

# A Previdência Social Brasileira como Política Pública de Renda nos Municípios do Paraná

## The Brazilian Social Welfare as a Public Policy of Income in the Municipalities of Paraná

Célio Favoni<sup>1</sup>; Solange de Cássia Inforzato de Souza<sup>2</sup>

### Resumo

---

Este trabalho tem por objetivo ressaltar a importância da Previdência Social Brasileira enquanto provedora de benefícios e instrumento de política pública de renda. O estudo parte da discussão sobre o surgimento e o esgotamento do Estado do Bem-Estar (*Welfare State*), passando para os antecedentes e a problematização da questão previdenciária brasileira. Na seqüência, faz-se referência ao papel da previdência nos rendimentos dos idosos e a influência dos benefícios previdenciários na economia dos municípios brasileiros, em destaque os que compõem a Associação dos Municípios do Médio Paranapanema (AMEPAR), no Paraná.

**Palavras-chave:** Previdência Social. *Welfare State*. Políticas Públicas.

### Abstract

---

The aim of this article is to emphasize the importance of the Brazilian Social Welfare System as a supplier of benefits and as an income public policy. The study starts with the discussion on the creation and the exhaustion of the Welfare State, then it analyses the antecedents and the current problems of the Brazilian Welfare System. Finally, it refers to the role of the Welfare System in the revenue of senior citizens and the influence of this revenue on the economy of Brazilian municipalities, specially the ones that make up the Association of the Municipalities of Middle Paranapanema (AMEPAR), in Paraná.

**Key words:** Social Welfare. Welfare State. Public Policies.

### Introdução

A Previdência Social Brasileira, a partir da segunda metade da década de 1990, passou a enfrentar pressões deficitárias em função da construção do sistema de proteção social (regime de repartição, na qual as gerações atuais financiam as gerações passadas), do crescente número de

aposentadorias (aumento do número de idosos na população brasileira), das questões demográficas (diminuição do crescimento vegetativo das famílias) e das recentes alterações no mercado de trabalho (aumento da informalidade), gerou a perda significativa de arrecadação e elevando o déficit previdenciário<sup>3</sup>, que no ano de 2003 atingiu cerca de R\$ 31 bilhões<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Professor da Faculdade Orígenes Lessa - FACOL. Mestre em Economia pela Universidade Estadual de Maringá – UEM. Rua: Germano Busch, O-1250 – Pederneiras/SP – CEP 17.280-000. e-mail: favoni@hotmail.com. Fone: (43) 9944-7923

<sup>2</sup> Professora do Departamento de Economia da Universidade Estadual de Londrina – UEL. Doutora pela PUC/SP. e-mail: soinform@uel.br

<sup>3</sup> A questão do déficit previdenciário brasileiro e questionado por alguns autores, visto que se todos os recursos para o financiamento da Seguridade Social fossem completamente direcionados para tal objetivo, conforme determinada a Constituição, a previdência poderia até acumular sobras.

<sup>4</sup> Este déficit corresponde ao saldo da arrecadação líquida menos o total de benefícios pagos (BRASIL, 2004a).

A Previdência Social nasceu da necessidade de assegurar os bens materiais essenciais para o futuro dos indivíduos, e resultou de um sentimento de solidariedade que se manifestou na assistência à população vulnerável. No entanto, as mudanças na vida econômica e social ocorridas no contexto das transformações maiores do capitalismo fazem com que os sistemas de proteção social enfrentem um dilema, pois é preciso continuar a beneficiar os mais vulneráveis, mas o Estado, que é o grande financiador dos programas sociais, já não consegue atender a todas as demandas.

O fato é que, a despeito da análise gerencial das reformas discutidas atualmente, na qual é ressaltada a busca da eficiência e resultados financeiros, a Previdência Social Brasileira tem sido à base de sustentação da economia de muitos municípios brasileiros de baixa renda. É, pois, diante desse contexto, que este trabalho apresenta-se com o objetivo de evidenciar o papel da Previdência Social como política pública de renda dos municípios, com realce para os que compõem a Associação dos Municípios do Médio Paranapanema (AMEPAR), no estado do Paraná.

Na primeira seção deste artigo, relatar-se-á o surgimento, desenvolvimento e crise do Estado do Bem Estar (*Welfare State*), pré-condição para a discussão sobre a economia social. Na segunda seção, procurar-se-á descrever resumidamente a evolução histórica da previdência social no Brasil e, por último, discutir-se-á a importância dos benefícios previdenciários sobre a economia dos municípios paranaenses, por meio da comparação dos pagamentos da previdência com os recursos destinados aos municípios por meio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Ambas essas fontes, advêm de recursos da União e têm influência sobre a economia dos municípios, tornando assim elementos equiparáveis para análise.

## Origem e desenvolvimento do Estado do bem-estar

A tarefa de explicar a origem e o desenvolvimento do *Welfare State* é complexa e requer alguns cuidados, a começar pelo que se entende por Estado-Providência<sup>5</sup> ou Estado de Bem-Estar. Oliveira (1998) escreve que,

O que se chama de welfare state, como consequência das políticas originalmente anticíclicas de teorização keynesiana, constituiu-se no padrão de financiamento público da economia capitalista. Este pode ser sintetizado na sistematização de uma esfera pública onde, a partir de regras universais e pactuadas, o fundo público, em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da acumulação de capital, de um lado, e, de outro, do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente a população por meio dos gastos sociais. (p. 19-20).

O autor menciona como formas de financiamento para a acumulação de capital os recursos para a ciência e tecnologia, os subsídios à produção, juros subsidiados, criação do setor produtivo estatal, sustentação da agricultura, do mercado financeiro e de capitais, e outras. O financiamento da reprodução da força de trabalho inclui a medicina socializada, a educação, o seguro-desemprego, a previdência social, e outras.

Winckler e Moura Neto (1992) e Marques (1997) realçam o financiamento público das despesas sociais. Essa última autora enfatiza que,

O Welfare State é resultado de um longo processo de construção, e compreende um conjunto de políticas sociais desenvolvidas pelo Estado no intuito de prover a cobertura dos riscos advindos da invalidez, velhice, acidente de trabalho e de desemprego. (MARQUES, 1997, p. 22).

