00	1.823.950.646,00
2006	732.334.633,72	1.177.370.259,83	916.691.491,46	1.175.876.871,32	2.092.568.362,78
2007	842.332.110,47	1.337.333.073,57	1.005.748.039,80	1.284.500.077,74	2.290.248.117,54
2008	1.067.223.660,73	1.602.245.221,50	1.111.187.516,19	1.405.842.868,61	2.517.030.384,80
2009	989.113.432,34	1.512.667.661,39	1.281.692.861	1.604.696.342,00	2.886.389.203,00

Fontes: FPM e FPE, Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF). Os valores referentes a soma dos benefícios previdenciários urbanos e rurais emitidos no ano de 2001/2008, AEPS, vários anos, de 2009, SINTESE/DATAPREV.

Notas:

- (1) de 2001/2006, dos valores do FPM e do FPE já está descontada a parcela de 15 % (quinze por cento) destinada ao FUNDEF.
- (2) A partir 2007, dos valores do FPM e do FPE, já está descontada a parcela destinada ao FUNDEB.
- (3) O Valor dos benefícios emitidos corresponde ao valor líquido (diferença entre valor bruto e descontos) dos créditos emitidos pelo Instituto Nacional de Previdência Social - INSS para pagamento de benefícios do Regime Geral de Previdência Social, Encargos Previdenciários da União e Amparos Assistenciais previstos na Lei Orgânica da Assistência Social, classificados pelo município do órgão pagador.

Gráfico 21–Comparativo do Valor dos Benefícios emitidos com os Repasses de FPM e FPE para o RN.



Fontes: AEPS/MPS, vários anos. INFOLOGO. Em 2009, SÍNTESE/DATAPREV.
Elaboração: do autor

Assim, em 2009, o crédito líquido total resultante do pagamento de benefícios previdenciários nos municípios do RN equivale a 2,91 vezes o valor total repassado do FPM aos mesmos municípios.

O Quadro 16 mostra que mesmo se considerado apenas o crédito líquido decorrente do pagamento de benefícios previdenciários à clientela rural, ainda assim este valor é maior que as transferências do FPM, e esta superioridade se apresenta em todo o período de 2001 a 2009. Por exemplo, em 2009, o valor total, anual dos pagamentos feitos pela Previdência Social à clientela rural do RN supera em aproximadamente R\$ 300 milhões a quantia transferida pelo FPM para os municípios do mesmo estado.

Nos **Apêndices I a III** encontram-se organizadas informações sobre receita orçamentária própria, a cota-parte do FPM e do ICMS referente a cada um dos municípios potiguares com intuito de permitir dimensionar com maior riqueza de detalhes a relevância socioeconômica da renda decorrente do pagamento de benefícios do RGPS na economia destes municípios.

O **Apêndice I** estabelece comparação, referente ao ano de 2008, do valor dos benefícios emitidos em cada um dos 167 municípios do RN, considerando isolada e conjuntamente a clientela rural e urbana, com as principais fontes de receitas de cada um destes mesmos municípios, a saber, receitas próprias, FPM e COTA-ICMS. O **Apêndice II** estabelece a relação da renda previdenciária decorrente do pagamento de benefícios em cada município potiguar com o FPM e o IDH-Municipal

(IDH-M) do respectivo ente municipal. E o **Apêndice III** estabelece a relação do PIB municipal com renda previdenciária decorrente do pagamento de benefícios.

Identificou-se na pesquisa que em apenas 22 (13,18%) dos 167 municípios do RN os valores transferidos pela Previdência Social aos beneficiários urbanos superaram os valores pagos aos beneficiários rurais, o que permitir dizer que em 86,82% dos municípios potiguares é maior o volume de créditos previdenciários advindos da atividade rural.

Extraí-se do detalhado comparativo do Apêndice I que 51 (30,53%) dos 167 municípios do RN têm a cota do FPM inferior ao valor proveniente do pagamento de benefícios da Previdência Social à clientela rural. E, se considerada a transferência total de renda da Previdência Social (clientela rural + urbana), temos que 65 (38,92%) dos 167 municípios do RN têm a cota do FPM inferior a transferência de recursos provenientes da previdência.

Em que pese o número maior de municípios onde os recursos do FPM superaram as transferências previdenciárias, quando se analisa a relação entre o valor total dos benefícios emitidos no estado e o valor total do FPM que é destinado aos seus municípios, constata-se uma grande disparidade de valores, equivalendo os benefícios a várias vezes o valor do FPM. Como visto, em 2009, o crédito líquido total resultante do pagamento de benefícios previdenciários nos municípios do RN equivale a 2,91 vezes o valor total repassado do FPM aos mesmos municípios, a corroborar que, como na maioria do país, a Previdência Social tem desempenhado um papel importante na economia dos municípios potiguares.

A explicação para o fato do valor total da renda previdenciária superar em várias vezes o FPM, embora esta transferência fiscal seja monetariamente superior na maioria dos municípios do estado, provavelmente está na proliferação de municípios de baixa densidade populacional no estado do RN, a provocar o repasse de FPM em seu valor mínimo, o qual, ainda assim é expressivo em relação ao PIB do respectivo município.

Por exemplo, o município de Bodó, com 2.611 habitantes, recebe o mesmo repasse de FPM que o município de Carnaubais, com 9.578 habitantes. Como não existe valor mínimo de repasse da verba previdenciária, pois este é determinado pelo número de benefícios emitidos em favor dos beneficiários de cada localidade, o volume de recursos das transferências previdenciárias acaba sendo superado pelo FPM nos municípios de menor população. E, no RN, 104 dos seus 167 municípios

têm população de até 10.188 habitantes, o que os coloca necessariamente na faixa mínima do FPM.

Tem-se, assim, que quanto menor a densidade populacional do município maior as chances dos repasses advindos do FPM superarem o valor líquido dos benefícios emitidos pela Previdência Social. É o que se verificou, por exemplo, nos municípios de Água Nova (2.929 habitantes), Caiçara do Rio do Vento (3.158 habitantes), Itaú (5.936 habitantes), Ipueira (2.097 habitantes), Lagoa de Velhos (2.704 habitantes), entre outros, onde a expressão monetária do pagamento de benefícios equivale a menos da metade dos repasses do FPM.

O inverso também é verdadeiro, ou seja, quanto maior a densidade populacional maior as chances dos repasses de pagamento de benefícios superarem as verbas transferidas do FPM. E a superioridade da verba previdenciária em relação ao FPM, quando ocorre, dá-se em proporções muito superiores, a exemplo do que se observou nos municípios de Açu (52.824), Mossoró (241.645) e Natal (798.065), nos quais o valor total do pagamento de benefícios da Previdência Social supera em cinco vezes o total das verbas do FPM.

De qualquer forma, os dados do Apêndice III demonstram que mesmo nos municípios onde o FPM supera a verba previdenciária, esta verba representa significativa parcela do PIB municipal, a confirmar a relevância econômica da Previdência Social para a economia local.

Ainda do garimpo dos dados coletados, viu-se que entre os 158 municípios do RN cujas transferências constitucionais foram investigadas apenas 11 deles tem receita própria superior a transferência de renda proveniente da previdência rural, a revelar que o subsistema de Previdência Rural supera a arrecadação de tributos próprios municipais em aproximadamente 88% dos municípios do RN.

Este dado indica a precária autonomia financeira dos municípios potiguares, cuja máquina administrativa pouco arrecada dentro de suas competências constitucionais de tributar, tornando-os ainda mais dependentes das transferências constitucionais e da renda previdenciária percebida por seus habitantes.

Outra evidência da importância da verba previdenciária rural para os municípios do RN decorre do fato de que no universo dos 158 municípios do RN cujas transferências constitucionais foram investigadas apenas 21 tem a COTA-ICMS superior a transferência de renda proveniente da Previdência Rural.

Quanto à repercussão social dos recursos previdenciários, os dados coletados no Apêndice II sugerem que a renda previdenciária influencia na qualidade de vida das pessoas mais positivamente que a principal transferência fiscal federal, o FPM. Isso porque os municípios potiguares melhor situados com a relação ao IDH-M apresentam a renda previdenciária decorrente do pagamento de benefícios superior aos recursos do FPM. Enquanto aqueles municípios que têm o FPM como fonte de receita principal tendem a figurar em pior classificação no IDH-M.

Nessa linha, aponta o Apêndice II que entre os 10 municípios do RN com melhor IDH-M, 7 deles têm a renda previdenciária superior às transferências do FPM. No oposto, entre os 10 municípios com pior IDH-M, todos os 10 têm as transferências do FPM superior à renda previdenciária, o que converge com os trabalhos de Sólon (2004) sobre a Previdência Social.

É provável que a relação positiva da renda previdenciária com o Índice de Desenvolvimento Humano do Município deva-se a maior focalização daquela renda em favor dos grupos de maior vulnerabilidade social, notadamente, o público-alvo do subsistema de previdência rural.

A este respeito, considerou Schwarzer (2000, p. 58) que

“A ampla maioria dessas pessoas beneficiadas (pela previdência rural) parece estar entre as menos abonadas do país, seja qual for o padrão de referência adotado. Nesse sentido, uma primeira conclusão a ser traçada a partir dos dados levantados neste texto é que o programa, para as dimensões que atinge, a cobertura de riscos sociais que promove e a eficiência de ‘focalização’ no combate à pobreza, pode ser considerado muito barato e eficiente, como talvez poucos outros consigam ser no mundo”.

O próprio método de distribuição da renda previdenciária diretamente ao seu beneficiário, sem interpostos, parece influenciar em prol do resultado positivo esperado por esta política, porquanto, os recursos oriundos das transferências fiscais explícitas, a exemplo do FPM e da cota-parte do ICMS, são geridos pela autoridade pública constituída e empregados em políticas que nem sempre refletem melhoria na qualidade de vida da população local.

Nesse sentido, argumenta França (2004, 14) que as transferências previdenciárias “Acabam sendo mais importantes que a prefeitura, porque o recurso do FPM é, muitas vezes, diluído em políticas públicas inadequadas. E, no caso dos aposentados, eles sabem destinar muito bem os recursos para aquelas necessidades básicas deles e da comunidade”. Assim, os dados convergem com outros estudos (França, 2004; Costanzi e Barbosa, 2009) que apontam que nos municípios onde os indicadores econômicos e sociais são desfavoráveis, o FPM apresenta-se em maior



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho procurou ressaltar a importância da previdência rural na economia dos municípios do Rio Grande do Norte.

Para ordenar as questões referentes à previdência social como fator de desenvolvimento socioeconômico municipal, trabalhou-se, inicialmente, com capítulos teóricos com intuito de fazer uma exposição sobre o processo histórico e as influências culturais, sociais e econômicas na formação da Previdência Social enquanto política estatal de proteção social.

A partir da investigação das razões pela qual existem programas previdenciários públicos, constatou-se que pelo menos quatro razões são fundamentais para existência de sistemas organizados de Previdência Social criados por iniciativa estatal, a saber, razões de natureza econômica, social, jurídica e política, de modo que atualmente existe razoável consenso sobre a necessidade de intervenção do Estado na montagem, manutenção e fiscalização dos sistemas previdenciários.

Na abordagem da evolução histórica da Previdência Social, afirmou-se que, embora a solidariedade social entre as pessoas remonte as formas mais rudimentares de associação humana, somente com o enfraquecimento do ideal liberal e com o advento do denominado Estado Social que sucede o Estado Liberal é que se tem campo fértil a estruturação de um sistema previdenciário edificado como direito do cidadão e dever do Estado.

Nesse contexto, o trabalho aduziu que as medidas de proteção social previdenciária têm seu apogeu de desenvolvimento, fortalecimento e expansão no momento que sucede à Segunda Guerra. A partir desse momento desenvolve-se a caracterização do ideal de seguridade social, passando-se a compreender a previdência social como uma técnica pública, obrigatória e universal, capaz de garantir o mínimo necessário para a manutenção da dignidade do ser humano, e apta a colaborar no combate aos problemas econômicos, políticos e sociais, gerando bem-estar social.

Na perspectiva do desenvolvimento da proteção social pelo Estado brasileiro, o trabalho revelou que a caracterização da realidade social nacional evidencia desequilíbrios e contrastes cuja origem e justificativa encontra-se na história mais remota da formação do Estado brasileiro, o qual, para alguns, até hoje não conseguiu estruturar-se como um verdadeiro Estado de bem-estar social.

Discorreu o estudo que as medidas de proteção securitária foram implantadas no Brasil de forma seletiva, heterogênea e fragmentada, sendo que até pouco antes da década de 1930, o Brasil não tinha articulado um sistema de proteção social pre-

videnciária, a confirmar o silêncio sobre a questão nas primeiras Cartas de 1824 e 1891. A seletividade destacada pelos autores diz respeito ao reduzido número de beneficiários atendido pelo sistema. A heterogeneidade refere-se ao fato de algumas categorias profissionais possuírem uma gama maior de benefícios em relação a outras. A fragmentação, por sua vez diz respeito à multiplicidade de instituições, com situações financeiras e bases de arrecadação diferenciadas, que respondiam pela cobertura previdenciária da população incluída.

Destacou o estudo que, por falta de organização e articulação política, a viabilização do regime previdenciário rural acontece somente em 1971, através da Lei Complementar nº 11, a partir do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), executado pelo Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FUNRURAL). Os benefícios destes programas eram destinados aos trabalhadores rurais assalariados e autônomos do regime de economia familiar e seus dependentes.

O trabalho demonstrou que, apesar de ter representado avanço, a proteção previdenciária criada pelo PRORURAL continuava mitigada e diferenciada em relação à prevista aos demais segurados urbanos. O tratamento desigual no tocante à proteção previdenciária manteve-se até o advento da Constituição Federal de 1988, que finalmente elegeu a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais à categoria de princípio constitucional.

Destacou-se que as novas regras instituídas pela CF de 1988 ensejaram expressivo incremento da cobertura previdenciária rural, entre os anos de 1991 a 1994, quando se verificou crescimento de aproximadamente 50% nos números de beneficiários da clientela rural.

É preciso salientar, ainda, que foram levantados ao longo do texto informações que apontam para uma redução gradativa dos gastos com a previdência rural, devido à tendência iniciada, há poucas décadas, de redução progressiva da população rural. Este gastos tendem a diminuir também em razão da ainda lenta, mas persistente, queda do percentual de trabalhadores que não contribuem para a previdência social, em suas diversas modalidades contributivas.

A redução da clientela previdenciária rural no RN demonstrada no trabalho corrobora a tendência observada nacionalmente, onde se registrou a queda do percentual de segurados especiais de 10,5%, em 2001, para 8,6%, em 2008, da população economicamente ativa atingida pela cobertura previdenciária, esta tendência

de queda está relacionada com a redução dos desocupados (pessoas sem emprego formal), tanto nas áreas urbanas quanto rurais, ao longo da década de 2000.

Quanto ao financiamento da previdência rural, defendeu o trabalho que a previdência rural como parte integrante da Previdência Social está contida na Seguridade Social, logo a receita mantedora das despesas previdenciárias do RGPS advém das mesmas fontes financiadoras da Seguridade, descritas no art. 195 da CF/88.

Nessa linha, o trabalho sustentou que, embora seja comum o estudo do financiamento da previdência rural a partir do resultado das contribuições sociais (tributos) vertidas especificamente pelos contribuintes rurais (empregadores e trabalhadores), e desta ótica invariavelmente emerge a conclusão de que o subsistema previdenciário rural é fortemente deficitário, a verdade é que o arranjo jurídico-constitucional em nenhum momento enseja esta distinção entre as fontes de custeio, as quais foram destinadas pelo constituinte originário para a cobertura da Seguridade Social como um todo, incluindo-se, portanto, indistintamente as ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Dessa forma, partindo do pressuposto que não existe déficit nas contas da Seguridade Social, sustentou o trabalho que não poderia haver déficit em seus subsistemas, entre os quais o previdenciário, seja no atendimento da clientela rural ou urbana.

Ponderou-se que o sistema previdenciário rural só poderia ser considerado deficitário se levado em consideração para o seu custeio apenas as receitas decorrentes das contribuições vertidas pelos empregadores e trabalhadores vinculados ao setor rural. Por este prisma, a arrecadação sobre a atividade rural cobriria em torno de um décimo da despesa com os benefícios emitidos, a ensejar financiamento, a princípio pelo sistema previdenciário urbano, em percentual superior a 1% do PIB nacional.

De qualquer sorte, o trabalho chamou atenção para o fato de que o sistema previdenciário rural ser deficitário não é, em si, grave, pois o mesmo apresenta uma série de externalidades positivas que o justificam.

Afora isso, segundo Schwarzer (2000b), constatou-se que entre os casos de sistemas de aposentadorias ou outros benefícios à população rural conhecidos de outros países, não há um sequer que tenha logrado a autossuficiência financeira, porque simplesmente o modelo *bismarckiano* não é capaz de se adaptar às características

elementares da atividade econômica rural. Por isso, também não há como esperar que um sistema de previdência rural venha a ser autofinanciável no Brasil e deve-se ter certeza de que o programa prosseguirá exigindo transferências de recursos, seja de contribuintes previdenciários urbanos, seja a partir do Tesouro Nacional.

Nesse ponto, o trabalho filia-se ao pensamento de Schwarzer (2000b) quando afirma que a última fonte parece tecnicamente a mais adequada, uma vez que subsidiar o segurado especial rural com recursos de contribuição urbana fará com que os benefícios urbanos percam em qualidade atuarial e tornem-se crescentemente desinteressantes aos segurados normais, minando a sustentabilidade política de longo prazo do sistema previdenciário como um todo. E filia-se também a proposta de Delgado (1999) de criar uma contribuição previdenciária simbólica a ser recolhida pelo segurado especial como fonte de custeio subsidiária das despesas geradas pelos benefícios que lhe são destinados.

No capítulo final, o estudo abordou a origem do federalismo no Brasil, relacionando a isso nossa tradição centralizadora no que pertine a distribuição das receitas tributárias. Nesse trilhar, demonstrou-se que mesmo com o advento da Constituição de 1988, que preteceu avançar para um federalismo menos centralizado e de três níveis (incluindo uma terceira esfera de poder político: o município), o número de competências e recursos tributários destinados à União em detrimento dos estados e municípios é muito grande, fazendo com que se tenha um modelo federativo ainda marcadamente centralizador.