<sup>5</sup> A expressão Estado-Providência foi criada no século XIX, por economistas e políticos contrários a qualquer proteção aos trabalhadores, nascendo o Estado-Providência como contrapondo às organizações sindicais e políticas socialistas do final do século XIX, portanto antes da vigência das idéias Keynesianas que, segundo senso comum inauguram a intervenção social mais planejada do Estado Burguês, vale a pena citar o sistema de proteção social de Bismarck, no século XIX, na Alemanha. (WINCKLER; MOURA NETO, 1992, p. 109).

Na literatura especializada, a origem do Estado do Bem-Estar está associada a diferentes causas, dependendo da corrente de pensamento do autor. Vários estudos buscaram estabelecer um ordenamento desses argumentos; entre eles destacam-se os realizados por Arretche (1995). Inicialmente, a autora classificou os estudiosos em dois grandes blocos: o primeiro compreende os que atribuem a origem do estado do bem-estar aos fatores econômicos, e o segundo, os que buscam fontes explicativas do fenômeno nos fatores políticos.

Numa segunda classificação a autora, subdividiu o primeiro bloco entre os que compreendem o *Welfare State* como uma necessidade advinda das mudanças provocadas pela industrialização nas sociedades, e os que vêem o *Welfare State* como resposta às demandas de acumulação e legitimação do sistema capitalista. Entre os autores que explicaram o surgimento do *Welfare State* como resposta às mudanças ocorridas nas sociedades a partir da industrialização, a pesquisadora menciona Wilensky, Titmuss e Marshall.

Os estudos de Arretche (1995) apontam para Wilensky no sentido de que a industrialização altera radicalmente a vida familiar, concedendo novos papéis para seus integrantes e, conseqüentemente, diminuindo sua capacidade de determinar a reprodução da força de trabalho. Os programas sociais passam a ser construídos, constituindo-se em elementos-chave da promoção da coesão e integração social. Titmuss atribui à crescente divisão do trabalho, propiciada pela industrialização, a causa da ampliação dos programas sociais. Para Marshall (apud ARRETCHE, 1995), tanto a origem como o desenvolvimento do *Welfare State* deve ser atribuído à evolução lógica e natural da própria ordem social decorrente da industrialização.

Entre os que consideram o *Welfare State* resposta às necessidades de acumulação e legitimação do sistema capitalista, a autora salientou O'Connor. O pensamento desse historiador se traduz pela idéia de que os gastos do Estado visam, primeiramente, a garantir a acumulação do capital que se destina a

umentar a produtividade do trabalho e a rebaixar o custo de reprodução da força de trabalho. O segundo ponto é compreendido pelas despesas sociais, buscando legitimar o sistema mediante a minimização dos efeitos perversos da acumulação.

Dos autores que explicam os condicionantes políticos como determinantes do *Welfare State*, novamente Arretche (1995) deu lugar de realce a Marshall, por sua obra *Cidadania, Classe Social e Status*. Para ele, o Estado do Bem-Estar é resultado da ampliação progressiva de direitos na sociedade, que, inicialmente, conquistou direitos civis (liberdade de expressão), logo após os direitos políticos (participação no exercício do poder público), e, em seguida, direitos sociais com a distribuição da riqueza socialmente produzida. Tudo isso contribuiu para um conceito de cidadania na sociedade capitalista, no qual os programas sociais de responsabilidade do Estado expressariam a conseqüência desse processo.

Finalmente, há os que compreendem o *Welfare State* como resultado do acordo entre o capital e o trabalho organizado. Gough e Esping-Andersen são exemplos representativos desse pensamento. Na visão de Gough, o *Welfare State* corresponde a um determinado estágio de desenvolvimento do sistema capitalista e seus programas cumprem a função de auxiliar o processo de acumulação, de reproduzir a força de trabalho e de legitimar o sistema. Já no pensamento de Esping-Andersen, as diferenças existentes entre os sistemas de proteção foram determinadas pela diversidade e cabe às suas lideranças ter consciência de que a implementação dos programas sociais possa representar a possibilidade de desmercantilizar parte do custo de reprodução da força de trabalho (ARRETCHE, 1995).

Independentemente das interpretações e pensamentos até aqui expostos, é certo que o fenômeno do *Welfare State* teve sua incontestável expansão no período pós-guerra. Após a II Guerra Mundial, manifestaram-se preocupações distributivas fundadas na concepção do trabalho como atividade social e na responsabilidade social do empregador e do Estado. O Estado Keynesiano e o *Welfare State*

surgiram em conseqüência da crise de 1929 e puderam ser vistos como modelo de uma nova forma de hegemonia burguesa, e por isso foi amplamente utilizado ao fim da década de 1940, quando o regime fordista<sup>6</sup> de acumulação tornou-se hegemônico no mundo. O aparecimento do *Welfare State* associou-se à emergência de burocracias e trabalhadores organizados em sindicatos e partidos, pré-condição ao desenvolvimento da cidadania social.

O Welfare State é uma forma histórica de relacionamento da economia, de mercados capitalistas e das demandas democráticas. É justamente esse tipo de Estado que cumpre um papel estabilizador na tensão entre democracia e mercado [...] a tentativa de regular o mercado de trabalho, através da limitação da jornada de trabalho ou da seguridade social, expressa os limites da mercadoria-trabalho que, se entregue ao livre fluxo mercantil, seria tendencialmente destruída. (WINCKLER; MOURA NETO, 1992, p. 112).

As décadas de 50 e 60 foram marcadas por grandes transformações nas estruturas econômica e social. De acordo com Hobsbawm (1995), esse período correspondeu a uma fase excepcional do capitalismo, talvez única. A economia mundial se internacionalizou, ampliando significativamente a importância do comércio realizado entre as nações. O crescimento acelerado do investimento permitiu o crescimento do emprego, do nível de escolaridade, e do número de jovens nas universidades. A taxa de mortalidade caiu e a expectativa de vida se ampliou graças aos avanços da química e da indústria farmacêutica. A quantidade de produtos novos lançados no mercado propiciou o barateamento dos produtos industrializados, determinando que bens e serviços, antes considerados um luxo, passassem a compor o padrão de consumo médio dos indivíduos e das famílias, somando-se a isso o aumento significativo da produção agrícola, que fez baratear os produtos no mercado.

A economia capitalista mundial cresceu, entre as décadas de 1950 e 1970, com baixas taxas de desemprego. Para essa expansão combinaram-se o progresso técnico, a organização fordista de produção e trabalho, o “salário indireto”, e a presença “estrutural e insubstituível” do fundo público (OLIVEIRA, 1998).

Após os anos de maior expansão do capitalismo, durante os quais o investimento do capital manteve os programas de proteção social, o Estado do Bem-Estar defrontou, nas décadas posteriores, com uma realidade inversa à do período anterior. A partir dos anos de 1980, os países desenvolvidos assistiram a uma mudança radical de sua estrutura de emprego e de sua capacidade de gerar trabalho. Salientou-se o elevado número de trabalhadores que não encontraram ocupação regular, o que contrasta com as baixas taxas de desemprego registradas nos anos anteriores.

Os principais motivos que influíram negativamente sobre os sistemas de proteção social foram o ritmo de crescimento de despesas com saúde e aposentadoria e a queda da relação contribuintes/segurados, já que o aumento dos gastos foi resultado da incorporação de novos segmentos populacionais e da ampliação da cobertura de novos riscos e problemas sociais (MARQUES, 1997). A privatização dos programas de bem-estar social foi uma das estratégias mais defendidas na crise do *Welfare State*. De fato, ela foi promovida por duas razões distintas: a primeira com o objetivo de diminuir o gasto público e a segunda visando responder às demandas mais diferenciadas e individualistas da sociedade “pós-industrial”.

No Brasil, a forma histórica como se constituiu o modelo de proteção social, embora apresente a mesma trajetória dos países desenvolvidos, obedeceu a algumas peculiaridades. A política social foi utilizada

<sup>6</sup> Entende-se neste contexto por regime fordista, todas as medidas que possibilitaram o consumo de massa, entre as quais se destaca a universalização da garantia de rendas de substituição, e a particular interação entre o capital e o trabalho que promovia o aumento de salários reais mediante incrementos crescentes da produtividade.

desde a década de 20, e, principalmente após 1930, como instrumento de participação em um contexto de limitação ao estabelecimento de uma ordem democrática, onde o Estado interveio com grande autonomia. A peculiaridade, de acordo com Winckler e Moura Neto (1992, p. 112), decorreu de que a cidadania social antecedeu a aceitação da participação política.

A partir de 1930, o Estado converteu-se na principal alavanca de modernização conservadora, isto é, no processo de industrialização capitalista, selando a aliança entre a burguesia industrial nascente e os grupos agrários. A reivindicação democrática foi suplantada pela reivindicação social, via populismo, e pela busca da expansão econômica de cunho nacional-desenvolvimentista. A política social articulou-se, no período Vargas (1930-45), em torno da regulação e da segmentação do processo de incorporação, por meio da legislação trabalhista e previdenciária.

Durante o período 1968/73, consolidou-se o padrão regressivo de financiamento do gasto social, assim como a centralização do processo decisório e a permeabilidade do espaço público aos interesses particulares de determinadas alianças do governo (FAGNANI, 1997). O padrão de acumulação prevalente no final da década de 60, conceituado como “milagre brasileiro”, beneficiado pela elevada capacidade ociosa herdada da crise de estabilização anterior (1964-67), havia conseguido resultados notáveis, pelo menos até 1973. Após esse período, já esgotada a capacidade ociosa da economia, a poupança externa permitiu ainda a manutenção de elevadas taxas de crescimento (WINCKLER; MOURA NETO, 1992).

Ao final da década de 70 e início dos anos 80, aprofundaram-se a crise fiscal e o desequilíbrio externo. O quadro de crise marcou o processo de transição para a Nova República, que propôs novamente a análise das políticas sociais como um problema de eficácia gerencial das políticas públicas, com base em conceitos defendidos pelos organismos internacionais.

Neste contexto, emergiram no cenário político os temas da participação democrática e da descentralização na gestão dos órgãos públicos como princípios norteadores de um novo sistema de proteção social. Na década de 80, o Brasil passou pela experiência de administrar uma crise econômica dentro de um processo mais ou menos intenso de democratização. A Nova República, embora tenha conseguido alguma vantagem inicial em termos de crescimento da renda e do emprego, foi incapaz de assegurar um período mais longo de crescimento sustentável, constituindo-se em espaço para as forças políticas-progressistas alterarem o perfil das políticas sociais brasileiras (WINCKLER; MOURA NETO, 1992).

Sem ter consolidado o Estado do bem-estar, e como decorrência do processo de crescente fragilização financeira, na década de 90, o Estado brasileiro viu reduzida sua capacidade de investir, emergindo um crescente conflito entre a gestão financeira do Estado e a sua conseqüente incapacidade de suprir os programas assistenciais no combate à pobreza, ao desemprego, à saúde e à velhice. Eis o contexto em que foram produzidos os elementos que condicionaram o debate atual sobre a previdência social brasileira.

### **Previdência Social no Brasil**

No que se refere a institucionalidade da previdência social brasileira, considera-se a Lei Eloy Chaves (Decreto-Lei nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923) o ponto de partida do sistema previdenciário brasileiro. Essa lei estabeleceu as bases legais e conceituais da posterior previdência social, e também o precedente do uso da previdência como meio de lidar com a questão social (MALLOY, 1986).

No decorrer das décadas de 20 e 30, foi incisiva a intervenção do Estado sobre as instituições previdenciárias, no sentido de redirecionar a natureza de seus objetivos, gestão, organização e padrão de financiamento (ANDRADE, 1999). A administração dos fundos de aposentadorias, porém, era realizada

pelos próprios empregadores e empregados, sem a participação do Estado.