Entre os efeitos desta centralização está que as transferências constitucionais federais e estaduais ainda representam a principal fonte de receita fiscal da maioria dos municípios brasileiros.

A pesquisa abordou ainda estudos que têm enfatizado o impacto da Previdência Social sobre a economia local de pequenos municípios, para em seguida cruzar dados e estatísticas com o propósito de dimensionar a relevância socioeconômica da renda previdenciária rural nos municípios do Rio Grande do Norte. Para este fim, estabeleceu-se a comparação do valor monetário transferido a cada um dos 167 municípios do RN pelo pagamento dos benefícios previdenciários - rurais e urbanos - com as fontes de recurso igualmente importantes no orçamento destes entes municipais. Além das receitas tributárias próprias, constituíram objeto de análise comparativa com o valor dos benefícios previdenciários emitidos no RN, a transferência estadual referentes a cota parte do município sobre o ICMS e a transferência federal relativa ao FPM.

A coleta de dados permitiu confirmar que, a exemplo do que ocorre em outros estados, a Previdência Social vem exercendo uma forte influência na economia dos municípios do RN, de forma que os pagamentos de benefícios superam os do FPM e da cota-parte do ICMS, representando considerável parte do PIB destes municípios, com repercussão positiva no combate a pobreza e na melhoria do bem-estar da população.

Dos dados coletados constatou-se que, na década de 2000, o RN recebeu sistematicamente transferências previdenciárias em quantidade monetária muito superior aos respectivos valores da arrecadação previdenciária no estado. De 2002 a 2007, o RN arrecadou contribuições previdenciárias entre 3,3% a 4,2% de seu PIB e, em contrapartida, no mesmo período, recebeu a título de crédito de pagamentos de benefícios em valores que variaram entre 9,3% a 10,3% do seu PIB, resultando em favor dos municípios potiguares ganho monetário proporcional a 5,79% a 6,58% de toda riqueza produzida no estado.

O superávit na relação pagamento de benefício e a correspondente arrecadação previdenciária coloca o RN entre os estados beneficiados pelo efeito redistributivo inter-regional da Previdência Social, pois arrecada contribuições sociais vinculadas tradicionalmente à despesa previdenciária em proporção significativamente inferior ao que paga em benefícios.

Identificou-se na pesquisa que apenas em 22 dos 167 municípios do RN os valores transferidos pela Previdência Social à clientela urbana superam os valores transferidos à clientela rural, o que permite dizer que em 86,82% dos municípios do RN a soma dos valores dos benefícios emitidos à clientela rural é maior que a soma dos valores dos benefícios destinados à clientela urbana.

Ainda do garimpo dos dados coletados, viu-se que entre os 158 municípios do RN cujas transferências constitucionais foram investigadas apenas 11 deles tem receita própria superior a transferência de renda proveniente da previdência rural, a revelar que o subsistema de Previdência Rural supera a arrecadação de tributos próprios municipais em aproximadamente 88% dos municípios do RN.

Outra evidência da importância da verba previdenciária rural para os municípios do RN decorre do fato de que no universo dos 158 municípios do RN cujas transferências constitucionais foram investigadas apenas 21 tem a COTA-ICMS superior a transferência de renda proveniente da Previdência Rural.

Quanto à repercussão social dos recursos previdenciários, verificou-se que a renda previdenciária influencia na qualidade de vida das pessoas mais positivamente que a principal transferência fiscal federal repassa aos municípios, o FPM. Esta influência é sugerida pelo fato dos municípios potiguares melhor situados com a relação ao IDH-M apresentarem a renda previdenciária decorrente do pagamento de benefícios superior aos recursos do FPM. Enquanto aqueles municípios que têm o FPM como fonte de receita principal tendem a figurar em pior classificação no IDH-M.

Nessa linha, a pesquisa apontou que entre os 10 municípios do RN com melhor IDH-M, 7 deles têm a renda previdenciária superior às transferências do FPM. No oposto, entre os 10 municípios com pior IDH-M, todos os 10 têm as transferências do FPM superior à renda previdenciária, o que converge com os trabalhos de França (2004) sobre a Previdência Social.

O estudo cogitou que a relação positiva da renda previdenciária com o Índice de Desenvolvimento Humano do Município deva-se a maior focalização daquela renda em favor dos grupos de maior vulnerabilidade social, notadamente, o público-alvo do subsistema de previdência rural. O próprio método de distribuição da renda previdenciária diretamente ao seu beneficiário, sem interpostos, influencia em prol do resultado positivo esperado por esta política, porquanto, os recursos oriundos das transferências fiscais explícitas, a exemplo do FPM e da cota-parte do ICMS, são geridos pela autoridade pública constituída e empregados em políticas que nem sempre refletem melhoria na qualidade de vida da população local.

Assim, os dados convergem com outros estudos cujas conclusões apontam que nos municípios onde os indicadores econômicos e sociais são desfavoráveis, o FPM apresenta-se em maior participação no PIB municipal. *Contrario sensu*, nos municípios onde os indicadores econômicos e sociais são mais favoráveis, o FPM tem menor participação no PIB, e isto indica que a Previdência Social contribui decisivamente para a geração de renda nestes municípios.

Reforçando o impacto social positivo da Previdência Social, a pesquisa constatou que, no Rio Grande do Norte, as transferências previdenciárias reduzem o contingente de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza em 14,1%, proporção superior à média nacional que é de 12,3%. Esse dado o coloca na posição de sexta maior redução entre os estados brasileiros.

O resultado da pesquisa reforça a ideia de que a implantação da previdência no meio rural trouxe resultados significativos, que podem se traduzir em indica-

dores de impacto para a qualidade de vida da população e da economia dos municípios do RN. Os dados e argumentos apresentados revelaram que o montante de recursos que é introduzido nos municípios do RN pela Previdência Social supera as receitas municipais próprias, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e os recursos da COTA-ICMS. Nesse sentido, a hipótese converge com os estudos de amplitude geral que afirmam que a Previdência Social Rural oferece uma considerável contribuição para o desenvolvimento das economias locais e para a elevação da qualidade de vida da população.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AQUINO, Joacir Rufino de; SOUZA, Ronie Cléber de. **Impactos Socioeconômicos da Previdência Rural no Brasil: um estudo de caso no município de Encanto/RN**. Disponível em: <http://www.sober.org.br/palestra/6/663.pdf>. Acesso em: 04 de jun de 2010.

ANFIP - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. **Análise da Seguridade Social em 2006**. Brasília: ANFIP, 2007.

_____. **20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social**. Flavio Tonelli Vaz, Juliano Sander Musse, Rodolfo Fonseca dos Santos (Coords.). Brasília : ANFIP, 2008.

ARAÚJO, Odília Sousa. **A reforma da Previdência Social brasileira no contexto das reformas do Estado: 1988 a 1998**. Natal: EDUFRN-Editora da UFRN, 2004.

ARRETCHE, Marta. **Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 14, n. 40, pp. 111-141, 1999.

AURELIANO, Liliana; DRAIBE, Sônia Miriam. (1989). **A especificidade do Welfare State brasileiro**. In: MPAS/CEPAL. Economia e desenvolvimento - vol. I: reflexões sobre a natureza do bem-estar. Brasília: MPAS/ CEPAL, pp. 85-178, 1989.

BALERA, Wagner. **A Seguridade Social na Constituição de 1988**. São Paulo: RT, 1989.

BARBOSA, Rômulo Soares. **Entre a Igualdade e a Diferença: processos sociais e disputas políticas em torno da Previdência Social no Brasil**. Tese de Doutorado - Seropédica, UFRRJ, 2007.

BARROS JUNIOR, Cássio Mesquita. **Previdência Social Urbana e Rural**, São Paulo: Saraiva, 1981.

BATISTA, A. S. *et al.* **Envelhecimento e dependência: desafios para a organização da proteção social**. Brasília: MPS, 2008.

BELTRÃO, Kaizô Iwakami; CAMARANO, Ana Amélia; MELLO, Juliana Leitão e. **Mudanças nas Condições de Vida dos Idosos Rurais Brasileiros: Resultados Não-Esperados dos Avanços da Seguridade Social**. Brasília: IPEA, 2005. Texto para Discussão, n.º 1282.

BELTRÃO, Kaizô Iwakami; OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de; PINHEIRO, Sonôe Sugahara. **A população rural e a Previdência Social no Brasil: uma análise com ênfase nas mudanças constitucionais**. Brasília: IPEA, 2000. Texto para Discussão, n.º 759.

BERWANGER, Jane Lucia W. **Previdência Rural: inclusão social**. 2ª ed., Curitiba: Juruá, 2008.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade Social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil**. Brasília: Letras Livres; Ed. UNB, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988.

BREMAEKER, François E. J. de. **A Construção de um Pacto federativo que Interesse a todos os Municípios**. IBAM/ENSUR/CEIF/IBAMCO (Série Estudos Especiais n.º 194), 2007.

CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. **Determinantes da Sustentabilidade e do Custo Previdenciário: Aspectos Conceituais e Comparações Internacionais**. Brasília: IPEA, 2006. Texto para Discussão, n.º 1226.

_____. **Previdência Social e Distribuição Regional da Renda**. Brasília: IPEA, 2008. Texto para Discussão, n.º 1318.

CAETANO, Marcelo Abi-Ramia; ROCHA, Roberto de Rezende Rocha. **O sistema previdenciário brasileiro: uma avaliação de desempenho comparada**. Brasília: IPEA, 2008. Texto para Discussão, n.º 1331.

CALSAVARA, Rogério Pereira. **A Previdência Social como fator de desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiro**. Campinas, 2001. Mimeo.

CAMPOS, André. **Aspectos da proposta de mudança na regulamentação da previdência rural no Brasil**. Brasília: IPEA, 2006. Texto para Discussão, n.º 1195.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 11. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. 4. ed. São Paulo: Vozes, 2003.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 9ª edição. São Paulo: Ltr, 2008.

CASTRO, Jorge Abrahão de; CARDOSO JR., José Celso. **Políticas sociais no Brasil: evolução do gasto social federal no período 1995/2002**. In: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005.

COSTANZI, Rogério Nagamine; ANSILIERO, Graziela. **Considerações sobre a Política de Reajuste de Benefícios da Previdência Social e Comparações com Índices de Inflação**. In Estudos e Pesquisas da Secretaria de Políticas de Previdência Social 2003-2009. (Coleção Previdência Social, Série Estudos; v. 31, 1. Ed.). Brasília: MPS, abril, pp. 181-198, 2009.

COSTANZI, Rogério Nagamine; BARBOSA, Edvaldo Duarte. **A Previdência Social e a Distribuição de Renda Intermunicipal**. In Estudos e Pesquisas da Secretaria de Políticas de Previdência Social 2003-2009. (Coleção Previdência Social, Série Estudos; v. 31, 1. Ed.). Brasília: MPS, abril, pp. 94-111, 2009.

- CORDEIRO, Marcel. **Previdência Social Rural**. Campinas: Ed. Millennium, 2008.
- DAVID, M. D. ; DAVID, A. C. A. ; RODRIGUES, M. S ; ROLLO, P. A.. **Previdência Rural no Brasil: uma análise de seu impacto e eficácia como instrumento de combate à pobreza rural**. In: Anais do Seminário Fao/Cepal/Rimisp: Experiências Exitosas de Combate à Pobreza Rural na América Latina, Ago/set, 1999.
- DELGADO, Guilherme C.. **Previdência rural: relatório de avaliação socioeconômica**. Brasília: IPEA, 1997 (texto para discussão, 477).
- DELGADO, Guilherme C. . **Experiências exitosas de combate a pobreza rural: lições para a reorientação de políticas. Caso Brasil: sistema de previdência social rural**. Brasília: FAO, 1999. (Projeto FAO Pobreza – LOA 98290/RLC).
- DELGADO, Guilherme C.; CARDOSO Jr., José Celso. **O idoso e a previdência rural no Brasil: a experiência recente de universalização**. Brasília: IPEA, 1999. (texto para discussão, 688).
- DELGADO, Guilherme C.; CARDOSO Jr., José Celso. **Principais resultados da pesquisa domiciliar sobre a previdência rural na região sul do Brasil** (Projeto Avaliação Socioeconômica da Previdência Social Rural). Rio de Janeiro: IPEA, 2000 (texto para discussão, 734).
- DELGADO, Guilherme C.; CARDOSO Jr., José C. (orgs.) **Universalização de Direitos Sociais no Brasil: a experiência da previdência rural nos anos 90**. Brasília, Rio de Janeiro: IPEA, ago. 2000.
- DELGADO, Guilherme C.; CASTRO, Jorge Abrahão de; **Financiamento da Previdência Rural: Situação Atual e Mudanças**. Brasília: IPEA, 2003. (Texto para Discussão, n.º 992).
- DELGADO, Guilherme C.; SCHWARZER, Helmut. **Evolução histórico-legal e formas de financiamento da previdência rural no Brasil**. In: Guilherme Delgado e José Celso Cardoso Jr. (orgs.), *A universalização de direitos sociais no Brasil: a Previdência Rural nos anos 90*, Brasília: IPEA, 2000, p.187-210.
- DRAIBE, Sônia Miriam. **O Welfare state no Brasil: características e perspectivas**. Caderno de Pesquisas n. 08. Campinas: UNICAMP, 1993.
- DRAIBE, S. M., CASTRO, M.H.G., AZEVEDO, B. **O sistema de proteção social no Brasil**. Campinas: NEPP/UNICAMP, 1991.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. **As três economias políticas do Welfare State**. Lua Nova, n.24, p. 85-116, set. 1991.
- FAGNANI, Eduardo. **Política Social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade**. Tese (Doutorado) – UNICAMP, Campinas, 2005 (mimeo).
- _____. **Direitos sociais no fio da navalha**. In 20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social. Flavio Tonelli Vaz, Juliano Sander Musse, Rodolfo Fonseca dos Santos (Coords.). Brasília : ANFIP, pp. 23-44, 2008.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A Política Social do Estado Capitalista: as funções da previdência e da assistência social.** São Paulo: Cortez, 2000.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Uma Genealogia das Teorias e Tipologias do Estado de Bem-Estar Social.** In: O Estado de Bem-Estar Social no Século XXI/ Maurício Godinho Delgado, Lorena Vasconcelos Porto (orgs.). São Paulo: LTr, pp. 31-86, 2007.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina M. Cheibub. **Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica.** Análise e Conjuntura, São Paulo, v. 1, n. 3, p. set./dez., pp. 107-127, 1986.

FORTES, Simone Barbisan. **Previdência Social no Estado Democrático de Direito: uma visão à luz da teoria da justiça.** São Paulo: Ltr, 2005.

FRANÇA, Álvaro Sólton de. **Previdência Social e a Economia dos Municípios.** 5ª ed., Brasília: ANFIP, 2004.

GALINDO, Osmil; Irmão, José Ferreira. **A Previdência Rural e a Recuperação Econômica e Social das Famílias do Nordeste.** In: Guilherme Delgado e José Celso Cardoso Jr. (orgs.), A universalização de direitos sociais no Brasil: a Previdência Rural nos anos 90, 2ª ed., Brasília: IPEA, p.165-186, 2003.

GENTIL, Denise. **A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período 1990-2005.** Rio de Janeiro, Tese de Doutorado, Instituto de Economia/UFRJ, 2006 (mimeo).

GIAMBIAGE, Fabio; TAFNER, Paulo (organizadores). **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas.** Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

GIAMBIAGI, Fabio. *et al.* **Diagnóstico da Previdência Social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar?** Revista Pesquisa e Planejamento Econômico – PPE. Volume 34, número 3. Brasília: IPEA, Dezembro /2004.

_____. **Reforma da Previdência: O Encontro Marcado.** 1ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

GODINHO DELGADO, Ignácio. **Previdência Social e mercado no Brasil.** São Paulo: LTr, 2001.

GOLDANI, Ana Maria. **Relações intergeracionais e reconstrução do Estado de Bem-Estar. Por que se deve repensar essa relação para o Brasil?** In: CAMARANO, Ana Amélia. Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60? Rio de Janeiro: IPEA/IBGE, 2004.

HOBBSAWN, Eric. **A era dos extremos: o breve século XX: 1941-1991.** São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico-Brasil.** Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**. Microdados, 2006, 2007 e 2008.

_____. **Síntese de Pesquisas**. Informativo para Imprensa. Natal: IBGE, 2010. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/default.shtm>. Acesso em: 16 de ago. de 2010.

IDEMA, Instituto de Defesa do Meio Ambiente do Rio Grande do Norte. **Anuário Estatístico do Rio Grande do Norte - 2007**. Disponível em: http://www.idema.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/idema/anuario/enviados/anuario_estatistico.asp. Acesso em: 26 de ago. de 2010.

IPEA, Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. **Brasil: o Estado de uma Nação**. Brasília: IPEA, 2007.

_____. **PNAD 2008: Primeiras análises - Demografia, Trabalho e previdência**. Comunicado n.º 31. Brasília: IPEA, 2009a.

_____. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise n.º 17 - Introdução**. Edição especial: Vinte anos da Constituição Federal. Brasília: IPEA, 2009b.

_____. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise n.º 17 - Volume 1**. Edição especial: Vinte anos da Constituição Federal. Brasília: IPEA, 2009c.

_____. **PNAD 2008: Primeiras análises - O setor rural**. Comunicado n.º 42. Brasília: IPEA, 2010a.

_____. **Dimensão, evolução e projeção da pobreza por região e por estado no Brasil**. Comunicado n.º 58. Brasília: IPEA, 2010b.

_____. **Previdência e Assistência Social: Efeitos no Rendimento Familiar e sua Dimensão nos Estados**. Comunicado n.º 59. Brasília: IPEA, 2010c.

JUNIOR, Roberto de Goes Ellery; BUGARIN, Mirta N. S.. **Previdência Social e Bem-Estar no Brasil**. Brasília: IPEA, 2001 (Texto para Discussão, n.º 831).

KERBAUY, Luís Rodrigues. **A previdência na área rural: benefício e custeio**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. 2008 (mimeo.)

KING, Desmond S. **O Estado e as estruturas sociais de bem-estar em democracias industriais avançadas**. Revista Novos Estudos, CEBRAP, n.22, outubro, 1988.