Como o pequeno número de segurados proporcionava recursos insuficientes para o funcionamento das caixas em moldes estáveis, foi necessário imprimir uma mudança de orientação ao sistema (STEPHANES, 1998). Começou, então, uma nova fase, em que a vinculação passou a ser feita pela categoria profissional. Foram criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP's) e a cobertura previdenciária estendida à virtual totalidade dos trabalhadores urbanos e a boa parte dos trabalhadores autônomos. O Estado, que até então se mantivera afastado da administração dos sistemas, assumiu mais estreitamente a gestão das novas instituições.

Mas em matéria de proteção social, a organização em institutos apresentava uma série de problemas. Além de excluir os trabalhadores rurais e os do setor informal urbano, não protegia muitos assalariados do próprio mercado formal urbano, uma vez que não exerciam profissão nos ramos de atividade contemplados pelos institutos. A existência desses problemas alimentou a discussão sobre a necessidade de unificação dos institutos. Com isso, em 1945, tentou-se corrigir esse tipo de distorção com a criação do Instituto de Serviço Social do Brasil (ISSB), órgão que unificaria as instituições previdenciárias existentes e centralizaria o seguro social de toda a população ativa no país.

A primeira medida correta para diminuir a disparidade existente entre as categorias profissionais e a unificação da previdência foi a promulgação da “Lei Orgânica da Previdência Social” (LOPS)<sup>7</sup>, em 26 de agosto de 1960. Sua grande importância residiu no fato de haver uniformizado as contribuições e os planos de benefícios dos diversos institutos. “A Lei Orgânica de 1960 marca o definitivo abandono das soluções diversificadas e da legislação esparsa,

excessivamente abundante e algumas vezes contraditória.” (RUSSOMANO, 1983, p. 39).

Em 1967, no âmbito das reformas empreendidas pelo regime militar, e decorridos seis anos da promulgação da LOPS, a unificação institucional foi efetivada através da criação do Instituto Nacional da Previdência Social (INPS). Em 1974, por meio do desdobramento do antigo Ministério do Trabalho e Previdência Social, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), que veio a responder pela elaboração e execução das políticas de previdência, assistência médica e social.

Mas o grande momento de estruturação da proteção social brasileira ocorreu no ano de 1988. Em primeiro lugar, a previdência social se tornou direito social, disposto no artigo 6º do capítulo II, “Dos direitos Sociais”, na Constituição Brasileira; em segundo lugar, o desenho do sistema atual é resultado direto das modificações introduzidas pela Constituição promulgada em 1988 e pelas leis e regulamentos que a complementaram.

A partir da promulgação da nova Constituição, deu-se origem ao conceito de Seguridade Social, com a introdução do direito à assistência médica e ao seguro-desemprego.

A Constituição de 1988 veio dar forma às propostas que já vinham sendo discutidas na sociedade desde o final da década de 70 e significou o ápice do processo de universalização. A Constituição vem garantir a ampliação da cobertura da proteção social para segmentos até então desprotegidos. A introdução de um piso de valor igual ao salário mínimo, a eliminação das diferenças de tipos e valores dos benefícios previdenciários entre trabalhadores rurais e urbanos [...]. (MARQUES, 1997, p. 157).

As mudanças introduzidas a partir de 1991 e 1992 (Lei 8.212 e Lei 8.213 de 24/07/91), regulamentaram os novos dispositivos da Constituição de 1988. Esta regulamentação estabeleceu, por exemplo, o valor

<sup>7</sup> Essa lei foi discutida durante 14 anos.

do salário mínimo como piso para pagamento de benefícios, reduziu o limite de idade para as aposentadorias rurais e estabeleceu equiparação entre as chamadas “previdência rural” e “previdência urbana” resultando em novos aumentos no estoque de aposentadorias (ANDRADE, 1999). Essas mudanças da Constituição em 1988 (principalmente a universalização dos benefícios), alimentaram discussões neoliberais, nos anos posteriores, acerca da reforma e equidade da Previdência Social Brasileira.

Para os defensores do Estado Mínimo, a responsabilidade pelo crescimento do déficit fiscal do governo e do aumento do “Custo Brasil” estaria no aumento das despesas da previdência impulsionada após os novos direitos advindos da nova constituição. Prosperaram, no início dos anos 1990, diversas propostas de reforma da Previdência Social Brasileira inspiradas no modelo chileno de capitalização<sup>8</sup>.

Com o início do Plano Real e, principalmente, com a superação das despesas com benefícios sobre a arrecadação líquida a partir do ano 1995 (ANFIP, 2002), novamente as discussões sobre a reforma da previdência voltaram ao cenário. Após longas negociações políticas, foi finalmente aprovada em 1998 a Emenda Constitucional nº 20 – EC20 –, que criou condições para a realização da reforma, mas atingiu basicamente os futuros aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS – setor privado) através da introdução do redutor previdenciário (SILVA; SCHWARZER, 2002).

Entretanto, as mudanças introduzidas não visaram à passagem do sistema de repartição para o de capitalização. Somente com a posse do novo governo em 2003 e aproveitando o otimismo em volta dele, houve uma nova proposta de reforma na qual incluíram desta vez os servidores públicos e limitou um teto máximo para as futuras aposentadorias. Ficou também estabelecido que o complemento dos benefícios deverá ser feito em regime de capitalização, via iniciativa privada.

No interior dos debates acerca da reforma previdenciária, e diante dos déficits persistentes nas contas da previdência desde meados da década de 90, a dimensão financeira desse particular fundo público é enfatizada, obscurecendo a sua face social e geradora de renda. Essa última dimensão é o objeto deste artigo.

## **A Previdência Social na Economia dos Municípios do Paraná**

Os pagamentos dos benefícios previdenciários que em 2003 somaram cerca de R\$ 107 bilhões, terminaram sendo à base da economia de boa parte dos municípios brasileiros. Nesses, os benefícios previdenciários constituem, com frequência, a única renda monetária que milhões de famílias recebem por todo este país. “A Previdência Social é uma das poucas políticas públicas que funcionam no Brasil, reduzindo as desigualdades sociais e exercendo influência extraordinária na economia de um incontável número de municípios brasileiros.” (FRANÇA, 1999).