LOWI, Theodore j. **American Business, Public Policy, Casa-Studies, and Political Theory**. World Politics. Vol. 16, n. 4, pp. 691-693, 1964.

MALLOY, James M. **A política de previdência social no Brasil**. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

_____. *Authoritarianism and the extension of social security protection to the rural sector in Brazil*. Pittsburgh, 1976.

MARQUES, Rosa Maria, *et al.* **A Previdência Social no Brasil**. 1ª edição. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

MEDEIROS, Marcelo. **A Trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990**. Brasília: IPEA, 2001. (Texto para discussão n.º 852).

MPS, Ministério da Previdência Social. **Anuário Estatístico da Previdência Social - AEPS**. Brasília: Dataprev, 1993 a 2008.

_____. **Boletim Estatístico da Previdência Social - Nordeste - Julho/2009**. Brasília, 2009.

_____. **Estatísticas Municipais de Previdência Social**. Brasília, MPAS/GM, 2000 a 2009.

_____. **Fórum Nacional da Previdência Social**. Síntese das Atividades Desenvolvidas. Brasília, 2007.

_____. **Informe de Previdência Social**. Volume 21, número 12. Brasília, 2009.

_____. **Panorama da Previdência Social Brasileira**. Brasília, março/2004.

_____. **Livro Branco da Previdência Social**. Brasília, MPAS/GM, 2002.

MIRANDA, Rogério Boueri; CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. **Comparativo Internacional para a Previdência Internacional**. Brasília: IPEA, 2007. (Texto para Discussão, n.º 1302).

MOURA, Rodrigo Leandro de; TAFNER, Paulo; FILHO, Jaime de Jesus. **Testando a Propriedade Redistributiva do Sistema Previdenciário Brasileiro**. Brasília: IPEA, 2007. (Texto para Discussão, n.º 1282).

NETTO, Juliana Presotto Pereira. **A Previdência Social em reforma: o desafio da inclusão de um maior número de trabalhadores**. São Paulo: Ltr, 2002.

NEVES, Ilídio das. **Direito da Segurança Social - Princípios fundamentais numa análise prospectiva**. Coimbra: Coimbra Editora, 1996.

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer projetos, relatórios, monografias, dissertações e teses**. 4ª ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2008

OIT, Organização Internacional do trabalho. **Convenção n.º 102**. Dispõe sobre normas mínimas de Seguridade Social. Genebra, 1952. Disponível em: <http://www.ilo.org/public/portugue/region/ampro/brasil/inf/download/convencao102.pdf>. Acesso em: 17 de ago. de 2010.

PEREIRA JÚNIOR, Aécio. **Evolução histórica da Previdência Social e os direitos fundamentais**. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 707, 12 jun. 2005. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6881>. Acesso em: 10 de janeiro de 2009.

POCHMANN, Márcio. **Gastos sociais, distribuição de renda e cidadania: uma questão política.** *Econômica*, v. 5, n. 1, 2003.

POCHMANN, Marcio e AMORIM, Ricardo (orgs.). **Atlas da exclusão social no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2003.

RAMOS, Daniela Peixoto. **A Justiça Distributiva Liberal e a Previdência Social no Brasil.** Brasília: IPEA, 2003. (Texto para Discussão, n.º 937).

RAMOS, Lizelia Tissiani. **A Previdência Pública como instrumento de inclusão para o desenvolvimento com cidadania.** Dissertação – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - UNIJUÍ, Ijuí, 2006 (mimeo.).

RANGEL, Leonardo Alves *et al.* **Conquistas, desafios e perspectivas da Previdência Social no Brasil vinte anos após a promulgação a Constituição Federal de 1988.** *In Políticas Sociais: acompanhamento e análise n.º 17 – volume 1. Edição especial: Vinte anos da Constituição Federal.* Brasília: IPEA, 2009.

ROSANVALLON, P. **A crise do Estado-providência.** Brasília: ed. UNB, 1997.

ROCHA, Daniel Machado. **O Direito Fundamental à Previdência Social na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema previdenciário brasileiro.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

RODRIGUES DOS SANTOS, Jefferson. **Previdência rural e suas interações com a realidade local: impactos territoriais em São José do Norte – RS.** Porto Alegre: UFRGS, 2006.

RUSSOMANO, Mozart Victor. **Curso de Previdência Social.** 3ª ed., Rio de Janeiro: Forense. 1988.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira.** 2. ed. Rio: Campus, 1987.

SCHWARZER, Helmut. COSTANZI, Rogério Nagamine. **Globalização e Distribuição de Renda: a Importância da Previdência Rural e dos Benefícios de Prestação Continuada no Brasil.** *In Estudos e Pesquisas da Secretaria de Políticas de Previdência Social 2003-2009.* (Coleção Previdência Social, Série Estudos; v. 31, 1. Ed.). Brasília: MPS, abril, pp. 163-180, 2009.

SCHWARZER, Helmut. **Impactos Socioeconômicos do Sistema de Aposentadorias Rurais no Brasil: evidências empíricas de um estudo de caso no Estado do Pará.** Brasília: IPEA, 2000a. (Texto de discussão n.º 729)

_____. **Paradigmas de Previdência Social Rural: Um panorama da Experiência internacional.** Brasília, 2000b. (Texto para discussão n.º 767).

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOUZA, Lincoln Moraes. **Comentando as classificações de políticas públicas.** 2010. (mimeo).

SOUZA, Marcelo Medeiros Coelho. **A Transposição de Teorias sobre o Welfare State para o caso dos Países Subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro: IPEA, 1999 (Texto para discussão n.º 695).

TEIXEIRA, Aloísio. Prefácio. In: ARAÚJO, Odília Sousa de. **A Reforma da Previdência Social Brasileira no contexto das reformas do Estado: 1988 a 1998**. Natal, EDUFRN, Editora da UFRN, 2004.

THOMPSON, Lawrence H. **Mais Velha e Mais Sábia: a economia dos sistemas previdenciários**. Coleção Previdência Social. Série Debates. Brasília, 2000.

TORRES, Julio Cesar. **O SUAS (Sistema Único de Assistência Social) e a universalização da renda social mínima no Brasil: caminhos para uma reforma da Seguridade Social**. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras, Campus de Araraquara, 2006.

VIANNA, Maria Lucia T. Werneck. **A americanização (perversa) da Seguridade Social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Revan: UCAM, IUPERJ, 1998.

APÊNDICE I

COMPARATIVO DA RECEITA MUNICIPAL PRÓPRIA, DAS TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS (FPM E ICMS) E DO VALOR DOS BENEFÍCIOS EMITIDOS, POR MUNICÍPIO DO RIO GRANDE DO NORTE - 2008

Município (A)	População (B)	Receita Orçamentária Total (C) em R\$	Receita Tributária Própria (D) em R\$	FPM (E) em R\$	Cota ICMS (F) em mil R\$	Benefícios RURAIS Emitidos no RN (G) em R\$	Benefícios URBANOS Emitidos no RN (H) em R\$	Valor Total dos Benefícios Emitidos no RN (RURAL + URBANO) (I) em R\$
Acari	11.222	11.518.186	344.296	5.123.969	918.428	4.519.882	5.670.629	10.190.511
Açu	52.824	45.240.538	5.655.589	14.090.916	5.119.290	42.310.222	30.029.364	72.339.586
Afonso Bezerra	10.628	11.212.516	304.712	5.123.969	628.430	5.778.987	2.144.393	7.923.380
Água Nova	2.929	5.872.826	130.810	3.842.977	415.118	1.509.114	375.906	1.885.019
Alexandria	14.127	17.077.710	389.380	6.404.962	752.031	15.729.015	4.880.903	20.609.919
Almino Afonso	5.087	7.578.710	299.196	3.842.977	508.947	2.983.239	553.318	3.536.557
Alto do Rodrigues	11.817	25.883.055	6.575.451	5.123.969	4.820.958	1.905.680	2.469.768	4.375.447
Angicos	11.544	11.460.041	306.437	5.123.969	854.208	5.651.734	4.833.511	10.485.245
Antônio Martins	7.205	11.587.843	969.369	3.842.977	506.445	4.909.369	1.252.653	6.162.022
Apodi	35.648	30.168.709	2.797.666	10.247.939	3.476.857	26.316.64	8.422.996	34.739.60
Areia Branca	25.147	39.152.877	3.960.723	8.966.946	10.455.499	4.353.243	36.601.594	40.954.837
Ares	12.611	19.496.405	959.341	5.123.969	6.701.844	3.068.989	874.970	3.943.959
Augusto Severo	9.194	10.089.140	261.314	3.842.977	599.963	11.232.368	3.138.854	14.371.222
Baía Formosa	8.726	14.058.949	459.919	3.842.977	6.399.113	1.496.804	641.496	2.138.301
Baraúna	23.860	21.811.126	795.866	7.685.954	2.468.384	9.372.990	3.279.096	12.652.087
Barcelona	4.040	6.506.097	131.506	3.842.977	461.316	2.000.941	361.321	2.362.262

Bento Fernandes *	5505	5.987.100	154.400	3.842.977	410.300	1.769.108	193.458	1.962.567
Bodó	2.611	6.958.202	100.536	3.842.977	406.014	276.516	96.152	372.667
Bom Jesus	8.721	9.848.003	232.799	3.842.977	792.609	3.862.061	806.943	4.669.004
Brejinho	11.476	12.558.265	149.800	5.123.969	679.262	3.046.245	593.688	3.639.933
Caçara do Norte*	6.393	6.237.400	61.100	3.842.977	437.500	315.738	136.330	452.068
Caçara do Rio do Vento	3.158	6.760.936	166.095	3.842.977	436.160	1.284.223	196.735	1.480.958
Caicó	62.497	51.026.369	3.839.735	14.090.916	5.855.170	30.874.541	38.563.962	69.438.503
Campo Redondo	10.793	10.005.697	284.968	5.123.969	579.487	5.749.150	963.439	6.712.589
Canguaretama	30.237	31.539.310	1.850.410	8.966.946	5.054.642	9.875.871	10.030.015	19.905.885
Caraúbas	20.333	23.445.697	1.328.608	7.685.954	1.851.658	17.502.551	5.207.331	22.709.881
Carnaúba dos Dantas	7.041	7.986.832	133.187	3.842.977	889.265	2.603.276	1.013.183	3.616.459
Carnaubais	9.578	13.902.176	2.104.973	3.842.977	2.049.666	1.050.823	577.447	1.628.269
Ceará-Mirim	67.416	60.518.685	5.244.352	15.371.908	3.927.408	29.339.215	21.154.691	50.493.906
Cerro Corá	11.207	12.878.931	221.879	5.123.969	698.935	5.794.308	911.853	6.706.161
Coronel Ezequiel*	5.280	6.422.200	165.800	3.842.977	385.500	3.003.570	272.371	3.275.941
Coronel João Pessoa	4.970	7.864.081	111.366	3.842.977	457.642	2.255.516	604.129	2.859.645
Cruzeta	8.046	7.888.598	188.153	3.842.977	805.898	3.127.429	1.056.131	4.183.560
Currais Novos	43.315	35.618.725	2.025.839	11.528.931	4.519.847	28.169.152	31.814.537	59.983.688
Doutor Severiano	6.615	8.541.709	223.253	3.842.977	508.684	3.463.630	888.880	4.352.510
Encanto	5.316	7.926.287	175.981	3.842.977	479.741	3.279.853	623.740	3.903.593
Equador	6.050	7.899.151	145.807	3.842.977	721.713	2.725.759	569.408	3.295.167

Espírito Santo	10.414	8.030.393	160.928	3.842.977	634.049	2.629.208	577.301	3.206.510
Extremoz	22.473	22.270.645	2.887.735	7.685.954	2.189.077	1.448.821	768.875	2.217.696
Felipe Guerra**				3.842.977		2.370.026	503.472	2.873.499
Fernando Pedroza	2.964	6.459.029	129.311	3.842.977	400.607	107.325	201.204	308.529
Florânia	8.540	7.788.433	244.915	3.842.977	676.051	7.688.508	2.248.614	9.937.122
Francisco Dantas	3.011	5.449.417	114.304	3.842.977	420.158	823.402	303.938	1.127.340
Fruitoso Gomes	4.482	6.916.090	385.443	3.842.977	482.441	2.570.985	671.847	3.242.832
Galinhos**				3.842.977		112.418	78.043	190.461
Goianinha	20.997	34.815.376	1.637.480	7.685.954	4.165.651	11.426.024	9.934.873	21.360.897
Governador Dix-Sept Rosado	12.747	18.734.282	2.340.216	5.123.969	2.733.467	8.708.232	2.757.550	11.465.782
Grossos	9.741	13.425.517	316.817	3.842.977	3.059.428	16.101	284.302	300.402
Guamaré**				5.123.969		2.339.195	1.900.740	4.239.935
Ielmo Marinho	12.018	20.558.647	486.236	5.123.969	669.660	2.705.718	363.280	3.068.997
Ipanguaçu	13.868	14.464.296	499.193	5.123.969	4.340.408	9.623.688	2.028.968	11.652.656
Ipueira	2.097	5.496.375	120.430	3.842.977	394.065	625.870	128.144	754.014
Itajá	6.599	8.329.800	267.953	3.842.977	651.600	861.372	284.199	1.145.571
Itaú	5.936	7.457.925	254.318	3.842.977	526.901	1.282.631	258.697	1.541.328
Jaçanã	8.017	9.422.038	202.956	3.842.977	612.047	3.974.473	515.339	4.489.811
Jandaíra	6.641	9.721.359	228.313	3.842.977	543.934	1.672.954	325.843	1.998.797
Janduís	5.569	8.466.847	231.612	3.842.977	623.958	2.184.815	948.070	3.132.884
Januário Cicco	8.548	10.364.154	261.657	3.842.977	592.833	2.357.774	243.226	2.601.001

Japi	5.757	6.862.226	140.125	3.842.977	478.098	2.297.499	434.721	2.732.220
Jardim de Angicos	2.607	6.809.770	292.090	3.842.977	407.745	459.149	74.233	533.383
Jardim de Piranhas	14.139	14.548.911	399.054	6.404.962	1.105.194	4.026.240	1.670.700	5.696.939
Jardim do Seridó	12.362	11.226.632	417.931	5.123.969	1.380.913	7.645.040	6.842.990	14.488.030
João Câmara*	30.333	21.534.300	652.900	8.966.946	1.565.900	27.236.967	10.547.155	37.784.122
João Dias	2.805	6.994.926	125.833	3.842.977	402.756	1.503.973	295.724	1.799.698
José da Penha	6.157	8.066.578	156.517	3.842.977	513.294	5.083.212	965.350	6.048.563
Jucurutu	18.014	20.694.279	891.263	7.685.954	1.663.333	13.503.771	3.478.321	16.982.093
Jundiá	3.626	6.505.088	129.252	3.842.978	415.108	258.131	119.309	377.441
Lagoa d'Anta	6.119	8.202.197	156.570	3.842.977	508.087	2.041.005	456.750	2.497.755
Lagoa de Pedras	7.205	6.775.975	92.307	3.842.977	601.886	2.858.359	349.749	3.208.108
Lagoa de Velhos*	2.704	5.160.900	53.600	3.842.977	365.500	725.195	115.619	840.814
Lagoa Nova	13.574	14.232.540	286.233	5.123.969	775.282	4.834.136	915.728	5.749.864
Lagoa Salgada*	7.177	7.671.300	195.300	3.842.977	474.500	3.381.129	370.716	3.751.845
Lajes	10.737	10.287.754	228.841	5.123.969	797.981	5.616.080	3.643.657	9.259.737
Lajes Pintadas	4.333	7.982.284	163.810	3.842.977	454.240	2.637.708	328.807	2.966.516
Lucrecia	3.522	7.095.324	195.008	3.842.977	456.469	2.399.882	344.095	2.743.977
Luís Gomes	10.060	12.466.735	298.616	3.842.977	616.566	6.154.236	1.818.920	7.973.156
Macaíba	65.361	70.988.354	5.067.854	15.371.908	17.936.073	16.706.858	21.699.399	38.406.257
Macau*	27.129	47.139.200	3.394.900	8.966.946	10.405.300	5.170.925	32.073.034	37.243.959
Major Sales	3.571	7.293.521	110.954	3.842.977	423.605	2.501.780	579.715	3.081.495
Marcelino Vieira	8.342	8.979.631	204.857	3.842.977	581.205	5.956.121	1.055.161	7.011.282

Martins	8.331	7.786.709	322.880	3.842.977	750.205	9.280.842	2.901.895	12.182.737
Maxaranguape	9.251	12.114.868	852.067	3.842.977	677.062	1.349.412	232.932	1.582.344
Messias Targino	3.907	7.238.271	197.574	3.842.977	480.132	1.903.882	693.573	2.597.455
Montanhas	12.762	11.403.087	238.601	5.123.969	724.075	3.023.410	1.085.612	4.109.022
Monte Alegre	21.225	17.682.102	393.120	7.685.954	1.082.381	12.404.189	4.023.608	16.427.797
Monte das Gameleiras*	2.827	5.089.900	66.100	3.842.977	348.200	1.031.156	362.958	1.394.115
Mossoró	241.645	336.661.497	43.366.109	44.700.998	73.045.911	50.672.425	171.641.751	222.314.176
Natal	798.065	1.093.138.697	222.706.144	140.052.611	203.572.569	67.657.739	671.579.939	739.237.678
Nísia Floresta	23.655	25.895.690	3.594.973	7.685.954	1.755.090	3.620.544	1.335.685	4.956.229
Nova Cruz	36.336	28.948.053	965.732	10.247.939	1.941.609	29.118.436	12.304.701	41.423.138
Olho-d'Água do Borges	4.570	6.624.424	208.870	3.842.977	335.841	2.596.212	482.514	3.078.727
Ouro Branco	5.124	6.686.438	148.449	3.842.977	475.011	2.983.089	727.947	3.711.037
Paraná	4.004	6.478.510	126.612	3.842.977	442.897	2.876.951	707.437	3.584.388
Paraú**				3.842.977		797.649	240.346	1.037.995
Parazinho	4.920	7.892.153	183.377	3.842.977	486.976	1.562.175	226.283	1.788.457
Parelhas	20.566	19.317.792	728.014	7.685.954	1.769.629	10.706.553	8.550.954	19.257.507
Parnamirim	178.819	186.771.138	30.776.890	44.700.998	37.042.035	47.209.210	62.825.303	110.034.513
Passa e Fica	10.718	11.736.269	197.383	5.123.969	670.491	4.825.914	1.045.741	5.871.654
Passagem	2.704	6.024.120	123.014	3.842.977	420.232	333.106	98.114	431.220
Patu*	11.284	9.964.000	314.300	5.123.969	677.100	12.969.566	4.803.818	17.773.384
Pau dos Ferros	27.547	26.709.596	1.671.151	8.966.946	2.384.753	31.051.850	17.099.201	48.151.051

Pedra Grande*	3.918	6.067.600	181.900	3.842.977	382.900	878.445	221.593	1.100.038
Pedra Preta*	2.706	5.233.200	116.000	3.842.977	357.700	1.071.931	234.385	1.306.316
Pedro Avelino	7.607	9.316.324	249.904	3.842.977	671.540	3.932.044	1.571.462	5.503.506
Pedro Velho	14.073	14.296.696	277.287	6.404.962	1.013.690	2.929.915	1.103.394	4.033.309
Pendências	12.893	20.010.640	1.110.798	5.123.969	4.489.674	1.691.577	2.486.215	4.177.792
Pilões	3.488	6.812.836	167.721	3.842.977	448.575	2.246.794	412.424	2.659.218
Poço Branco*	12.270	10.591.800	256.000	5.123.969	593.100	1.464.472	448.817	1.913.289
Portalegre	7.056	9.375.698	164.211	3.842.977	587.554	5.268.838	1.004.507	6.273.346
Porto do Mangue	4.947	13.564.472	841.008	3.842.977	1.885.454	26.363	33.446	59.808
Presidente Juscelino	8.552	12.795.110	206.475	3.842.977	569.704	3.336.875	622.744	3.959.619
Pureza	8.287	9.648.348	132.829	3.842.977	599.454	438.264	86.323	524.588
Rafael Fernandes	4.750	6.006.634	71.387	3.842.977	483.691	2.580.485	623.710	3.204.195
Rafael Godeiro	3.226	6.773.982	43.171	3.842.977	423.106	2.489.557	396.041	2.885.598
Riacho da Cruz	3.121	6.329.803	127.022	3.842.977	418.622	1.170.612	321.522	1.492.135
Riacho de Santana	4.419	7.259.827	155.596	3.842.977	454.249	3.075.396	547.267	3.622.662
Riachuelo	7.045	8.446.357	203.496	3.842.977	609.529	1.624.269	389.069	2.013.338
Rio do Fogo**				3.842.977		1.474.018	254.473	1.728.491
Rodolfo Fernandes	4.704	8.676.264	297.502	4.661.301	718.106	2.302.129	435.310	2.737.439
Ruy Barbosa	3.729	6.798.641	119.926	3.842.977	434.977	1.541.273	329.446	1.870.719
Santa Cruz	34.769	34.828.275	1.291.488	10.247.939	1.660.610	48.953.251	18.897.525	67.850.775
Santa Maria	4.813	8.030.634	108.553	3.842.977	480.806	767.400	195.441	962.841
Santana do Matos	14.690	14.727.731	579.764	6.404.962	1.013.180	10.500.725	2.619.043	13.119.767

Santana do Seridó	2.816	5.816.041	108.622	3.842.977	473.152	411.620	108.531	520.151
Santo Antônio	21.905	19.667.916	524.387	7.685.954	1.388.234	20.623.082	8.418.207	29.041.288
São Bento do Norte**				3.842.977		1.982.401	497.506	2.479.907
São Bento do Trairí	3.820	7.428.704	143.764	3.842.977	415.835	1.529.574	180.583	1.710.157
São Fernando	3.483	7.854.732	147.651	3.842.977	444.002	1.871.685	413.851	2.285.537
São Francisco do Oeste	3.780	6.308.153	82.446	3.842.977	471.157	2.116.925	608.615	2.725.540
São Gonçalo do Amarante	79.776	84.052.980	4.571.955	16.652.900	18.440.081	32.482.491	17.336.815	49.819.307
São João do Sabugi	5.934	6.831.364	83.440	3.842.977	545.498	3.483.519	747.519	4.231.037
São José de Mipibu	38.109	38.035.576	1.221.907	10.247.939	3.279.870	13.186.726	11.087.999	24.274.724
São José do Campestre**				5.123.969		8.834.122	2.279.729	11.113.851
São José do Seridó	4.042	6.669.816	78.273	3.842.977	608.279	2.344.724	561.970	2.906.694
São Miguel	23.288	23.755.664	673.362	7.685.954	1.137.091	23.503.142	7.506.800	31.009.942
São Miguel do Gostoso	9.093	12.029.827	658.468	3.842.977	582.293	796.677	94.507	891.184
São Paulo do Potengi	14.918	17.903.228	430.788	6.404.962	1.414.669	11.616.785	4.802.620	16.419.405
São Pedro	6.612	8.713.299	175.410	3.842.977	521.806	2.403.599	282.878	2.686.476
São Rafael	8.350	8.001.693	204.173	3.842.977	597.752	4.292.493	810.349	5.102.841
São Tomé	11.445	11.369.504	197.828	5.123.969	681.061	5.982.544	1.332.020	7.314.564
São Vicente	5.992	7.776.307	142.506	3.842.977	520.164	2.990.511	565.859	3.556.370
Senador Eloi de Souza**				3.842.977		1.812.927	232.668	2.045.595

Senador Georgino Avelino	3.806	7.455.154	297.318	3.842.977	683.458	694.144	218.804	912.948
Serra de São Bento	5.968	7.151.621	80.354	3.842.977	477.003	3.024.361	406.235	3.430.597
Serra do Mel	9.505	14.624.696	907.101	3.842.977	1.330.451	173.613	62.348	235.961
Serra Negra do Norte	7.445	9.482.305	241.076	3.842.977	629.111	5.170.104	941.238	6.111.342
Serrinha*	6.750	7.124.100	166.400	3.842.977	519.800	3.125.846	379.152	3.504.998
Serrinha dos Pintos	4.488	7.093.679	92.861	3.842.977	454.328	1.765.955	272.779	2.038.734
Severiano Melo	5.728	8.758.432	274.787	3.842.977	776.972	2.792.388	477.411	3.269.800
Sítio Novo	5.380	8.704.069	166.051	3.842.977	446.310	1.561.713	243.667	1.805.380
Taboleiro Grande	2.349	5.950.798	63.539	3.842.977	381.493	563.602	169.614	733.217
Taipu	12.115	11.612.012	275.614	5.123.969	923.546	1.714.770	506.144	2.220.914
Tangará	13.482	13.947.138	682.583	5.123.969	983.916	5.017.149	895.822	5.912.971
Tenente Ananias	9.591	9.718.594	149.619	3.842.977	646.812	6.043.481	1.393.468	7.436.949
Tenente Laurentino Cruz	5.284	7.806.595	83.713	3.842.977	478.460	2.195.977	311.705	2.507.682
Tibau**				3.842.977		8.861	85.706	94.566
Tibau do Sul	11.347	17.472.682	5.282.991	5.123.969	1.262.375	1.702.177	439.446	2.141.623
Timbaúba dos Batistas	2.364	6.879.774	69.254	3.842.977	415.127	1.484.266	254.446	1.738.712
Touros	30.325	28.777.998	1.534.295	8.966.946	1.826.477	16.562.930	3.462.787	20.025.717
Triunfo Potiguar	3.359	7.375.818	180.755	3.842.977	450.759	630.313	99.869	730.181
Umarizal	10.939	11.743.692	582.353	5.123.969	818.957	12.012.078	3.374.504	15.386.581
Upanema	13.126	17.130.445	1.621.360	5.123.969	1.422.768	2.955.657	781.029	3.736.686

Várzea	5.435	6.810.223	121.757	3.842.977	499.023	2.797.981	320.793	3.118.773
Venha-Ver	3.597	7.496.560	127.309	3.842.977	427.516	1.563.159	349.334	1.912.493
Vera Cruz	10.652	11.270.967	170.990	5.123.969	643.415	4.141.278	690.818	4.832.096
Viçosa	1.826	5.984.003	128.224	3.842.977	393.029	679.035	133.771	812.806
Vila Flor*	2.647	5.115.500	175.900	3.842.977	674.000	95.211	124.469	219.680

Fonte: Os dados de Receita Total, Receitas Tributárias Próprias, FPM e Cota-ICMS foram retirados do Sistema FIBRA 2008, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF). Os valores referentes a soma dos benefícios previdenciários urbanos e rurais emitidos no ano de 2008 no RN foram retirados de SINTESE/DATAPREV

Notas:

- (1) A partir de 1998, dos valores do FPM já está descontada a parcela de 15 % (quinze por cento) destinada ao FUNDEF.
 - (2) A partir 2007, dos valores do FPM, já está descontada a parcela destinada ao FUNDEB.
 - (3) Foram excluídos os centavos.
 - (4) O Valor dos benefícios emitidos corresponde ao valor líquido (diferença entre valor bruto e descontos) dos créditos emitidos pelo Instituto Nacional de Previdência Social - INSS para pagamento de benefícios do Regime Geral de Previdência Social, Encargos Previdenciários da União e Amparos Assistenciais previstos na Lei Orgânica da Assistência Social, classificados pelo município do órgão pagador.
- * Para estes municípios os dados de receita total, receita própria e ICMS foram extraídos do Anuário Multi Cidades 2008, em razão de tais informações não constarem no Sistema FIBRA 2008, da Secretaria do Tesouro Nacional/MF.
- * Para estes municípios não foram lançados dados receita total, receita própria e ICMS por não estarem disponíveis nas fontes estudadas, a saber, no Sistema FIBRA 2008, da Secretaria do Tesouro Nacional/MF e no Anuário Multi Cidades 2008.

APÊNDICE II

RELAÇÃO DA RENDA PREVIDENCIÁRIA COM O FPM E O IDH-M, POR MUNICÍPIO DO RIO GRANDE DO NORTE

MUNICÍPIO	População	(A) Valor Total dos benefícios emitidos em 2008 no RN (RURAL + URBANO) em R\$	(B) Cota FPM/2008 em R\$	(A)/(B)	Posição estadual/índice do IDH/PNUD 2000
Acari	11.222	10.190.511	5.123.969	1,98	16
Açu	52.824	72.339.586	14.090.916	5,13	27
Afonso Bezerra	10.628	7.923.380	5.123.969	1,54	91
Água Nova	2.929	1.885.019	3.842.977	0,49	152
Alexandria	14.127	20.609.919	6.404.962	3,21	71
Almino Afonso	5.087	3.536.557	3.842.977	0,92	63
Alto do Rodrigues	11.817	4.375.447	5.123.969	0,85	22
Angicos	11.544	10.485.245	5.123.969	2,04	23
Antônio Martins	7.205	6.162.022	3.842.977	1,60	75
Apodi	35.648	34.739.460	10.247.939	3,38	44
Areia Branca	25.147	40.954.837	8.966.946	4,56	13
Ares	12.611	3.943.959	5.123.969	0,76	100
Augusto Severo	9.194	14.371.222	3.842.977	3,73	121
Baía Formosa	8.726	2.138.301	3.842.977	0,55	57
Baraúna	23.860	12.652.087	7.685.954	1,64	131
Barcelona	4.040	2.362.262	3.842.977	0,61	117
Bento Fernandes	5505	1.962.567	3.842.977	0,51	158
Bodó	2.611	372.667	3.842.977	0,09	141
Bom Jesus	8.721	4.669.004	3.842.977	1,21	96
Brejinho	11.476	3.639.933	5.123.969	0,71	97
Caiçara do Norte	6.393	452.068	3.842.977	0,11	81
Caiçara do Rio do Vento	3.158	1.480.958	3.842.977	0,38	108
Caicó	62.497	69.438.503	14.090.916	4,92	3
Campo Redondo	10.793	6.712.589	5.123.969	1,31	79
Canguaretama	30.237	19.905.885	8.966.946	2,21	133

Caraúbas	20.333	22.709.881	7.685.954	2,95	113
Carnaúba dos Dantas	7.041	3.616.459	3.842.977	0,94	49
Carnaubais	9.578	1.628.269	3.842.977	0,42	4
Ceará-Mirim	67.416	50.493.906	15.371.908	3,28	52
Cerro Corá	11.207	6.706.161	5.123.969	1,30	147
Coronel Ezequiel	5.280	3.275.941	3.842.977	0,85	130
Coronel João Pessoa	4.970	2.859.645	3.842.977	0,74	146
Cruzeta	8.046	4.183.560	3.842.977	1,08	12
Currais Novos	43.315	59.983.688	11.528.931	5,20	9
Doutor Severiano	6.615	4.352.510	3.842.977	1,13	134
Encanto	5.316	3.903.593	3.842.977	1,01	98
Equador	6.050	3.295.167	3.842.977	0,85	33
Espírito Santo	10.414	3.206.510	3.842.977	0,83	156
Extremoz	22.473	2.217.696	7.685.954	0,28	18
Felipe Guerra		2.873.499	3.842.977	0,74	78
Fernando Pedroza	2.964	308.529	3.842.977	0,08	99
Florânia	8.540	9.937.122	3.842.977	2,58	38
Francisco Dantas	3.011	1.127.340	3.842.977	0,29	103
Frutuoso Gomes	4.482	3.242.832	3.842.977	0,84	66
Galinhos		190.461	3.842.977	0,04	118
Goianinha	20.997	21.360.897	7.685.954	2,77	50
Governador Dix-Sept Rosado	12.747	11.465.782	5.123.969	2,23	70
Grossos	9.741	300.402	3.842.977	0,07	25
Guamaré		4.239.935	5.123.969	0,82	54
Ielmo Marinho	12.018	3.068.997	5.123.969	0,59	149
Ipanguaçu	13.868	11.652.656	5.123.969	2,27	116
Ipueira	2.097	754.014	3.842.977	0,19	20
Itajá	6.599	1.145.571	3.842.977	0,29	76
Itaú	5.936	1.541.328	3.842.977	0,40	29
Jaçanã	8.017	4.489.811	3.842.977	1,16	84
Jandaíra	6.641	1.998.797	3.842.977	0,52	162

Janduís	5.569	3.132.884	3.842.977	0,81	128
Januário Cicco	8.548	2.601.001	3.842.977	0,67	140
Japi	5.757	2.732.220	3.842.977	0,71	163
Jardim de Angicos	2.607	533.383	3.842.977	0,13	93
Jardim de Piranhas	14.139	5.696.939	6.404.962	0,88	30
Jardim do Seridó	12.362	14.488.030	5.123.969	2,82	10
João Câmara	30.333	37.784.122	8.966.946	4,21	68
João Dias	2.805	1.799.698	3.842.977	0,46	148
José da Penha	6.157	6.048.563	3.842.977	1,57	90
Jucurutu	18.014	16.982.093	7.685.954	2,20	74
Jundiá	3.626	377.441	3.842.978	0,09	
Lagoa d'Anta	6.119	2.497.755	3.842.977	0,65	129
Lagoa de Pedras	7.205	3.208.108	3.842.977	0,83	143
Lagoa de Velhos	2.704	840.814	3.842.977	0,21	88
Lagoa Nova	13.574	5.749.864	5.123.969	1,12	106
Lagoa Salgada	7.177	3.751.845	3.842.977	0,97	136
Lajes	10.737	9.259.737	5.123.969	1,80	64
Lajes Pintadas	4.333	2.966.516	3.842.977	0,77	40
Lucrecia	3.522	2.743.977	3.842.977	0,71	37
Luís Gomes	10.060	7.973.156	3.842.977	2,07	56
Macaíba	65.361	38.406.257	15.371.908	2,49	34
Macau	27.129	37.243.959	8.966.946	4,15	21
Major Sales	3.571	3.081.495	3.842.977	0,80	89
Marcelino Vieira	8.342	7.011.282	3.842.977	1,82	115
Martins	8.331	12.182.737	3.842.977	3,17	19
Maxaranguape	9.251	1.582.344	3.842.977	0,41	123
Messias Targino	3.907	2.597.455	3.842.977	0,67	112
Montanhas	12.762	4.109.022	5.123.969	0,80	154
Monte Alegre	21.225	16.427.797	7.685.954	2,13	55
Monte das Gameleiras	2.827	1.394.115	3.842.977	0,36	145
Mossoró	241.645	222.314.176	44.700.998	4,97	6

Natal	798.065	739.237.678	140.052.611	5,27	1
Nísia Floresta	23.655	4.956.229	7.685.954	0,64	32
Nova Cruz	36.336	41.423.138	10.247.939	4,04	109
Olho-d'Água do Borges	4.570	3.078.727	3.842.977	0,80	87
Ouro Branco	5.124	3.711.037	3.842.977	0,96	15
Paraná	4.004	3.584.388	3.842.977	0,93	122
Paraú		1.037.995	3.842.977	0,27	119
Parazinho	4.920	1.788.457	3.842.977	0,46	164
Parelhas	20.566	19.257.507	7.685.954	2,50	14
Parnamirim	178.819	110.034.513	44.700.998	2,46	2
Passa e Fica	10.718	5.871.654	5.123.969	1,14	120
Passagem	2.704	431.220	3.842.977	0,11	51
Patu	11.284	17.773.384	5.123.969	3,46	28
Pau dos Ferros	27.547	48.151.051	8.966.946	5,37	7
Pedra Grande	3.918	1.100.038	3.842.977	0,28	153
Pedra Preta	2.706	1.306.316	3.842.977	0,34	161
Pedro Avelino	7.607	5.503.506	3.842.977	1,43	102
Pedro Velho	14.073	4.033.309	6.404.962	0,63	95
Pendências	12.893	4.177.792	5.123.969	0,81	82
Pilões	3.488	2.659.218	3.842.977	0,69	59
Poço Branco	12.270	1.913.289	5.123.969	0,37	125
Portalegre	7.056	6.273.346	3.842.977	1,63	77
Porto do Mangue	4.947	59.808	3.842.977	0,01	135
Presidente Juscelino	8.552	3.959.619	3.842.977	1,03	
Pureza	8.287	524.588	3.842.977	0,13	160
Rafael Fernandes	4.750	3.204.195	3.842.977	0,83	47
Rafael Godeiro	3.226	2.885.598	3.842.977	0,75	72
Riacho da Cruz	3.121	1.492.135	3.842.977	0,38	101
Riacho de Santana	4.419	3.622.662	3.842.977	0,94	104
Riachuelo	7.045	2.013.338	3.842.977	0,52	39
Rio do Fogo		1.728.491	3.842.977	0,45	137
Rodolfo Fernandes	4.704	2.737.439	4.661.301	0,58	45