França (1999), trabalhando com dados de 1998, descreveu exemplos da influência dos benefícios na economia dos municípios, tais como Santa Maria do Cambucá (PE) onde os pagamentos de benefícios foram 539,9 vezes maiores do que a arrecadação (ou seja, seriam necessários 539,9 anos de arrecadação para pagar um ano de benefícios), ou Souto Soares (BA) em que os benefícios foram 113,4 vezes maiores do que o arrecadado. Essas diferenças são mais claras em alguns estados do Nordeste, em que os pagamentos previdenciários chegaram a 14% do PIB regional (MPAS, 2000). Todavia, o que se verifica é que os benefícios influenciaram também as demais regiões brasileiras.

Dos 1.159 municípios que compõem a região Sul, em 731 deles o pagamento dos benefícios superaram o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), ou seja, em 63,07% dos municípios do Sul do Brasil, suas

<sup>8</sup> No regime de capitalização os benefícios do segurado são resultados de uma contribuição compulsória ao longo da vida e depositados em uma conta única em que renderá juros periodicamente.

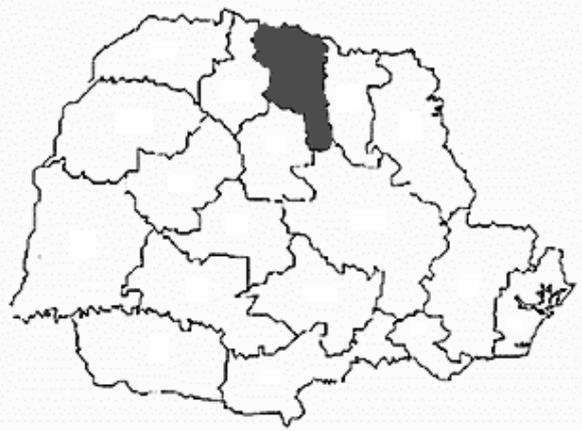
economias foram mais fortemente influenciadas pelos pagamentos dos benefícios da previdência do que os recursos vindos do Governo Federal para as prefeituras (FRANÇA, 1999). Mais especificamente, é no Paraná que o trabalho de França (1999) verificou um maior número de casos em que os recursos da previdência foram superiores ao repasse da União. São 399 municípios estudados e 274 com benefícios maiores do que o FPM (68,67%). No total, os benefícios foram 3,16 vezes maiores do que o FPM.

Para pormenorizar o que aconteceu no Paraná, tomamos aqui como estudo uma das associações de municípios que compõem o Estado. As associações de municípios são entidades com personalidade jurídica própria, constituídas com a finalidade de promover o desenvolvimento integrado de uma determinada região. Correspondem a dezoito (18) regiões que agrupam um número variado de municípios, com afinidade quanto a fatores geográficos, climáticos, econômicos, culturais, etc, sendo presididas por um prefeito municipal eleito periodicamente pelos demais prefeitos dos municípios que as compõem.

Dentre essas associações estão os municípios que fazem parte da Associação dos Municípios do Médio Paranapanema (AMEPAR), região demonstrada na Figura 01. A região tem como pólo político à cidade de Londrina/Pr, sendo a terceira associação em habitantes (cerca de 850.000) (Tabela 1), o que corresponde a 8,86% da população do estado. Fica atrás da região metropolitana de Curitiba e da associação de municípios do Oeste do Paraná, onde se localizam as cidades de Cascavel e Foz do Iguaçu.

A atividade econômica destes municípios é predominantemente agrícola (soja, milho e trigo) além do comércio, que é um setor importante, principalmente nas cidades de Londrina, Cambé, Ibiporã e Arapongas, que é pólo industrial de móveis. As demais cidades vivem basicamente do trabalho no campo e do pequeno comércio varejista (maior fonte de arrecadação de ICMS), que corresponde a quase 60% no total do valor PIB dos municípios, pois

atende primordialmente a população de baixa renda e os aposentados residentes. A indústria dominante nos pequenos municípios está ligada intimamente a



Dos 21 municípios que compõem a AMEPAR, somente 05 deles têm população superior a 20.000 habitantes (Arapongas, Cambé, Ibiporã, Londrina e Rolândia), sendo Londrina a mais representativa (447.065 habitantes). Os demais são pequenos municípios com população que varia entre 2.000 a 16.000 habitantes.

De modo geral, 92,96% dessa população vive nas zonas urbanas e somente 7,04% na zona rural<sup>9</sup>, porém é nas pequenas cidades que o índice de ocupação rural é maior, o que não acontece com os maiores municípios da região. Essa verificação não difere das conclusões encontradas por Silva e Del Grossi (2002, p. 6) que discorrendo sobre o uso da PNADS para as áreas rurais argumentaram que,

apesar de as regiões metropolitanas e os grandes municípios (auto-representativos) aglutinarem o maior contingente da população ocupada, a população economicamente ativa (PEA) agrícola estava concentrada nos municípios pequenos e médios (não-autorepresentativos), principalmente nas suas áreas rurais.

Outra verificação é de que nesta região de estudo há o que hoje se denomina “novo setor rural”,

<sup>9</sup> Cabe aqui esclarecer que os dados foram retirados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em que o conceito de rural baseia-se na noção de territorial ou espacial, diferentemente do conceito de agrícola que se refere a um setor de atividade da economia (KAGEYAMA, 2003).

em função do crescimento cada vez maior das atividades não-agrícolas no meio rural, bem como pela multifuncionalidade dos espaços rurais que, além de se prestarem para suporte da produção (seja ela agropecuária ou não), também são destinados cada vez mais a residências (principal ou secundária) de uma população que não está diretamente engajada nas atividades desenvolvidas no seu entorno, como ocorre nas cidades. E não se pode esquecer da destinação, também crescente, de áreas rurais para lazer e/ou preservação ambiental (SILVA; DEL GROSSI, 2002, p. 7).

Analisando os dados constantes na Tabela 1, verificou-se que houve um pequeno aumento da população desta região no período 1996-2000 (7,69%), enquanto no decorrer da década de 90 o aumento foi de 15,25%. Porém, é preciso salientar que este aumento não foi uniforme em todos os municípios. Naqueles municípios com mais de 20 mil habitantes o aumento foi mais expressivo (por exemplo, Arapongas que no período 1991-2000, cresceu sua população cerca de 32%), enquanto nas pequenas cidades ocorreu o inverso, com uma taxa negativa de crescimento populacional (por exemplo, Guaraci e Centenário do Sul que no período 1991-2000 obtiveram taxas de -11,35% e -17,18%, respectivamente).