Ruy Barbosa	3.729	1.870.719	3.842.977	0,48	157
Santa Cruz	34.769	67.850.775	10.247.939	6,62	41
Santa Maria	4.813	962.841	3.842.977	0,25	94
Santana do Matos	14.690	13.119.767	6.404.962	2,04	144
Santana do Seridó	2.816	520.151	3.842.977	0,13	24
Santo Antônio	21.905	29.041.288	7.685.954	3,77	42
São Bento do Norte**		2.479.907	3.842.977	0,64	58
São Bento do Trairi	3.820	1.710.157	3.842.977	0,44	110
São Fernando	3.483	2.285.537	3.842.977	0,59	35
São Francisco do Oeste	3.780	2.725.540	3.842.977	0,70	48
São Gonçalo do Amarante	79.776	49.819.307	16.652.900	2,99	17
São João do Sabugi	5.934	4.231.037	3.842.977	1,10	8
São José de Mipibu	38.109	24.274.724	10.247.939	2,36	31
São José do Campestre		11.113.851	5.123.969	2,16	83
São José do Seridó	4.042	2.906.694	3.842.977	0,75	5
São Miguel	23.288	31.009.942	7.685.954	4,03	111
São Miguel do Gostoso	9.093	891.184	3.842.977	0,23	165
São Paulo do Potengi	14.918	16.419.405	6.404.962	2,56	61
São Pedro	6.612	2.686.476	3.842.977	0,69	86
São Rafael	8.350	5.102.841	3.842.977	1,32	69
São Tomé	11.445	7.314.564	5.123.969	1,42	114
São Vicente	5.992	3.556.370	3.842.977	0,92	65
Senador Eloi de Souza		2.045.595	3.842.977	0,53	151
Senador Georgino Avelino	3.806	912.948	3.842.977	0,23	53
Serra de São Bento	5.968	3.430.597	3.842.977	0,89	132
Serra do Mel	9.505	235.961	3.842.977	0,06	107

Serra Negra do Norte	7.445	6.111.342	3.842.977	1,59	36
Serrinha	6.750	3.504.998	3.842.977	0,91	138
Serrinha dos Pintos	4.488	2.038.734	3.842.977	0,53	73
Severiano Melo	5.728	3.269.800	3.842.977	0,85	80
Sítio Novo	5.380	1.805.380	3.842.977	0,47	126
Taboleiro Grande	2.349	733.217	3.842.977	0,19	62
Taipu	12.115	2.220.914	5.123.969	0,43	155
Tangará	13.482	5.912.971	5.123.969	1,15	85
Tenente Ananias	9.591	7.436.949	3.842.977	1,93	139
Tenente Laurentino Cruz	5.284	2.507.682	3.842.977	0,65	92
Tibau		94.566	3.842.977	0,02	26
Tibau do Sul	11.347	2.141.623	5.123.969	0,41	43
Timbaúba dos Batistas	2.364	1.738.712	3.842.977	0,45	11
Touros	30.325	20.025.717	8.966.946	2,23	142
Triunfo Potiguar	3.359	730.181	3.842.977	0,19	159
Umarizal	10.939	15.386.581	5.123.969	3,00	60
Upanema	13.126	3.736.686	5.123.969	0,72	150
Várzea	5.435	3.118.773	3.842.977	0,81	105
Venha-Ver	3.597	1.912.493	3.842.977	0,49	166
Vera Cruz	10.652	4.832.096	5.123.969	0,94	124
Viçosa	1.826	812.806	3.842.977	0,21	46
Vila Flor	2.647	219.680	3.842.977	0,05	67

Fonte: FPM/RN - Sistema FIBRA 2008, STN/MF. Benefícios previdenciários - SINTESE/DATA-PREV. IDH-M - PNUD/ONU.

Notas:

(1) Dos valores do FPM, já está descontada a parcela destinada ao FUNDEB.

(2) Foram excluídos os centavos.

(3) O Valor dos benefícios emitidos corresponde ao valor líquido (diferença entre valor bruto e descontos) dos créditos emitidos pelo Instituto Nacional de Previdência Social - INSS para pagamento de benefícios do Regime Geral de Previdência Social, Encargos Previdenciários da União e Amparos Assistenciais previstos na Lei Orgânica da Assistência Social, classificados pelo município do órgão pagador.

APÊNDICE III

RELAÇÃO DO PIB MUNICIPAL COM O VALOR DOS BENEFÍCIOS EMITIDOS, POR MUNICÍPIO DO RIO GRANDE DO NORTE

MUNICÍPIO	PIB/2007 (A) em R\$	Valor Líquido dos Benefícios Emitidos no RN (RURAL + URBANO), em R\$ 2007 (B)	(A)/(B) em %
Acari	47.307.000	9.244.245	19,5%
Açu	276.926.000	67.335.336	24,3%
Afonso Bezerra	34.649.000	7.285.077	21,0%
Água Nova	10.612.000	1.753.967	16,5%
Alexandria	50.403.000	19.047.849	37,7%
Almino Afonso	18.441.000	3.063.143	16,6%
Alto do Rodrigues	169.217.000	3.881.883	2,2%
Angicos	45.120.000	9.686.196	21,4%
Antônio Martins	23.713.000	5.584.836	23,5%
Apodi	204.705.000	31.925.159	15,6%
Areia Branca	420.949.000	39.318.366	9,3%
Ares	104.203.000	3.335.717	3,2%
Augusto Severo	33.697.000	13.236.781	39,2%
Baía Formosa	88.346.000	1.911.060	2,1%
Baraúna	136.461.000	11.041.586	8,0%
Barcelona	14.726.000	2.026.675	13,7%
Bento Fernandes	23.613.000	1.914.308	8,1%
Bodó	12.789.000	271.319	2,1%
Bom Jesus	33.945.000	4.174.001	12,3%
Brejinho	45.213.000	2.863.892	6,3%
Caiçara do Norte	29.712.000	374.709	1,2%
Caiçara do Rio do Vento	12.433.000	1.335.959	10,7%
Caicó	377.131.000	63.932.235	16,9%
Campo Redondo	34.662.000	5.965.239	17,2%
Canguaretama	111.869.000	18.382.548	16,4%
Caraúbas	126.034.000	20.551.590	16,3%
Carnaúba dos Dantas	27.525.000	2.986.707	10,8%
Carnaubais	64.032.000	1.326.233	2,07%
Ceará-Mirim	276.861.000	45.914.773	16,5%
Cerro Corá	39.352.000	6.018.310	15,2%
Coronel Ezequiel	19.476.000	2.843.332	14,6%
Coronel João Pessoa	16.474.000	2.708.736	16,4%

Cruzeta	38.919.000	3.656.672	9,4%
Currais Novos	230.391.000	55.833.768	24,2%
Doutor Severiano	21.730.000	4.105.554	18,8%
Encanto	19.443.000	3.739.829	19,2%
Equador	21.991.000	2.911.886	13,2%
Espírito Santo	31.109.000	2.714.030	8,7%
Extremoz	331.343.000	1.820.207	0,5%
Felipe Guerra	73.651.000	2.385.045	3,2%
Fernando Pedroza	10.651.000	214.719	2,0%
Florânia	31.586.000	8.918.289	28,2%
Francisco Dantas	12.358.000	1.037.172	8,3%
Frutuoso Gomes	16.500.000	2.943.547	17,8%
Galinhos	24.788.000	150.340	0,6%
Goianinha	98.913.000	19.170.987	19,3%
Governador Dix-Sept Rosado	115.909.000	10.157.883	8,7%
Grossos	96.995.000	260.966	0,2%
Guamaré	886.914.000	3.793.084	0,4%
Ielmo Marinho	58.299.000	2.741.508	4,7%
Ipanguaçu	58.874.000	10.480.705	17,8%
Ipueira	10.149.000	637.310	6,2%
Itajá	25.080.000	885.875	3,5%
Itaú	21.136.000	1.280.937	6,0%
Jaçanã	24.860.000	4.009.562	16,1%
Jandaíra	22.226.000	1.733.291	7,8%
Janduís	17.373.000	2.822.351	16,2%
Januário Cicco	36.938.000	2.122.459	5,7%
Japi	17.413.000	2.407.704	13,8%
Jardim de Angicos	10.004.000	485.318	4,8%
Jardim de Piranhas	55.105.000	5.007.308	9,1%
Jardim do Seridó	55.671.000	13.022.488	23,3%
João Câmara	115.560.000	32.788.936	28,3%
João Dias	10.289.000	1.633.880	15,8%
José da Penha	23.122.000	5.777.502	24,9%
Jucurutu	83.719.000	15.410.283	18,4%
Jundiá	12.607.000	302.687	2,4%
Lagoa d'Anta	23.522.000	2.215.748	9,4%

Lagoa de Pedras	24.132.000	2.822.375	11,7%
Lagoa de Velhos	13.175.000	672.763	5,1%
Lagoa Nova	42.867.000	4.845.719	11,3%
Lagoa Salgada	30.583.000	3.107.360	10,1%
Lajes	38.188.000	8.604.149	22,5%
Lajes Pintadas	16.085.000	2.584.007	16,0%
Lucrecia	13.575.000	2.520.722	18,5%
Luís Gomes	31.629.000	7.418.449	23,4%
Macaíba	576.110.000	34.595.224	6,0%
Macau	375.999.000	35.148.605	9,3%
Major Sales	13.083.000	2.930.905	22,4%
Marcelino Vieira	30.050.000	6.533.647	21,7%
Martins	28.653.000	11.035.296	38,5%
Maxaranguape	39.658.000	1.256.553	3,1%
Messias Targino	16.391.000	2.378.982	14,5%
Montanhas	39.060.000	3.581.071	9,1%
Monte Alegre	73.054.000	14.553.118	19,9%
Monte das Gameleiras	9.899.000	1.145.688	11,5%
Mossoró	2.676.568.000	204.921.182	7,6%
Natal	8.022.875.000	679.113.691	8,4%
Nísia Floresta	101.691.000	3.992.038	3,9%
Nova Cruz	139.305.000	38.908.125	27,9%
Olho-d'Água do Borges	15.728.000	2.724.205	17,3%
Ouro Branco	25.589.000	3.243.467	12,6%
Paraná	14.328.000	3.438.052	24,0%
Paraú	13.447.000	798.550	5,9%
Parazinho	19.332.000	1.693.188	8,7%
Parelhas	86.403.000	17.876.297	20,6%
Parnamirim	1.402.947.000	97.154.399	6,9%
Passa e Fica	37.219.000	5.153.801	13,8%
Passagem	11.579.000	249.959	2,1%
Patu	42.551.000	16.233.224	38,1%
Pau dos Ferros	148.566.000	43.307.095	29,1%
Pedra Grande*	17.766.000	951.777	5,3%
Pedra Preta	10.697.000	1.162.336	10,8%
Pedro Avelino	24.731.000	5.067.122	20,4%

Pedro Velho	47.448.000	3.193.637	6,7%
Pendências	114.689.000	3.566.585	3,1%
Pilões	13.179.000	2.466.288	18,7%
Poço Branco	41.448.000	1.266.754	3,0%
Portalegre	22.542.000	5.566.176	24,6%
Porto do Mangue	151.286.000	46.612	0,03%
Presidente Juscelino	29.562.000	3.487.509	11,8%
Pureza	35.314.000	321.346	0,9%
Rafael Fernandes	18.732.000	2.972.438	15,8%
Rafael Godeiro	12.897.000	2.642.921	20,4%
Riacho da Cruz	11.360.000	1.331.988	11,7%
Riacho de Santana	16.613.000	3.315.338	19,9%
Riachuelo	24.718.000	1.596.125	6,4%
Rio do Fogo	35.535.000	1.432.211	4,0%
Rodolfo Fernandes	17.090.000	2.354.349	13,7%
Ruy Barbosa	13.482.000	1.672.317	12,4%
Santa Cruz	133.295.000	63.242.343	47,4%
Santa Maria	18.424.000	729.143	3,9%
Santana do Matos	53.315.000	11.870.959	22,2%
Santana do Seridó	11.343.000	468.829	4,1%
Santo Antônio	73.863.000	26.384.359	35,7%
São Bento do Norte	22.141.000	2.374.790	10,7%
São Bento do Trairi	13.826.000	1.434.238	10,3%
São Fernando	26.698.000	1.954.491	7,3%
São Francisco do Oeste	15.158.000	2.558.935	16,8%
São Gonçalo do Amarante	612.729.000	42.905.339	7,00%
São João do Sabugi	24.317.000	3.628.438	14,9%
São José de Mipibu	174.048.000	21.876.512	12,5%
São José do Campestre	42.402.000	9.861.496	23,2%
São José do Seridó	24.066.000	2.389.889	9,9%
São Miguel	77.835.000	28.712.590	36,8%
São Miguel do Gostoso	42.267.000	651.900	1,5%
São Paulo do Potengi	59.577.000	15.003.064	25,1%
São Pedro	23.803.000	2.387.732	10,0%

São Rafael	32.068.000	4.582.605	14,2%
São Tomé	35.611.000	6.525.014	18,3%
São Vicente	20.421.000	3.197.510	15,6%
Senador Eloi de Souza	20.848.000	1.779.790	8,5%
Senador Georgino Avelino	18.418.000	782.560	4,2%
Serra de São Bento	16.565.000	2.991.629	18,0%
Serra do Mel	55.055.000	197.975	0,3%
Serra Negra do Norte	31.530.000	5.495.052	17,4%
Serrinha	35.979.000	2.977.962	8,2%
Serrinha dos Pintos	15.437.000	1.803.026	11,6%
Severiano Melo	25.764.000	2.783.692	10,8%
Sítio Novo	18.068.000	1.495.712	8,2%
Taboleiro Grande	9.888.000	637.506	6,4%
Taipu	53.859.000	1.401.175	2,6%
Tangará	50.376.000	5.092.930	10,1%
Tenente Ananias	31.689.000	7.065.358	22,3%
Tenente Laurentino Cruz	19.232.000	2.183.409	11,3%
Tibau**	32.383.000	45.229	0,1%
Tibau do Sul	58.174.000	1.765.864	3,0%
Timbaúba dos Batistas	9.648.000	1.505.342	15,6%
Touros	160.111.000	18.408.884	11,5%
Triunfo Potiguar	13.342.000	517.310	3,8%
Umarizal	43.807.000	13.989.670	31,9%
Upanema	71.107.000	3.017.009	4,2%
Várzea	17.892.000	2.789.790	15,5%
Venha-Ver	13.237.000	1.746.549	13,1%
Vera Cruz	40.006.000	4.296.030	10,7%
Viçosa	8.379.000	817.897	9,7%
Vila Flor*	12.423.000	148.650	1,2%

Fonte: PIB Municipal - IBGE. Valores dos benefícios previdenciários - SÍNTESE/DATAPREV. IDH-M - PNUD/ONU.

Notas:

- (1) Foram excluídos os centavos e na coluna (A) os valores foram arredondados.
(2) O Valor dos benefícios emitidos corresponde ao valor líquido (diferença entre valor bruto e descontos) dos créditos emitidos pelo Instituto Nacional de Previdência Social - INSS para pagamento de benefícios do Regime Geral de Previdência Social, Encargos Previdenciários da União e Amparos Assistenciais previstos na Lei Orgânica da Assistência Social, classificados pelo município do órgão pagador.

ANEXO I

VALOR ANUAL DOS BENEFÍCIOS EMITIDOS PELO INSS, SEGUNDO OS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE - 2000 A 2009

Valores em R\$

CÓDIGO IBGE	MUNICÍPIO	VALOR DOS BENEFÍCIOS EMITIDOS NO ANO									
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
2400109	Acari	4.106.835	4.824.857	5.407.351	6.369.557	6.899.329	7.541.824	8.446.604	9.244.245	10.190.511	11.605.451
2400208	Açu	15.049.656	17.598.122	20.724.624	29.465.802	38.029.715	47.259.449	59.062.041	67.335.336	72.339.586	80.748.417
2400307	Afonso Bezerra	2.894.753	3.497.772	4.073.692	4.923.436	5.543.521	5.922.036	6.730.477	7.285.077	7.923.380	8.977.647
2400406	Água Nova	635.940	734.548	857.599	1.053.828	1.266.947	1.572.739	1.679.642	1.753.967	1.885.019	2.178.972
2400505	Alexandria	6.268.787	7.570.137	8.768.612	10.857.252	12.502.868	14.544.906	17.078.201	19.047.849	20.609.919	23.103.662
2400604	Almino Afonso	1.412.183	1.672.372	1.920.987	2.202.746	2.458.680	2.756.397	2.739.379	3.063.143	3.536.557	4.192.172
2400703	Alto do Rodrigues	1.891.613	2.212.113	2.739.975	3.469.938	3.929.561	4.212.483	4.280.733	3.881.883	4.375.447	5.514.460
2400802	Angicos	4.526.530	5.116.329	5.844.873	6.843.337	7.570.748	8.154.506	9.073.200	9.686.196	10.485.245	11.975.065
2400901	Antônio Martins	2.120.990	2.575.258	3.022.720	3.453.856	4.148.246	5.191.878	5.431.499	5.584.836	6.162.022	7.282.754
2401008	Apodi	10.422.552	12.527.619	14.739.636	18.475.488	21.418.686	25.106.259	29.153.803	31.925.159	34.739.460	39.725.586
2401107	Areia Branca	20.309.799	21.066.530	24.481.351	29.083.801	33.992.102	34.475.864	38.608.475	39.318.366	40.954.837	46.429.361
2401206	Arês	2.158.833	2.492.652	2.909.661	3.376.257	3.576.475	3.501.716	3.296.447	3.335.717	3.943.959	4.936.137
2401305	Augusto Severo	5.411.788	6.216.658	7.007.612	8.559.676	9.506.567	10.605.011	12.222.244	13.236.781	14.371.222	16.414.613
2401404	Baía Formosa	1.178.986	1.335.903	1.553.856	1.804.999	1.746.259	1.789.982	1.785.364	1.911.060	2.138.301	2.237.108
2401453	Baraúna	3.411.859	4.269.159	5.146.441	6.579.806	7.532.835	8.217.712	9.504.250	11.041.586	12.652.087	14.943.183
2401503	Barcelona	1.145.757	1.300.921	1.414.620	1.618.499	1.728.571	1.779.453	1.823.065	2.026.675	2.362.262	2.775.510
2401602	Bento Fernandes	1.183.076	1.399.340	1.572.169	1.905.896	1.934.268	1.893.380	1.960.202	1.914.308	1.962.567	2.186.815
2401651	Bodó	102.991	389.874	456.878	385.223	78.756	115.781	159.253	271.319	372.667	514.996

24017	Bom	2.290.2	2.755.0	3.165.26	3.669.82	3.326.60	3.417.50	3.825.37	4.174.00	4.669.00	5.273.53
01	Jesus	12	31	4	9	8	1	1	1	4	0
24018	Brejinho	1.573.0	1.792.6	1.927.56	2.287.63	2.311.34	2.473.32	2.645.03	2.863.89	3.639.93	4.729.69
00		26	97	5	1	4	7	9	2	3	9
24018	Caiçara	0	0	0	25.081	303.976	304.780	321.199	374.709	452.068	459.478
59	do Norte										
24019	Caiçara	767.96	929.43	1.065.70	1.218.58	1.194.95	1.212.46	1.209.60	1.335.95	1.480.95	1.684.83
09	do Rio	5	9	3	7	8	9	7	9	8	9
	do Vento										
24020	Caicó	19.201.	22.115.	25.945.0	33.664.6	40.682.8	47.681.5	57.551.5	63.932.2	69.438.5	78.677.6
06		586	972	00	27	74	80	49	35	03	27
24021	Campo	3.293.6	3.905.6	4.353.01	4.653.78	4.790.67	4.965.05	5.354.72	5.965.23	6.712.58	7.852.10
05	Redondo	97	64	4	8	2	2	4	9	9	1
24022	Canguar	7.900.7	9.176.1	10.270.7	12.215.9	13.943.7	15.566.8	17.484.2	18.382.5	19.905.8	22.593.1
04	etama	27	90	35	14	05	62	21	48	85	88
24023	Caraúba	7.319.9	8.847.2	10.365.8	12.730.7	14.301.5	16.193.7	18.725.5	20.551.5	22.709.8	25.864.3
03	s	56	04	08	17	83	47	80	90	81	65
24024	Carnaúba	0	0	0	110.733	547.945	1.227.29	1.938.56	2.986.70	3.616.45	4.475.38
02	dos						6	1	7	9	4
	Dantas										
24025	Carnaub	1.722.6	2.038.6	2.349.73	2.363.08	1.602.32	1.274.22	1.108.05	1.326.23	1.628.26	2.212.44
01	ais	04	86	7	8	9	2	8	3	9	3
24026	Ceará-	15.854.	18.727.	21.310.8	26.124.6	30.289.6	34.285.3	40.560.8	45.914.7	50.493.9	58.174.0
00	Mirim	810	705	08	02	15	10	88	73	06	42
24027	Cerro	3.040.9	3.545.5	4.041.88	4.793.93	4.611.28	5.029.77	5.623.06	6.018.31	6.706.16	7.933.65
09	Corá	26	77	6	1	7	6	3	0	1	6
24028	Coronel	1.802.7	2.092.2	1.912.77	1.036.01	1.921.15	2.235.66	2.526.23	2.843.33	3.275.94	4.000.56
08	Ezequiel	57	01	8	9	4	0	8	2	1	0
24029	Coronel	1.200.8	1.376.9	1.684.66	1.935.20	2.389.58	2.888.13	2.866.80	2.708.73	2.859.64	3.270.39
07	João	01	28	9	3	0	7	8	6	5	4
	Pessoa										
24030	Cruzeta	1.683.8	1.986.4	2.215.48	2.415.89	2.626.97	2.924.74	3.290.36	3.656.67	4.183.56	5.033.96
04		86	78	8	7	6	4	5	2	0	1
24031	Currais	17.438.	19.913.	23.164.8	30.456.2	37.798.9	44.073.1	51.242.5	55.833.7	59.983.6	67.410.8
03	Novos	412	397	33	19	01	03	58	68	88	69
24032	Doutor	1.417.8	1.731.5	2.064.70	2.483.28	2.928.72	3.594.99	4.089.06	4.105.55	4.352.51	4.957.58
02	Severian	28	54	3	2	5	0	5	4	0	8
	o										
24033	Encanto	1.536.5	1.780.4	2.078.23	2.574.54	3.041.73	3.565.79	3.678.99	3.739.82	3.903.59	4.512.57
01		20	35	4	7	3	9	5	9	3	0
24034	Equador	1.555.7	1.836.1	2.113.88	2.218.44	2.440.58	2.774.61	2.693.63	2.911.88	3.295.16	3.794.60
00		81	16	9	4	0	4	5	6	7	4
24035	Espírito	2.157.4	2.610.2	3.000.40	3.471.07	3.461.92	3.278.89	3.044.51	2.714.03	3.206.51	3.883.02
09	Santo	97	14	5	4	2	9	0	0	0	1
24036	Extremo	1.609.5	1.909.1	2.062.34	2.256.77	2.170.28	1.969.86	1.720.06	1.820.20	2.217.69	2.392.53
08	z	96	55	8	4	3	1	2	7	6	8

24037 07	Felipe Guerra	2.036.7 07	2.454.3 05	2.797.59 1	2.709.51 3	2.605.34 9	2.724.04 4	2.541.73 9	2.385.04 5	2.873.49 9	3.558.60 3
24037 56	Fernand o Pedroza	138.00 5	445.60 5	546.798	591.904	557.351	466.676	230.502	214.719	308.529	478.885
24038 06	Florânia	3.787.8 05	4.013.4 00	4.573.82 8	5.618.06 7	6.261.22 6	6.891.98 8	8.071.83 4	8.918.28 9	9.937.12 2	11.661.5 21
24039 05	Francisc o Dantas	673.75 5	803.03 2	957.232	1.222.51 2	1.355.37 2	1.582.94 4	1.241.66 8	1.037.17 2	1.127.34 0	1.288.20 3
24040 02	Frutuoso Gomes	1.334.5 73	1.651.3 42	1.906.86 7	2.212.50 8	2.489.39 3	2.796.61 4	2.944.45 9	2.943.54 7	3.242.83 2	3.933.20 9
24041 01	Galinhos	218.32 2	256.64 7	240.656	156.329	134.848	132.912	131.994	150.340	190.461	251.461
24042 00	Goianinh a	6.746.2 71	7.836.5 72	9.052.09 9	11.247.3 71	13.198.6 45	14.674.4 02	17.311.1 81	19.170.9 87	21.360.8 97	24.388.0 81
24043 09	Gouverna dor Dix- Sept Rosado	3.231.6 77	3.874.8 89	4.729.43 6	6.030.40 6	6.809.78 1	7.737.26 5	8.979.57 2	10.157.8 83	11.465.7 82	13.333.6 67
24044 08	Grossos	1.322.3 73	1.405.7 72	1.340.34 0	1.093.09 3	861.364	785.879	510.867	260.966	300.402	371.280
24045 07	Guamaré	1.102.8 37	1.265.6 03	1.497.50 6	1.749.47 2	1.961.79 3	2.709.10 7	3.342.91 0	3.793.08 4	4.239.93 5	5.142.98 6
24046 06	Ielmo Marinho	2.065.9 95	2.466.2 61	2.647.89 2	2.749.18 1	2.900.81 7	2.971.53 2	2.864.17 4	2.741.50 8	3.068.99 7	3.480.93 3
24047 05	Ipanguaç u	3.705.1 52	4.364.8 64	5.119.26 7	6.348.40 3	7.086.04 4	7.671.23 0	9.112.24 1	10.480.7 05	11.652.6 56	13.250.4 71
24048 04	Ipueira	512.29 5	671.16 1	741.767	756.832	813.224	935.184	780.948	637.310	754.014	923.644
24048 53	Itajá	63.332	252.56 7	319.961	267.486	420.835	503.475	701.407	885.875	1.145.57 1	1.580.14 7
24049 03	Itaú	1.369.4 34	1.702.3 52	1.999.88 3	2.274.31 3	2.319.29 7	2.477.15 7	2.053.44 6	1.280.93 7	1.541.32 8	1.949.64 7
24050 09	Jaçanã	2.050.6 03	2.452.2 93	2.802.87 3	3.300.58 5	3.416.53 8	3.558.76 4	3.737.82 4	4.009.56 2	4.489.81 1	5.189.97 2
24051 08	Jandaíra	1.531.4 04	1.771.1 20	1.801.53 9	1.671.39 5	1.562.99 9	1.511.73 6	1.521.53 0	1.733.29 1	1.998.79 7	2.350.95 1
24052 07	Janduís	850.68 8	1.028.2 77	1.309.44 7	1.623.53 2	1.832.50 7	2.193.42 2	2.432.32 9	2.822.35 1	3.132.88 4	3.625.29 5
24053 06	Januário Cicco	2.123.2 28	2.535.9 28	2.850.99 1	3.056.77 4	2.822.55 3	2.459.89 0	1.996.86 6	2.122.45 9	2.601.00 1	3.301.24 7
24054 05	Japi	1.195.7 51	1.387.6 89	1.752.79 5	2.063.70 1	2.229.43 7	2.340.51 3	2.391.91 6	2.407.70 4	2.732.22 0	3.235.40 2
24055 04	Jardim de Angicos	541.34 1	641.65 6	746.800	896.792	846.583	681.581	389.861	485.318	533.383	559.284

24056 03	Jardim de Piranhas	1.675.6 39	2.131.5 60	2.531.80 7	2.904.05 6	3.198.71 8	3.712.02 1	4.486.16 3	5.007.30 8	5.696.93 9	6.821.48 3
24057 02	Jardim do Seridó	4.695.8 44	5.459.2 85	6.307.59 7	7.508.73 3	8.418.02 7	9.592.73 3	11.443.4 02	13.022.4 88	14.488.0 30	16.693.2 68
24058 01	João Câmara	10.252. 762	12.204. 731	14.737.6 77	18.352.2 97	21.526.3 23	24.834.3 52	28.744.5 90	32.788.9 36	37.784.1 22	45.837.2 91
24059 00	João Dias	805.96 7	973.98 4	1.074.98 8	1.170.30 1	1.351.00 6	1.636.41 8	1.577.93 5	1.633.88 0	1.799.69 8	2.169.46 7
24060 07	José da Penha	2.194.7 08	2.613.1 31	3.036.38 6	3.759.84 6	4.378.41 0	5.204.59 9	5.658.40 6	5.777.50 2	6.048.56 3	7.158.79 7
24061 06	Jucurutu	5.555.1 34	6.614.1 58	7.752.60 3	9.447.74 7	10.394.3 09	11.615.9 63	13.781.5 43	15.410.2 83	16.982.0 93	19.434.9 63
24061 55	Jundiá	0	0	0	119.538	253.680	283.156	301.705	302.687	377.441	426.873
24062 05	Lagoa d'Anta	1.045.6 35	1.289.8 61	1.526.83 6	1.560.56 5	1.822.46 6	2.205.35 4	2.228.65 0	2.215.74 8	2.497.75 5	2.983.94 7
24063 04	Lagoa de Pedras	1.336.9 90	1.656.7 71	1.981.98 9	2.298.94 4	2.337.48 5	2.465.96 6	2.683.70 5	2.822.37 5	3.208.10 8	3.918.04 6
24064 03	Lagoa de Velhos	516.99 4	634.35 6	763.189	734.981	695.468	670.666	646.588	672.763	840.814	1.060.32 3
24065 02	Lagoa Nova	3.166.3 33	3.749.3 18	4.029.35 3	4.114.04 2	4.057.74 3	4.336.14 8	4.559.22 2	4.845.71 9	5.749.86 4	7.109.49 6
24066 01	Lagoa Salgada	1.865.5 80	2.235.4 70	2.488.44 6	2.573.71 7	2.043.11 1	2.194.90 4	2.559.78 7	3.107.36 0	3.751.84 5	4.796.74 6
24067 00	Lajes	3.418.1 20	4.020.6 36	4.597.83 2	5.669.15 4	6.644.77 4	7.137.76 8	8.008.02 7	8.604.14 9	9.259.73 7	10.486.0 21
24068 09	Lajes Pintadas	1.193.4 96	1.428.5 95	1.665.99 6	2.038.93 8	2.004.14 5	2.121.91 6	2.339.17 7	2.584.00 7	2.966.51 6	3.535.80 0
24069 08	Lucrecia	975.87 6	1.208.0 79	1.443.84 6	1.796.65 0	2.029.20 4	2.263.57 9	2.376.45 8	2.520.72 2	2.743.97 7	3.413.29 7
24070 05	Luís Gomes	3.556.9 66	3.424.7 90	3.941.22 6	4.700.42 7	5.540.37 6	6.825.14 5	7.357.48 2	7.418.44 9	7.973.15 6	9.606.93 4
24071 04	Macaíba	12.418. 317	14.797. 919	16.969.4 76	20.726.2 90	23.612.8 34	27.181.3 74	31.827.1 82	34.595.2 24	38.406.2 57	43.336.7 84
24072 03	Macau	15.966. 760	18.326. 584	20.963.3 69	24.928.8 33	28.164.7 43	31.032.3 27	34.944.5 10	35.148.6 05	37.243.9 59	42.221.4 31
24072 52	Major Sales	179.27 1	1.011.2 49	1.306.34 6	1.601.83 8	1.892.72 0	2.329.69 0	2.693.43 7	2.930.90 5	3.081.49 5	3.666.72 8
24073 02	Marcelin o Vieira	2.731.2 86	3.243.8 50	3.766.72 2	4.509.93 4	5.104.29 4	5.696.54 2	6.231.92 0	6.533.64 7	7.011.28 2	8.014.76 3
24074 01	Martins	4.451.5 27	5.014.2 72	5.714.29 8	6.913.96 6	7.697.80 9	8.789.17 3	10.097.0 08	11.035.2 96	12.182.7 37	13.750.4 89

24075	Maxaran	1.140.0	1.091.0	1.162.57	1.363.34	1.421.25	1.340.80	1.230.43	1.256.55	1.582.34	2.023.80
00	guape	97	64	0	1	8	4	9	3	4	5
24076	Messias	1.000.6	1.205.3	1.429.50	1.793.63	2.043.36	2.290.23	2.316.93	2.378.98	2.597.45	3.118.60
09	Targino	24	59	5	9	9	4	5	2	5	7
24077	Montanh	1.810.1	2.071.9	2.300.64	2.514.03	2.816.93	3.132.63	3.393.03	3.581.07	4.109.02	4.767.31
08	as	52	29	9	0	9	0	6	1	2	5
24078	Monte	4.357.5	5.317.4	6.583.52	8.195.97	9.497.52	10.994.5	13.204.7	14.553.1	16.427.7	19.144.3
07	Alegre	43	17	6	5	5	50	05	18	97	57
24079	Monte	570.39	681.08	809.915	862.998	870.818	899.427	1.024.16	1.145.68	1.394.11	1.629.80
06	das	6	1					3	8	5	0
	Gameleir										
	as										
24080	Mossoró	68.910.	80.577.	93.526.4	118.943.	140.524.	161.368.	184.985.	204.921.	222.314.	251.370.
03		707	031	96	291	056	519	855	182	176	571
24081	Natal	274.35	315.16	360.863.	435.919.	500.420.	553.251.	620.887.	679.113.	739.237.	839.569.
02		0.577	9.207	148	931	357	862	957	691	678	793
24082	Nísia	1.877.1	2.248.1	2.596.25	2.943.88	3.121.23	3.344.22	3.549.33	3.992.03	4.956.22	6.225.87
01	Floresta	81	94	4	4	9	5	9	8	9	5
24083	Nova	11.980.	14.325.	16.857.7	20.856.2	25.400.9	29.940.1	35.841.1	38.908.1	41.423.1	46.619.1
00	Cruz	828	273	76	36	54	55	70	25	38	57
24084	Olho-	1.211.0	1.486.1	1.583.56	1.417.69	1.886.59	2.354.63	2.549.33	2.724.20	3.078.72	3.605.02
09	d'Água	86	68	6	2	3	5	4	5	7	2
	do										
	Borges										
24085	Ouro	1.578.3	1.829.1	2.117.96	2.514.52	2.523.23	2.623.54	2.948.46	3.243.46	3.711.03	4.412.13
08	Branco	57	27	2	5	3	5	8	7	7	5
24086	Paraná	1.049.7	1.284.8	1.555.98	1.875.12	2.150.73	2.754.95	3.225.34	3.438.05	3.584.38	4.118.09
07		87	46	1	9	6	4	2	2	8	5
24087	Paraú	879.06	1.046.3	1.043.48	523.475	618.988	715.057	766.261	798.550	1.037.99	1.402.52
06		5	38	1						5	2
24088	Parazinh	1.186.5	1.412.0	1.520.46	1.822.14	1.804.04	1.649.83	1.627.33	1.693.18	1.788.45	2.134.15
05	o	52	05	3	2	4	2	7	8	7	1
24089	Parelhas	8.084.6	9.493.9	11.002.6	13.335.4	14.283.2	15.130.7	16.941.4	17.876.2	19.257.5	21.542.7
04		32	21	27	06	54	20	86	97	07	21
24032	Parnamir	16.061.	19.149.	23.567.5	34.509.1	49.305.5	65.680.3	85.890.6	97.154.3	110.034.	129.220.
51	im	919	553	95	05	28	37	88	99	513	661
24091	Passa e	2.200.9	2.704.3	3.107.54	3.612.63	4.379.81	4.535.72	4.863.71	5.153.80	5.871.65	7.178.98
00	Fica	89	40	4	5	2	5	3	1	4	5
24092	Passage	510.11	610.56	731.963	745.000	177.031	181.229	161.374	249.959	431.220	539.966
09	m	2	1								
24093	Patu	5.088.5	6.085.4	6.951.04	8.520.83	9.755.55	11.229.8	13.930.0	16.233.2	17.773.3	19.803.8
08		37	27	6	7	3	66	71	24	84	14
24094	Pau dos	9.255.2	10.936.	12.545.2	15.596.3	19.466.0	25.327.9	35.281.5	43.307.0	48.151.0	54.729.1
07	Ferros	95	269	90	59	41	30	97	95	51	14
24095	Pedra	1.016.1	1.184.6	1.276.59	1.518.10	954.831	888.829	836.646	951.777	1.100.03	1.225.89
06	Grande	00	46	4	2					8	7