**Tabela 1** - Dados da População dos Municípios da AMEPAR.

Municípios	População Censo 2000	Taxa Ocupação Urbana (%)	Taxa Ocupação Rural (%)	Crescimento da população (1996-2000)*	Crescimento da população (1991-2000)*	Idosos +60 anos**	Partic. Idosos na Popul.***
Alvorada do Sul	9.253	75,81%	24,19%	2,11%	-4,46%	1.035	11,19%
Arapongas	85.428	95,74%	4,26%	13,85%	32,33%	7.991	9,35%
Bela Vista Paraíso	15.031	92,21%	7,79%	2,40%	-0,44%	1.815	12,08%
Cafeara	2.485	71,67%	28,33%	4,68%	3,63%	290	11,67%
Cambe	88.186	92,92%	7,08%	9,05%	19,43%	7.454	8,45%
Centenário do Sul	11.817	78,17%	21,83%	-11,02%	-17,18%	1.351	11,43%
Florestópolis	12.190	83,99%	16,01%	-0,27%	1,60%	1.067	8,75%
Guaraci	4.919	77,43%	22,57%	-1,68%	-11,35%	601	12,22%
Ibiporã	42.153	92,85%	7,15%	8,65%	19,86%	4.043	9,59%
Jaguapitã	10.932	79,88%	20,12%	0,19%	3,01%	1.209	11,06%
Londrina	447.065	96,94%	3,06%	8,37%	17,26%	41.780	9,35%
Lupionópolis	4.323	82,23%	17,77%	-2,39%	-3,05%	573	13,25%
Miraselva	1.961	66,60%	33,40%	5,77%	-7,24%	229	11,68%
Pitangueiras	2.418	67,87%	32,13%	7,66%	5,31%	216	8,93%
Porecatu	15.881	77,90%	22,10%	-8,10%	-7,14%	1.562	9,84%
Prado Ferreira	3.152	75,22%	24,78%	11,85%	-1,87%	294	9,33%
Primeiro de Maio	10.728	90,68%	9,32%	-1,76%	-9,92%	1.269	11,83%
Rolândia	49.410	90,37%	9,63%	11,34%	19,12%	4.782	9,68%
Sabáudia	5.413	74,56%	25,44%	2,40%	2,27%	538	9,94%
Sertanópolis	15.147	83,24%	16,76%	5,87%	5,99%	1.604	10,59%
Tamarana	9.713	48,58%	51,42%	10,50%	9,99%	851	8,76%
<b>Total</b>	<b>847.605</b>	<b>92,96%</b>	<b>7,04%</b>	<b>7,69%</b>	<b>15,25%</b>	<b>80.554</b>	<b>9,50%</b>

Fonte: Elaboração Própria

Notas. - As descrições da população e das taxas de ocupação urbana e rural, têm como base os dados obtidos no IBGE (2003).

\* As taxas de crescimento populacional foram calculadas considerando como população inicial às do Censo Demográfico de 1991 (1991-2000) e da Contagem de 1996 (1996-2000), conforme dados divulgados pelo IBGE (2003).

\*\* Os dados sobre a população de idosos foram retirados da fonte: IBGE (2003) - Censo 2000.

\*\*\* A participação dos idosos na população foi calculada através da divisão do número de idosos pela população total x 100

Este fato pode ser explicado pelo alto grau de industrialização e mecanização da agricultura, já que esta região tem como principais produtos agrícolas o cultivo de soja, cana-de-açúcar e milho safrinha. Produzidos em larga escala, empregam mão-de-obra sazonalmente, fazendo com que parte da população, principalmente a mais jovem, venha procurar colocação na região metropolitana de Londrina.

Em relação aos idosos (mais de 60 anos), estes

corresponderam a 9,50% da população da Amepar, quando no restante do país este percentual esteve em torno de 8,56%, segundo o Censo 2000. Dados da Agência da Previdência Social (MPAS, 2004b) de 2003 mostraram que os benefícios<sup>10</sup> pagos a essa região foram em média de R\$ 406,55 mensais, e seus rendimentos previdenciários somados representaram um grande valor para a economia dos municípios da região, cerca de R\$ 466 milhões em 2003, atingindo mais de 1,1 milhão de beneficiários (Tabela 2).

**Tabela 2** – Quantidade e Valor Médio dos Benefícios pagos na Região da AMEPAR 2001-2003.

Municípios	2001		2002		2003	
	Quantidade de Benefícios emitidos	Valor Médio (R\$)	Quantidade de Benefícios emitidos	Valor Médio (R\$)	Quantidade de Benefícios emitidos	Valor Médio (R\$)
Alvorada do Sul	14.492	229,00	14.780	260,10	14.618	307,66
Arapongas	104.206	271,17	108.323	305,33	112.983	366,14
Bela Vista Paraíso	26.438	223,89	26.866	253,94	27.818	303,16
Cafeara	3.879	200,23	3.982	225,83	4.233	272,25
Cambe	85.954	277,75	90.264	313,44	93.213	372,89
Centenário do Sul	19.248	223,86	19.817	255,94	20.085	305,84
Florestópolis	12.138	253,59	12.483	287,72	13.258	349,15
Guaraci	6.778	211,90	6.539	238,63	6.141	279,65
Ibiporã	49.027	255,94	51.005	290,25	54.062	354,75
Jaguapitã	18.627	221,32	18.663	253,34	18.926	302,69
Londrina	533.291	347,85	555.698	387,46	589.904	457,73
Lupionópolis	8.736	208,82	8.177	233,89	8.372	285,65
Miraselva	6.786	210,98	6.913	236,79	6.960	285,64
Pitangueiras	1.278	201,78	1.673	218,67	1.588	268,85
Porecatu	26.871	350,17	27.573	390,92	28.188	472,89
Prado Ferreira	N/d	N/d	N/d	N/d	N/d	N/d
Primeiro de Maio	17.869	221,82	18.450	253,02	19.071	305,81
Rolândia	67.441	290,51	70.074	327,27	73.453	391,57
Sabáudia	6.569	220,93	6.614	246,80	6.845	292,33
Sertanópolis	25.457	229,73	25.838	260,04	26.388	312,40
Tamarana	18.873	198,44	19.656	226,54	20.325	269,47
<b>Total</b>	<b>1.053.958</b>	<b>304,25</b>	<b>1.093.388</b>	<b>341,23</b>	<b>1.146.431</b>	<b>406,55</b>

Fonte: Brasil (2004b).

Obs: Valores nominais; N/d: Dados não disponíveis

<sup>10</sup> Os benefícios correspondem ao pagamento de aposentadorias, pensões e auxílios invalidez e salário maternidade.

Como já discutido anteriormente, os pagamentos previdenciários e

a eficácia social dos benefícios assistenciais e rurais fazem deles, na verdade, um dos maiores programas

de renda mínima do mundo [...] e que acaba impulsionando as economias locais e leva liquidez ao comércio e à atividade econômica em geral na grande maioria dos municípios, tanto na área urbana como na área rural (ANFIP, 2002, p. 40).

**Tabela 3** – Dados Previdenciários dos Municípios da AMEPAR 2001-2003 (em mil Reais).

Municípios	Benefícios <sup>(1)</sup> (A)	Arrecadação <sup>(1)</sup> (B)	(A) – (B)	A/C	FPM <sup>(2)</sup> (C)	(A) – (C)	A/C
Alvorada do Sul	11.660,36	4.845,11	6.815,25	2,41	6.069,54	5.590,82	1,92
Arapongas	102.698,60	106.834,45	-4.135,85	0,96	23.004,26	79.694,34	4,46
Bela Vista Paraíso	21.174,82	7.133,46	14.041,35	2,97	8.160,87	13.013,94	2,59
Cafeara	2.828,35	592,63	2.235,72	4,77	4.929,48	-2.101,14	0,57
Cambe	86.924,35	59.816,56	27.107,78	1,45	23.004,26	63.920,09	3,78
Centenário do Sul	15.523,59	4.449,88	11.073,71	3,49	7.534,14	7.989,45	2,06
Florestópolis	11.298,72	7.569,71	3.729,01	1,49	6.696,27	4.602,45	1,69
Guaraci	4.714,02	1.259,28	3.454,75	3,74	4.929,48	-215,46	0,96
Ibiporã	46.530,88	20.457,89	26.072,99	2,27	14.788,45	31.742,43	3,15
Jaguapitã	14.579,33	10.264,24	4.315,09	1,42	6.572,65	8.006,69	2,22
Londrina	670.835,91	642.696,09	28.139,82	1,04	45.082,67	625.753,23	14,88
Lupionópolis	6.128,16	1.697,16	4.431,00	3,61	4.929,48	1.198,67	1,24
Miraselva	5.056,65	2.809,90	2.246,75	1,80	4.929,48	127,17	1,03
Pitangueiras	1.050,65	388,11	662,54	2,71	4.929,48	-3.878,83	0,21
Porecatu	33.518,12	11.210,95	22.307,17	2,99	9.091,63	24.426,49	3,69
Prado Ferreira	0,00	N/d	N/d	N/d	4.929,48	N/d	N/d
Primeiro de Maio	14.464,09	6.061,92	8.402,17	2,39	6.696,27	7.767,82	2,16
Rolândia	71.288,17	64.259,58	7.028,59	1,11	17.040,22	54.247,94	4,18
Sabáudia	5.084,63	3.335,08	1.749,55	1,52	4.929,48	155,15	1,03
Sertãoópolis	20.810,76	16.441,25	4.369,51	1,27	8.215,81	12.594,95	2,53
Tamarana	13.674,92	5.250,36	8.424,55	2,60	4.929,49	8.745,43	2,77
<b>Total</b>	<b>1.159.845,07</b>	<b>978.352,87</b>	<b>181.492,20</b>	<b>1,19</b>	<b>221.392,92</b>	<b>938.452,16</b>	<b>5,24</b>

**Fonte:** Elaboração própria

Fonte: (1) Brasil (2004b)

(2) Fundo de Participação dos Municípios - STN (2004)

N/d = Dados não disponíveis

Obs: Valores nominais

Essa verificação também se aplicou aos municípios da região da Amepar. Tomando como base os dados da Tabela 3, dos 21 municípios<sup>11</sup> que a compõem, os pagamentos dos benefícios foram maiores em 20 deles, totalizando cerca de R\$ 181 milhões a mais do

que a arrecadação previdenciária. Justamente nos pequenos municípios houve uma maior proporção entre Benefícios/Arrecadação, com realce a cidade de Cafeara em que seriam necessários cerca de 5 (cinco) anos de arrecadação para cobrir um ano de

<sup>11</sup> O município de Prado Ferreira se constituiu em 1997.

pagamento dos benefícios. Essa relação tende a ser menor naqueles municípios com população superior a 20.000 habitantes e com um grau maior de desenvolvimento econômico, como no caso da cidade de Arapongas, que no período 2001-2003, foi a única do estudo em que a arrecadação superou ligeiramente o repasse da previdência.

Quando se analisou a relação entre Benefícios/FPM, verificou-se uma grande disparidade de valores, sendo os benefícios 5,24 vezes maiores do que o FPM, evidenciando que, como na maioria dos municípios do país, a Previdência Social desempenhou um papel importante, injetando cerca de R\$ 940 milhões na economia dos municípios desta região.

As cidades onde a relação Benefícios/FPM foi maior (no caso Arapongas, Cambé, Ibiporã, Londrina e Rolândia) são justamente as de maior número de habitantes e, portanto, com expressiva participação no recebimento dos benefícios. As cidades em que o FPM superou os pagamentos de benefícios como Cafeara, Guaraci e Pitangueira são recém formadas, desagregadas de outras localidades, com população entre 2 a 5 mil pessoas e o FPM recebido foi o mínimo de repasse feito pelo Estado, porém maior do que o pagamento dos benefícios.