2409605	Pedra Preta	733.051	847.348	929.400	1.056.654	1.002.857	981.484	1.138.959	1.162.336	1.306.316	1.534.011
2409704	Pedro Avelino	2.016.980	2.396.965	2.744.753	3.321.726	3.734.900	4.126.577	4.728.287	5.067.122	5.503.506	6.320.588
2409803	Pedro Velho	3.436.041	3.945.198	4.223.136	4.295.842	4.104.012	4.203.703	3.909.591	3.193.637	4.033.309	5.507.131
2409902	Pendências	2.556.853	2.863.863	3.331.961	3.817.773	3.830.272	3.717.552	3.640.829	3.566.585	4.177.792	5.255.254
2410009	Pilões	800.562	987.508	1.236.657	1.598.747	1.903.810	2.248.607	2.262.222	2.466.288	2.659.218	3.160.955
2410108	Poço Branco	2.744.195	3.205.186	3.530.671	3.493.109	1.464.514	891.332	1.106.957	1.266.754	1.913.289	2.571.435
2410207	Portalegre	2.193.899	2.600.793	3.062.136	3.793.974	4.392.334	5.176.685	5.517.606	5.566.176	6.273.346	7.477.895
2410256	Porto do Mangue	0	0	29.131	41.128	38.894	45.961	44.650	46.612	59.808	68.623
2410306	Presidente Juscelino	1.906.753	2.281.801	2.705.944	3.069.795	3.138.932	3.046.547	3.286.800	3.487.509	3.959.619	4.769.970
2410405	Pureza	1.068.825	1.292.695	1.454.094	1.762.480	954.779	271.642	295.575	321.346	524.588	886.093
2410504	Rafael Fernandes	871.769	1.093.800	1.341.555	1.608.642	1.982.709	2.524.304	2.846.519	2.972.438	3.204.195	3.793.680
2410603	Rafael Godeiro	902.716	1.111.340	1.337.432	1.632.800	1.843.924	2.103.508	2.372.105	2.642.921	2.885.598	3.329.521
2410702	Riacho da Cruz	633.896	733.452	867.283	1.048.791	1.215.895	1.383.109	1.331.370	1.331.988	1.492.135	1.756.318
2410801	Riacho de Santana	1.269.860	1.502.136	1.745.612	2.170.475	2.455.000	2.890.862	3.155.309	3.315.338	3.622.662	4.186.553
2410900	Riachuelo	1.241.242	1.529.373	1.706.778	1.787.057	1.775.221	1.785.966	1.690.777	1.596.125	2.013.338	2.647.874
2408953	Rio do Fogo	25.401	663.870	951.168	1.202.275	1.096.935	1.034.005	1.173.904	1.432.211	1.728.491	1.946.960
2411007	Rodolfo Fernandes	1.299.517	1.572.176	1.916.428	2.094.806	1.978.185	2.021.119	2.191.087	2.354.349	2.737.439	3.220.904
2411106	Ruy Barbosa	1.020.203	1.190.442	1.331.456	1.299.076	1.392.298	1.458.553	1.540.035	1.672.317	1.870.719	2.234.672
2411205	Santa Cruz	9.993.444	12.021.886	14.999.720	24.939.892	33.625.392	44.981.347	57.356.132	63.242.343	67.850.775	76.689.931
2409332	Santa Maria	28.544	477.799	472.151	281.043	425.943	559.393	610.925	729.143	962.841	1.299.092
2411403	Santana do Matos	4.643.082	5.356.825	6.129.735	7.388.989	8.428.365	9.344.356	10.761.223	11.870.959	13.119.767	15.080.213

24114 29	Santana do Seridó	626.63 5	728.43 8	823.388	812.476	835.960	773.648	688.467	468.829	520.151	610.530
24115 02	Santo Antônio	10.323. 738	12.155. 168	13.871.4 92	16.670.3 25	18.048.2 71	19.922.0 87	23.549.1 38	26.384.3 59	29.041.2 88	33.722.9 18
24116 01	São Bento do Norte	2.379.4 92	2.741.8 44	2.791.87 6	2.480.72 7	2.197.59 4	2.160.48 1	2.247.27 9	2.374.79 0	2.479.90 7	2.806.70 2
24117 00	São Bento do Trairi	890.67 3	1.008.3 67	1.161.14 3	1.431.68 3	1.374.35 3	1.300.50 0	1.326.86 7	1.434.23 8	1.710.15 7	2.120.51 3
24118 09	São Fernand o	814.94 6	1.010.2 65	1.218.76 8	1.346.43 3	1.350.37 0	1.407.00 6	1.640.47 4	1.954.49 1	2.285.53 7	2.736.32 5
24119 08	São Francisc o do Oeste	833.68 2	1.002.6 68	1.219.39 2	1.522.99 2	1.723.27 7	2.063.74 5	2.369.69 6	2.558.93 5	2.725.54 0	3.133.57 2
24120 05	São Gonçalo do Amarant e	3.664.6 32	4.383.3 64	5.485.31 6	12.057.9 05	22.431.2 29	30.892.4 38	38.768.9 08	42.905.3 39	49.819.3 07	56.252.1 41
24121 04	São João do Sabugi	1.890.4 17	2.262.1 54	2.535.71 0	2.597.65 6	2.348.26 6	2.654.66 5	3.132.77 8	3.628.43 8	4.231.03 7	5.050.08 6
24122 03	São José de Mipibu	8.370.0 62	9.825.0 87	11.221.4 79	13.404.2 23	15.363.9 93	17.269.8 71	19.907.3 91	21.876.5 12	24.274.7 24	27.828.9 25
24123 02	São José do Campest re	4.200.7 87	5.027.4 70	5.790.93 7	6.418.22 2	6.961.95 3	7.589.34 4	8.919.80 3	9.861.49 6	11.113.8 51	12.839.5 80
24124 01	São José do Seridó	905.16 8	1.134.1 53	1.371.63 8	1.716.33 7	1.690.22 6	1.866.59 8	2.087.98 4	2.389.88 9	2.906.69 4	3.518.37 6
24125 00	São Miguel	9.298.8 17	10.839. 261	12.512.7 22	15.611.7 43	18.340.0 79	22.427.6 36	26.207.3 42	28.712.5 90	31.009.9 42	35.071.6 18
24125 59	São Miguel de Touros	546.03 5	656.39 5	781.124	784.406	639.177	571.346	558.044	651.900	891.184	1.204.12 8
24126 09	São Paulo do Potengi	5.846.0 77	6.854.6 66	8.070.21 3	9.773.38 7	10.732.2 06	11.754.7 09	13.635.7 38	15.003.0 64	16.419.4 05	18.515.1 59
24127 08	São Pedro	1.684.1 43	1.898.6 88	2.173.30 6	2.562.71 8	2.662.64 1	2.646.21 5	2.617.51 8	2.387.73 2	2.686.47 6	3.214.88 3

24128	São Rafael	2.670.55	3.169.159	3.587.699	3.824.145	3.625.278	3.719.920	4.134.478	4.582.605	5.102.841	6.100.656
24129	São Tomé	3.774.856	4.456.909	4.900.721	5.280.337	5.427.057	5.660.951	6.061.327	6.525.014	7.314.564	8.459.665
24130	São Vicente	1.817.813	1.862.460	2.111.735	2.417.608	2.525.905	2.685.672	2.900.932	3.197.510	3.556.370	4.234.968
24131	Senador Elói de Souza	935.238	1.095.455	1.287.335	1.405.422	1.348.438	1.400.210	1.586.294	1.779.790	2.045.595	2.346.038
24132	Senador Georgino Avelino	517.372	599.582	684.509	764.495	727.788	734.057	678.287	782.560	912.948	1.131.005
24133	Serra de São Bento	1.476.207	1.736.603	2.012.494	2.253.205	2.468.980	2.568.450	2.767.254	2.991.629	3.430.597	4.176.826
24133	Serra do Mel	1.013.205	1.144.850	981.805	328.070	256.114	242.673	234.039	197.975	235.961	445.895
24134	Serra Negra do Norte	2.556.863	3.027.803	3.417.535	3.748.953	3.935.745	4.318.192	4.969.125	5.495.052	6.111.342	7.144.637
24135	Serrinha	1.664.981	1.990.135	2.318.072	2.522.300	2.600.011	2.767.991	2.902.179	2.977.962	3.504.998	4.295.449
24135	Serrinha dos Pintos	119.374	422.894	604.617	832.984	1.137.373	1.465.516	1.745.579	1.803.026	2.038.734	2.487.983
24136	Severiano Melo	1.874.465	2.246.433	2.637.913	3.102.292	3.213.172	3.560.715	3.508.705	2.783.692	3.269.800	4.176.995
24137	Sítio Novo	1.196.708	1.393.927	1.537.425	1.448.755	1.382.791	1.373.623	1.334.458	1.495.712	1.805.380	2.275.354
24138	Taboleiro Grande	570.412	690.947	689.928	486.448	532.501	640.536	619.761	637.506	733.217	928.045
24139	Taipu	3.205.336	3.769.738	4.167.544	2.485.716	1.133.376	1.018.539	1.205.100	1.401.175	2.220.914	3.157.752
24140	Tangará	2.604.465	3.054.313	3.565.796	4.192.211	4.307.877	4.458.025	4.763.969	5.092.930	5.912.971	7.229.683
24141	Tenente Ananias	2.879.379	3.507.924	4.196.185	5.259.731	6.008.482	6.831.178	6.823.929	7.065.358	7.436.949	8.746.409
24141	Tenente Laurentino Cruz	354.819	1.222.926	1.465.021	1.865.059	1.864.671	1.683.085	1.864.395	2.183.409	2.507.682	3.140.562
24110	Tibau	0	0	59.760	12.764	11.402	11.220	21.023	45.229	94.566	153.802
24142	Tibau do Sul	925.537	1.090.259	1.256.761	1.391.624	1.409.097	1.543.135	1.684.140	1.765.864	2.141.623	2.633.162

2414308	Timbaúba dos Batistas	728.059	877.200	1.034.385	1.258.283	1.189.664	1.170.217	1.286.815	1.505.342	1.738.712	2.026.587
2414407	Touros	7.018.665	8.350.302	9.577.422	11.924.380	13.354.487	14.594.331	16.645.278	18.408.884	20.025.717	23.042.133
2414456	Triunfo Potiguar	0	168.303	325.427	377.311	407.290	338.555	342.648	517.310	730.181	942.777
2414506	Umarizal	4.512.205	5.451.931	6.332.375	7.740.043	8.809.991	10.343.051	12.490.485	13.989.670	15.386.581	17.139.745
2414605	Upanema	2.603.141	3.034.871	3.515.344	3.935.684	4.082.425	4.345.291	3.940.431	3.017.009	3.736.686	4.738.522
2414704	Várzea	2.958.157	3.364.942	3.392.642	3.195.992	3.124.517	2.898.773	2.840.007	2.789.790	3.118.773	3.664.034
2414753	Venha-Ver	99.251	398.031	591.710	900.066	1.154.660	1.521.273	1.639.905	1.746.549	1.912.493	2.362.524
2414803	Vera Cruz	2.064.749	2.475.801	2.843.740	3.448.510	3.648.875	3.871.208	4.162.492	4.296.030	4.832.096	6.041.252
2414902	Viçosa	333.132	380.141	448.975	574.165	676.837	786.177	834.058	817.897	812.806	902.329
2415008	Vila Flor	197.816	248.516	301.124	369.533	265.693	146.110	100.906	148.650	219.680	292.718
Ignorado		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total		848.661.700	991.535.295	1.144.126.727	1.395.832.475	1.607.741.903	1.821.945.852	2.090.533.343	2.288.253.502	2.515.295.474	2.886.389.203

Fonte: SÍNTESE/DATAPREV

Nota: O Valor dos benefícios emitidos corresponde ao valor líquido (diferença entre valor bruto e descontos) dos créditos emitidos pelo Instituto Nacional de Previdência Social - INSS para pagamento de benefícios do Regime Geral de Previdência Social, Encargos Previdenciários da União e Amparos Assistenciais previstos na Lei Orgânica da Assistência Social, classificados pelo município do órgão pagador.

ANEXO II

VALOR ARRECADADO PELO INSS, SEGUNDO OS MUNICÍPIOS ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE - 2000 A 2009

Valores
em R\$

CÓDIGO IBGE	MUNICÍPIO	VALOR ARRECADADO									
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
2400109	Acari	405.872	788.970	929.432	1.122.971	1.373.994	1.754.084	2.187.260	2.580.576	2.949.653	2.579.173
2400208	Açu	2.543.615	3.020.677	4.829.063	6.884.406	7.810.565	9.383.513	11.535.661	13.809.162	20.841.953	27.135.106
2400307	Afonso Bezerra	85.552	279.279	460.809	618.476	621.192	854.430	1.072.244	1.122.006	1.179.286	1.351.300
2400406	Água Nova	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2400505	Alexandria	329.171	854.183	1.326.934	1.475.340	1.548.358	2.360.465	3.374.861	4.098.327	4.904.320	4.997.971
2400604	Almino Afonso	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2400703	Alto do Rodrigues	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2400802	Angicos	481.813	1.004.387	1.242.807	1.307.000	1.240.664	1.693.977	2.102.016	2.420.499	2.775.026	2.868.463
2400901	Antônio Martins	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2401008	Apodi	929.245	2.821.456	2.917.060	3.370.664	4.288.133	5.782.135	7.441.207	8.161.839	9.329.139	9.471.281
2401107	Areia Branca	1.344.367	2.607.723	3.396.694	4.960.418	5.379.158	7.277.197	8.294.042	9.371.582	10.844.118	8.105.855
2401206	Arês	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2401305	Augusto Severo	315.750	989.818	1.477.504	1.860.411	2.003.173	2.588.108	3.447.802	4.131.559	4.571.366	5.012.135
2401404	Baía Formosa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2401453	Baraúna	188.956	577.209	825.305	964.716	605.082	1.576.027	1.724.164	1.402.016	2.043.793	3.737.788
2401503	Barcelona	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2401602	Bento Fernandes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2401651	Bodó	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2401701	Bom Jesus	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

2401 800	Brejinho	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2401 859	Caçara do Norte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2401 909	Caçara do Rio do Vento	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2402 006	Caicó	4.544. 309	6.645. 949	8.084. 390	9.949. 299	11.87 5.615	14.19 2.237	17.73 1.307	20.53 1.671	24.498. 379	27.301. 471
2402 105	Campo Redondo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2402 204	Canguaretama	656.7 16	1.915. 101	3.700. 429	4.655. 098	6.125. 354	7.920. 916	7.770. 994	11.97 7.494	11.853. 172	11.389. 945
2402 303	Caraúbas	339.3 08	685.5 87	1.131. 623	1.261. 512	1.233. 396	1.817. 812	2.429. 019	2.845. 080	2.939.5 04	2.434.0 82
2402 402	Carnaúba dos Dantas	0	0	0	0	33.16 2	71.58 9	77.88 6	354.1 79	1.018.3 76	1.193.6 20
2402 501	Carnaubais	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2402 600	Ceará-Mirim	2.302. 129	3.917. 791	4.703. 385	5.773. 987	5.841. 926	7.661. 854	8.634. 638	13.20 3.724	13.839. 569	13.632. 251
2402 709	Cerro Corá	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2402 808	Coronel Ezequiel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2402 907	Coronel João Pessoa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2403 004	Cruzeta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2403 103	Currais Novos	2.734. 815	3.335. 799	4.459. 161	4.975. 142	5.631. 789	7.581. 161	10.42 2.517	12.27 0.983	14.810. 689	16.376. 250
2403 202	Doutor Severiano	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2403 301	Encanto	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2403 400	Equador	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2403 509	Espírito Santo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2403 608	Extremoz	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2403 707	Felipe Guerra	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2403 756	Fernando Pedroza	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

2403 806	Florânia	321.1 98	717.6 05	930.5 61	1.152. 824	1.172. 435	1.598. 033	2.061. 112	2.240. 385	2.209.8 79	2.434.8 12
2403 905	Francisco Dantas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2404 002	Frutuoso Gomes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2404 101	Galinhos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2404 200	Goianinha	2.517. 563	4.462. 984	3.675. 399	3.882. 061	4.411. 757	5.921. 135	7.337. 719	9.111. 242	11.680. 015	12.873. 169
2404 309	Governador Dix-Sept Rosado	271.7 98	527.1 61	744.9 66	930.9 97	1.069. 580	1.325. 389	1.956. 554	2.358. 432	2.359.1 14	1.851.2 05
2404 408	Grossos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2404 507	Guamaré	0	0	0	0	443.1 02	1.914. 090	2.507. 139	2.673. 549	5.964.9 77	5.522.3 84
2404 606	Ielmo Marinho	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2404 705	Ipanguaçu	316.5 98	834.6 33	1.051. 151	1.348. 978	1.686. 803	2.207. 715	2.961. 441	2.510. 102	2.153.3 72	2.618.7 48
2404 804	Ipueira	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2404 853	Itajá	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2404 903	Itaú	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2405 009	Jaçanã	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2405 108	Jandaíra	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2405 207	Janduís	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2405 306	Januário Cicco	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2405 405	Japi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2405 504	Jardim de Angicos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2405 603	Jardim de Piranhas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2405 702	Jardim do Seridó	527.3 85	1.007. 820	1.328. 506	1.446. 186	1.515. 340	1.979. 672	2.367. 741	2.651. 957	3.007.4 06	2.739.5 33
2405 801	João Câmara	821.2 01	2.671. 328	3.492. 999	4.251. 230	4.674. 037	6.086. 436	7.441. 950	8.824. 278	9.514.8 59	10.992. 021

2405 900	João Dias	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2406 007	José da Penha	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2406 106	Jucurutu	155.2 75	383.0 15	623.1 74	767.3 84	862.3 60	1.224. 243	1.747. 527	2.558. 387	2.913.2 47	3.518.6 44
2406 155	Jundiá	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2406 205	Lagoa d'Anta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2406 304	Lagoa de Pedras	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2406 403	Lagoa de Velhos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2406 502	Lagoa Nova	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2406 601	Lagoa Salgada	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2406 700	Lajes	417.5 42	738.4 28	1.079. 449	1.263. 600	1.393. 698	1.827. 767	2.257. 192	2.547. 811	2.889.3 20	2.742.3 20
2406 809	Lajes Pintadas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2406 908	Lucrécia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2407 005	Luís Gomes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2407 104	Macaíba	916.3 44	2.468. 942	3.528. 132	4.090. 759	4.810. 151	7.018. 537	8.689. 842	11.91 3.817	15.414. 657	16.936. 838
2407 203	Macau	1.756. 020	3.638. 761	5.430. 643	7.546. 903	8.974. 833	11.18 5.224	13.03 5.319	14.80 0.883	15.616. 947	17.809. 141
2407 252	Major Sales	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2407 302	Marcelino Vieira	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2407 401	Martins	308.0 02	463.1 63	620.2 08	750.1 50	812.3 91	1.083. 624	1.487. 481	1.352. 643	1.912.7 74	2.083.7 37
2407 500	Maxaranguape	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2407 609	Messias Targino	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2407 708	Montanhas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2407 807	Monte Alegre	450.9 07	1.405. 646	2.019. 814	2.695. 285	2.799. 878	2.773. 675	3.466. 046	4.987. 410	6.172.5 88	6.286.1 07

2407 906	Monte das Gameleiras	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2408 003	Mossoró	16.41 7.637	26.24 1.896	37.13 8.289	48.10 3.149	57.28 3.206	66.64 5.978	86.01 8.282	97.12 9.072	111.38 8.292	123.409 .847
2408 102	Natal	184.6 51.75 7	213.5 01.51 2	267.3 61.78 8	355.4 22.61 4	381.1 07.40 0	435.7 33.29 1	473.6 00.54 2	563.3 20.38 7	703.56 5.040	711.837 .023
2408 201	Nísia Floresta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2408 300	Nova Cruz	648.8 59	1.605. 582	1.965. 634	2.275. 924	2.791. 144	3.628. 190	4.400. 592	4.707. 881	5.444.3 09	5.550.4 78
2408 409	Olho-d'Água do Borges	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2408 508	Ouro Branco	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2408 607	Paraná	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2408 706	Paraú	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2408 805	Parazinho	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2408 904	Parelhas	889.4 75	1.693. 050	2.114. 805	2.467. 570	2.553. 174	3.452. 798	4.444. 990	4.441. 174	4.650.3 54	4.724.6 57
2403 251	Parnamirim	5.293. 767	8.020. 052	10.06 8.315	12.36 1.882	15.64 5.184	18.23 2.779	24.18 4.891	28.38 5.477	36.906. 180	41.723. 917
2409 100	Passa e Fica	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2409 209	Passagem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2409 308	Patu	581.3 65	1.122. 795	1.451. 597	1.969. 856	2.158. 449	2.705. 806	3.289. 572	3.485. 414	3.916.1 81	3.504.1 68
2409 407	Pau dos Ferros	1.515. 962	3.090. 313	4.526. 285	5.740. 349	6.366. 645	8.671. 970	10.96 0.536	12.73 9.971	15.068. 287	16.169. 744
2409 506	Pedra Grande	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2409 605	Pedra Preta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2409 704	Pedro Avelino	94.57 2	357.1 51	585.6 40	595.5 55	604.8 24	847.3 90	888.0 73	1.077. 743	1.092.1 24	1.317.9 45
2409 803	Pedro Velho	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2409 902	Pendências	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2410 009	Pilões	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

2410 108	Poço Branco	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2410 207	Portalegre	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2410 256	Porto do Mangue	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2410 306	Presidente Juscelino	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2410 405	Pureza	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2410 504	Rafael Fernandes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2410 603	Rafael Godeiro	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2410 702	Riacho da Cruz	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2410 801	Riacho de Santana	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2410 900	Riachuelo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2408 953	Rio do Fogo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2411 007	Rodolfo Fernandes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2411 106	Ruy Barbosa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2411 205	Santa Cruz	1.165. 996	2.757. 582	9.279. 425	4.404. 996	5.171. 680	6.457. 798	8.081. 809	10.34 0.439	12.359. 613	13.260. 549
2409 332	Santa Maria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2411 403	Santana do Matos	315.4 92	643.3 10	924.3 26	1.056. 583	998.3 10	1.270. 500	1.614. 933	2.096. 160	2.635.1 77	2.987.4 12
2411 429	Santana do Seridó	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2411 502	Santo Antônio	408.1 66	1.328. 664	1.874. 414	2.379. 763	2.948. 634	4.191. 146	5.361. 867	6.557. 298	6.899.2 72	6.678.6 32
2411 601	São Bento do Norte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2411 700	São Bento do Trairí	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2411 809	São Fernando	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2411 908	São Francisco do Oeste	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

2412 005	São Gonçalo do Amarante	8.425. 932	6.809. 143	879.2 07	1.157. 345	1.678. 764	1.592. 684	3.840. 854	11.20 6.770	14.881. 232	16.899. 544
2412 104	São João do Sabugi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2412 203	São José de Mipibu	597.5 74	1.646. 113	2.469. 282	3.224. 145	3.339. 262	4.458. 318	6.048. 331	7.796. 917	9.341.9 96	10.163. 135
2412 302	São José do Campestre	236.3 24	639.3 46	792.5 94	843.2 78	908.6 58	1.283. 371	1.555. 587	2.214. 130	2.551.2 28	3.128.7 20
2412 401	São José do Seridó	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2412 500	São Miguel	529.6 42	1.053. 249	1.626. 685	2.132. 192	2.163. 933	2.539. 765	3.115. 388	3.995. 298	4.910.5 30	3.665.7 81
2412 559	São Miguel de Touros	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2412 609	São Paulo do Potengi	1.402. 289	2.662. 493	3.302. 580	4.271. 243	5.169. 727	6.369. 232	7.796. 103	10.66 7.721	11.227. 154	10.324. 733
2412 708	São Pedro	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2412 807	São Rafael	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2412 906	São Tomé	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2413 003	São Vicente	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2413 102	Senador Elói de Souza	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2413 201	Senador Georgino Avelino	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2413 300	Serra de São Bento	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2413 359	Serra do Mel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2413 409	Serra Negra do Norte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2413 508	Serrinha	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2413 557	Serrinha dos Pintos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2413 607	Severiano Melo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2413 706	Sítio Novo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2413 805	Taboleiro Grande	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

2413 904	Taipu	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2414 001	Tangará	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2414 100	Tenente Ananias	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2414 159	Tenente Laurentino Cruz	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2411 056	Tibau	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2414 209	Tibau do Sul	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2414 308	Timbaúba dos Batistas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2414 407	Touros	437.8 45	1.071. 934	1.604. 123	2.070. 717	2.305. 829	3.264. 865	4.384. 890	5.473. 470	5.504.4 07	6.693.0 40
2414 456	Triunfo Potiguar	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2414 506	Umarizal	705.3 66	1.125. 436	1.630. 560	1.794. 858	1.975. 308	2.687. 611	3.587. 933	4.229. 761	4.658.3 48	3.577.2 96
2414 605	Upanema	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2414 704	Várzea	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2414 753	Venha-Ver	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2414 803	Vera Cruz	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2414 902	Viçosa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2415 008	Vila Flor	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ignorado		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total		250.2 99.47 1	324.1 33.03 6	413.6 05.14 7	531.5 77.81 6	585.4 08.05 7	692.6 94.53 7	798.7 37.85 4	956.6 76.67 6	1.167.2 07.222	1.211.6 11.971

Fonte: SÍNTESE/DATAPREV

Nota: O valor arrecadado compreende os recolhimentos provenientes de todas as receitas incluídas na guia de recolhimento da Previdência Social - GPS. Abrange receitas de contribuições sociais (empresas, entidades equiparadas e contribuintes em geral, débitos e parcelamentos administrativos e judiciais, receitas patrimoniais, devolução de benefícios, reclamatórias trabalhistas e outros.

Corresponde à rubrica 11 da GPS, ou seja, inclui as contribuições relativas a outras entidades (SESC, INCRA, Salário Educação) e os acréscimos legais (atualização monetária, juros e multas). Os dados são por local de pagamento e o mês de referência é o de processamento da GPS (mês civil). São computadas todas as GPS, mesmo com erros de fechamento (quando a soma dos valores das rubricas é diferente da rubrica de total).

ÍNDICE REMISSIVO

A

Aposentadoria 7, 20, 22, 23, 34, 39, 42, 43, 44, 59, 62, 72, 74, 76, 78, 80, 82, 86, 90, 91, 93, 96, 97, 98, 100, 102, 109, 136, 140, 141

Arrecadação 56, 62, 71, 83, 84, 85, 86, 90, 91, 100, 106, 110, 111, 113, 114, 115, 142, 144, 148, 153, 154, 156

B

Beneficiários 17, 26, 39, 49, 51, 56, 58, 60, 72, 74, 75, 80, 91, 95, 98, 100, 125, 127, 130, 132, 133, 134, 138, 140, 141, 144, 145, 147, 153

Benefícios 6, 7, 9, 12, 17, 25, 26, 34, 36, 41, 42, 43, 44, 45, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 55, 56, 59, 60, 61, 62, 63, 66, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 78, 79, 80, 81, 83, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 94, 95, 97, 98, 99, 100, 102, 103, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 125, 127, 130, 131, 132, 133, 134, 136, 138, 140, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 153, 154, 155, 156, 157, 175, 181, 186, 195, 203

C

Cobertura 23, 32, 35, 43, 44, 48, 53, 56, 58, 61, 63, 68, 69, 70, 73, 76, 80, 81, 83, 91, 92, 93, 95, 96, 98, 100, 125, 129, 135, 136, 138, 143, 149, 153, 154

Constituição 13, 17, 33, 42, 45, 54, 55, 57, 58, 59, 61, 62, 66, 67, 68, 69, 70, 75, 76, 79, 83, 84, 103, 104, 106, 132, 134, 153, 155, 159, 160, 161, 163, 165

Contribuição 17, 26, 34, 42, 43, 44, 49, 54, 62, 63, 70, 71, 72, 73, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 85, 86, 87, 88, 89, 91, 97, 100, 105, 110, 125, 138, 140, 142, 143, 155, 158

Contribuições 30, 43, 50, 52, 53, 61, 62, 71, 78, 79, 81, 82, 83, 84, 85, 88, 89, 90, 98, 106, 111, 143, 144, 154, 156, 203

D

Direitos 3, 24, 27, 28, 33, 38, 42, 44, 48, 49, 50, 52, 54, 55, 56, 57, 60, 61, 62, 63, 67, 68, 71, 72, 73, 75, 76, 78, 81, 82, 83, 88, 91, 98, 154, 161, 162, 164

E

Economia 17, 28, 33, 34, 50, 51, 53, 56, 57, 66, 67, 72, 76, 77, 79, 83, 86, 89, 102, 103, 108, 110, 116, 124, 125, 132, 141, 142, 146, 147, 148, 150, 152, 153, 155, 156, 158, 166, 205

Econômica 17, 21, 23, 24, 28, 30, 31, 33, 34, 36, 37, 40, 42, 55, 59, 60, 63, 76, 77, 83, 85, 89, 91, 140, 148, 152, 155

G

Gráfico 7, 8, 80, 81, 87, 92, 93, 94, 111, 112, 116, 117, 125, 126, 127, 128, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 139, 144, 146

M

Mercado 21, 23, 27, 28, 32, 34, 36, 37, 38, 42, 48, 50, 51, 52, 54, 55, 57, 58, 59, 67, 79, 89, 90, 96, 162

Modelo 17, 33, 34, 35, 36, 37, 39, 40, 43, 45, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 66, 67, 68, 96, 97, 98, 100, 103, 104, 110, 154, 155

Municípios 12, 17, 61, 90, 102, 103, 104, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 113, 114, 115, 117, 124, 125, 127, 130, 138, 141, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 152, 155, 156, 157, 158, 160, 175

P

Pagamento 6, 9, 17, 39, 40, 43, 59, 83, 85, 86, 88, 90, 102, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 125, 130, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 155, 156, 157, 175, 181, 186, 195, 203

Políticas 21, 24, 25, 27, 28, 29, 32, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 62, 70, 82, 140, 142, 149, 157, 159, 160, 161, 162, 164, 165, 166, 205

População 24, 29, 31, 34, 37, 48, 51, 52, 56, 57, 58, 61, 69, 70, 75, 79, 80, 85, 90, 91, 92, 93, 94, 96, 99, 107, 108, 110, 113, 114, 117, 124, 127, 138, 139, 147, 149, 150, 153, 154, 156, 157, 158, 159

Previdência 6, 7, 13, 14, 17, 20, 21, 23, 25, 26, 27, 30, 35, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 48, 50, 53, 59, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 75, 76, 77, 78, 80, 81, 82, 83, 85, 86, 88, 90, 91, 92, 94, 95, 102, 103, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 117, 125, 130, 132, 133, 134, 138, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 175, 181, 186, 195, 203, 205

Proteção 17, 20, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 48, 50, 51, 52, 53, 54, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 73, 74, 75, 76, 78, 83, 87, 90, 91, 94, 95, 96, 100, 125, 136, 152, 153, 159, 161

R

Regime 7, 26, 29, 34, 35, 39, 42, 43, 44, 45, 52, 53, 54, 56, 66, 69, 70, 71, 72, 73, 76, 77, 78, 79, 82, 86, 91, 92, 93, 96, 97, 98, 99, 100, 153

Relação 29, 35, 39, 49, 51, 53, 54, 56, 58, 67, 69,
71, 73, 74, 76, 77, 80, 88, 90, 91, 96, 100,
108, 109, 110, 111, 113, 114, 115, 116, 123,
124, 125, 127, 129, 130, 133, 143, 144, 146,
147, 148, 149, 153, 156, 157, 162

Renda 17, 23, 35, 36, 37, 39, 40, 45, 50, 51, 52,
54, 59, 61, 62, 72, 73, 78, 79, 80, 90, 91, 93,
94, 97, 98, 100, 102, 106, 108, 109, 110, 111,
114, 115, 124, 133, 134, 135, 138, 139, 140,
141, 142, 146, 147, 148, 149, 150, 155, 156,
157, 165, 166

Rural 17, 41, 44, 45, 62, 63, 66, 67, 68, 69, 70, 71,
72, 73, 74, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84,
85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 95, 96, 97, 98, 99,
100, 102, 103, 109, 117, 125, 126, 127, 129,
130, 131, 136, 138, 140, 141, 142, 143, 146,
147, 148, 149, 150, 152, 153, 154, 155, 156,
157, 159, 160, 161, 163, 165

S

Sistema 17, 21, 22, 26, 27, 28, 29, 33, 34, 36, 37,
38, 39, 40, 43, 44, 45, 49, 50, 52, 54, 55, 56,
57, 58, 59, 60, 62, 66, 68, 70, 71, 72, 73, 78,
79, 80, 81, 82, 83, 84, 86, 87, 88, 90, 91, 92,
96, 97, 98, 133, 152, 153, 154, 155, 160, 161,
165

Social 6, 7, 8, 9, 13, 14, 17, 20, 21, 23, 25, 26, 27,
28, 29, 30, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41,
42, 43, 44, 45, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 59,
60, 61, 62, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 75, 76, 77,
78, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 88, 90, 91, 92,
94, 95, 102, 103, 106, 108, 109, 110, 111,
112, 113, 114, 125, 130, 132, 133, 134, 135,
138, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149,
150, 152, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160,
161, 162, 163, 164, 165, 166, 175, 181, 186,
195, 203, 205

Sociedade 20, 21, 22, 23, 25, 28, 29, 30, 32, 37, 38,
39, 40, 48, 50, 56, 58, 59, 61, 67, 73, 76, 82,
83, 88, 91, 142, 154

T

Trabalhador 20, 23, 32, 35, 39, 50, 53, 62, 66, 67,
68, 69, 70, 72, 73, 76, 79, 80, 81, 82, 83, 84,
88, 95, 97, 109, 111, 144

Trabalhadores 22, 25, 30, 31, 34, 35, 36, 39, 41,
42, 43, 44, 45, 48, 49, 52, 53, 56, 57, 58, 61,
63, 68, 69, 70, 71, 72, 74, 75, 76, 78, 79, 82,
83, 89, 90, 92, 97, 135, 136, 138, 153, 154,
164

Transferências 10, 11, 54, 88, 100, 102, 104, 105,
106, 107, 108, 110, 111, 117, 138, 139, 140,
144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 155, 156,
157

SOBRE O AUTOR

JUAN PABLO COUTO DE CARVALHO

É potiguar, fundador da Escola de Previdência (@escoladeprevidencia) e, desde 2003, exerce o cargo de Procurador Federal da Advocacia-Geral da União, com atuação no contencioso judicial da matéria previdenciária. É graduado em Direito, Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, com ênfase no estudo de Políticas Públicas em Previdência Social, pós-graduado lato sensu em Direito Administrativo e Gestão Pública, em Direito Processual Civil e em Direito e Jurisdição. Possui MBA em Mercados Financeiros e de Capitais com pesquisa na área da economia comportamental aplicada às políticas públicas de inclusão previdenciária. É coautor do Livro “Reforma da Previdência (Ed. Foco, ano 2020). Entre outras instituições, é professor de Direito Previdenciário da Pós-graduação em Direito da Universidade Potiguar e da Escola Superior de Magistratura Trabalhista da 21ª Região. Diretor científico do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP) e membro da Comissão de Seguridade Social da OAB/RN.

**A PREVIDÊNCIA RURAL UNIVERSALISTA
E A SUA RELEVÂNCIA NA ECONOMIA
DOS MUNICÍPIOS DO
RIO GRANDE DO NORTE**



A PREVIDÊNCIA RURAL UNIVERSALISTA E A SUA RELEVÂNCIA NA ECONOMIA DOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO NORTE

RFB Editora
Home Page: www.rfbeditora.com
Email: adm@rfbeditora.com
WhatsApp: 91 98885-7730
CNPJ: 39.242.488/0001-07
R. dos Mundurucus, 3100, 66040-033, Belém-PA