Portanto, a realidade desta região refletiu o que acontece no nível nacional: onde a economia da maioria dos municípios brasileiros é fortemente influenciada pelo pagamento dos benefícios da Previdência Social, colaborando para a redução das desigualdades sociais nas localidades e agindo como instrumento para a melhoria de vida da população beneficiária e de seus familiares.

## Considerações Finais

Para ordenar as questões referentes à importância da Previdência Social Brasileira como fator de desenvolvimento sócio-econômico dos municípios brasileiros, particularmente daqueles que compõem a região da Amepar no estado do Paraná, buscou-se, inicialmente, resgatar a literatura sobre o surgimento, desenvolvimento e crise do Estado do Bem Estar (*Welfare State*), pré-condição para a discussão sobre a economia social. Dessa forma, tomando como base às explicações de Arretche (1995) e Marques (1997), procurou-se demonstrar que o conceito de seguridade social e assim a própria previdência social, estão inseridos num contexto ainda maior, na qual a preservação e o avanço dos direitos sociais devem ser mantidos, dentro da perspectiva do próprio ser humano.

As questões normalmente discutidas são os aspectos negativos da previdência, sendo o déficit previdenciário colocado como alvo central para os desajustes fiscais do governo. Não há dúvida que existem disparidades nos pagamentos dos benefícios previdenciários, principalmente os do setor público. No entanto, os dados mostram que a presença dessa fonte de renda para inúmeras famílias brasileiras, que a partir da Constituição de 1988, dentro do conceito de Seguridade Social, passou a ser universal para todos os trabalhadores, em especial aos trabalhadores rurais, tornou melhores as condições de vida da população, amenizando a questão da pobreza no Brasil<sup>12</sup>, principalmente nos pequenos municípios brasileiros.

<sup>12</sup> “De acordo com a Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar - PNAD/IBGE, o número de brasileiros abaixo da linha de pobreza alcançou 54,514 milhões em 1999, sendo que 17,558 milhões no estrato metropolitano, 25,016 milhões no estrato urbano e 11,940 milhões no estrato rural. Para uma população estimada em mais de 160 milhões de habitantes, a proporção de miseráveis chega a 34%. Essa situação social seria ainda pior se não houvesse Previdência. O número de miseráveis saltaria para 72,632 milhões, o equivalente a 45% da população brasileira, ou seja, a Previdência foi responsável por uma redução de 11 pontos percentuais no nível de pobreza, o que significa que cerca de 18 milhões de pessoas deixaram de ser pobres. Entre a população idosa à pobreza triplicaria, caso não houvesse as transferências previdenciárias.” (ANFIP, 2002, p 22-23).

Num ambiente problemático em termos de crescimento econômico e de taxas de desemprego, a Previdência Social deve ser encarada como política pública de renda, especialmente para a população e municípios mais vulneráveis ao processo da globalização.

## Agradecimentos

Os autores agradecem a José Devanir de Oliveira, Auditor-Fiscal da Previdência Social, pela amizade e disposição no fornecimento dos dados apresentados neste artigo, além dos demais servidores da Agência da Previdência Social – APS/Londrina.

## Referências

- ANDRADE, E. G. *(Des)Equilíbrio da Previdência Social Brasileira 1945-1997: componentes econômico, demográfico e institucional*. 1999. Tese (Doutorado em Demografia) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- ARRETCHE, M. T. S. Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. *Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 39, p. 3-40, 1995.
- ANFIP. *Seguridade Social e Estado Mínimo*. Brasília: ANFIP, 2002.
- AMEPAR. Disponível em: <<http://celepar7.pr.gov.br/municipios/associações/associ07.html>>. Acesso em: 11 nov. 2003.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. *Secretaria do Tesouro Nacional*. Disponível em: <[www.stn.fazenda.gov.br](http://www.stn.fazenda.gov.br)>. Acesso em: 20 fev. 2004.
- BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. *Assessoria Econômica*. Disponível em <[www.mpas.gov.br/doc/relatório.pdf](http://www.mpas.gov.br/doc/relatório.pdf)>. Acesso em: 4 maio 2000.
- \_\_\_\_\_. *Boletim Estatístico da Previdência Social*. Disponível em: <[www.mpas.gov.br](http://www.mpas.gov.br)>. Acesso em: 20 fev. 2004a.
- \_\_\_\_\_. *Agência da Previdência Social*. Londrina, 2004b.
- FAGNANI, E. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 8, p. 183-238, 1997.
- FRANÇA, A. S. *A Previdência Social e a economia dos municípios*. Brasília: ANFIP, 1999.
- HOBSBAWM, Eric. *A era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. 2. ed. São Paulo: Companhia das letras, 1995.
- IBGE. *Cidades@*. Disponível em: <[www.ibge.gov.br/cidadesat/pr.uf.htm](http://www.ibge.gov.br/cidadesat/pr.uf.htm)>. Acesso em: 11 nov. 2003.
- KAGEYAMA, A. *Os rurais e os agricultores de São Paulo no Censo de 2000*. Campinas: IE/UNICAMP, 2003. (Texto para discussão; n. 112).
- MALLOY, J. M. *A política de Previdência Social no Brasil*. Rio de Janeiro: Biblioteca de Saúde e Sociedade, 1986.
- MARQUES, R. M. *A proteção social e o mundo do trabalho*. São Paulo: Biental, 1997.
- OLIVEIRA, F. *Os direitos do antivalor*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- RUSSOMANO, M.V. *Curso de Previdência Social*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1983.
- SILVA, J. G. da; DEL GROSSI, M. E. *O uso das PNADS para as áreas rurais*. Rio de Janeiro: IPEA, 2002. (Texto para discussão; n. 874).
- SILVA, E. R.; SCHWARZER, H. *Proteção Social. Aposentadorias, pensões e gênero no Brasil*. Brasília: IPEA, 2002. (Texto para discussão; n. 934).
- STEPHANES, R. *Reforma da Previdência: sem segredos*. Rio de Janeiro: Record, 1998.
- WINCKLER, C. R.; MOURA NETO, B. T. *Welfare State à brasileira. Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 19, n. 4, p. 108-131, 1992.

