

SISTEMA PREVIDENCIÁRIO E CIDADANIA: A IMPORTÂNCIA DOS RECURSOS PREVIDENCIÁRIOS PARA MILHÕES DE BRASILEIROS E PARA MILHARES DE COMUNIDADES

Flávio Bento*



Resumo

O presente artigo visa mostrar uma das qualidades do sistema previdenciário pouco reconhecidas, que é a importância dos recursos vinculados aos benefícios previdenciários, especialmente das aposentadorias e pensões, para milhões de brasileiros e para o sustáculo da economia de muitas comunidades. O sistema previdenciário, apesar de todas as suas limitações, pode ser considerado um importante instrumento de redução das desigualdades sociais e, para muitos brasileiros, representa a efetivação do direito de cidadania.

Palavras-chave

Seguridade social, previdência social, cidadania.

Abstract

This paper aims to present one of the lesser known advantages of the social security system, which is the importance of the resources attached to the social security benefits, specially to the retirement ones and the pensions, for millions of Brazilians and for the support of many communities' economy. The social security system, despite its limitations, can be considered an important tool for reducing the social inequalities and, for many Brazilians, it represents the effective establishment of citizenship.

Key-words

Social security, citizenship.

* Professor dos Cursos de Direito da Faculdade de Direito de Marília, mantida pela Fundação de Ensino "Eurípides Soares da Rocha", e da Universidade do Oeste Paulista; mestre em direito pela Universidade Estadual de Londrina; doutorando em Educação na UNESP, Campus de Marília.

1. Introdução

O sistema previdenciário representa uma das instituições mais importantes da sociedade moderna. Através dele, um grande contingente de pessoas são amparadas em várias situações adversas: na doença, na invalidez, na idade avançada, no desemprego involuntário etc.

Instituído na Alemanha, no final do século XIX, o atual sistema de Previdência Social, no Brasil, começou a ser estruturado no século passado, na década de 20. Embora o modelo previdenciário vigente tenha passado, desde o seu surgimento, por várias transformações, ele continua sendo alvo de muitas análises, discussões e questionamentos. E assim não poderia deixar de ser. Envolvendo milhões de brasileiros e movimentando um dos orçamentos mais significativos do país, a Previdência Social é uma grande instituição, complexa e problemática, mas, acima de tudo, uma instituição essencial para a sociedade brasileira, por representar um importante instrumento de proteção social.

O tema do presente estudo visa apresentar uma das qualidades do sistema previdenciário pouco reconhecidas, que é a sua importância como fator de desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros. Pode-se afirmar que a Previdência possui um valor incontestável para milhares de municípios. Os recursos oriundos do pagamento dos benefícios previdenciários, especialmente das aposentadorias e pensões, representam o sustentáculo da economia de muitas comunidades.

Mostra-se indispensável, especialmente nessa fase de implantação de reformas no modelo previdenciário, pesquisar essa face do sistema. É imprescindível conhecer essa sua faceta, analisá-la, discuti-la, pensá-la, objetivando o aperfeiçoamento da instituição, para que ela possa continuar e, se possível, aumentar sua influência positiva nas diversas comunidades que dela dependem para o seu desenvolvimento.

Entre as questões que serão analisadas, destacam-se o atual panorama da Previdência Social no Brasil, a atuação da Previdência como instrumento de distribuição de renda, seu valor como fator de desenvolvimento socioeconômi-

co dos municípios, além de outros assuntos considerados pertinentes ao tema proposto.

2. Noção de Previdência Social

O conhecimento que se tem sobre o tema "Previdência Social" pode ser analisado por dois prismas principais. Mediante o primeiro ponto de vista se pode verificar a idéia popular, a informação do povo. Este representa uma ciência superficial e se denomina conhecimento empírico, vulgar ou popular. Por meio do segundo aspecto, a noção que se alcança é mais aprofundada, por resultar de um complexo processo de investigação, segundo o qual se busca uma compreensão adequada do assunto. Esse conhecimento, denominado científico, se destina a compreender a idéia de Previdência Social em todos os seus fenômenos, utilizando-se de métodos rigorosos de estudo.

2.1 Conhecimento popular

Com relação ao conhecimento popular, imagina-se que a expressão "Previdência Social" é objeto de constante comunicação entre as pessoas. Sob esta perspectiva se reconhece que os meios de comunicação exercem importante papel no processo de exposição do assunto. A Previdência Social vem sendo discutida, dialogada, de forma constante, pelas imprensas escrita, falada e televisionada.

Percebe-se, entretanto, que a Previdência Social, considerada como instituição, bem como diversos assuntos a ela diretamente relacionados, como, por exemplo, as figuras dos aposentados e pensionistas, são costumeiramente apresentados de forma negativa.

A realidade destacada no final do parágrafo anterior é apresentada pela própria imprensa, como se pode ler em reportagem realizada pela Revista Veja, sob o título "Velha economia - Pesquisa mostra que metade das cidades brasileiras depende do dinheiro do INSS". Consta na matéria que "os aposentados costumam aparecer no noticiário de forma muito negativa sempre que um eventual reajuste nos proventos pode aumentar o rombo no caixa da Previdência Social. É como se eles fossem os vilões das finanças nacionais" (Velha, 2000, p. 142).

Em outra reportagem lê-se: "Iceberg à vista - O déficit da Previdência é o maior problema do país, capaz de liquidar a estabilização econômica. Veja por quê" (Lahóz, 1999). O autor do texto, ao comparar determinados problemas da economia brasileira à figura do iceberg, ressalta que

há, em particular, um iceberg que se destaca dos demais. Por seu tamanho, pela complexidade do tema, pela dificuldade das soluções. Chama-se Previdência Social. Ela representa o coração do déficit público brasileiro. É um daqueles problemas que destroem qualquer embarcação. O déficit da Previdência é, hoje, o maior problema da economia brasileira (Lahóz, 1999, p. 173).

Infelizmente, é necessário reconhecer que o sistema previdenciário brasileiro é associado a palavras e expressões negativas como rombo, déficit, sonegação, fraude, privilégios, filas extensas, mal atendimento etc. Esse aspecto se mostra excessivamente limitado. É uma visão demasiadamente restritiva. Todavia, reconhecem-se as dificuldades que tantas vezes se apresentam e que impedem de se chegar a um aspecto positivo, diante dos problemas que envolvem a Previdência Social. Entretanto, é importante destacar que o sistema previdenciário pode ser apresentado de forma positiva, e isto pode ser feito sem a intenção de mascarar seus problemas, mas, sim, com o objetivo de mostrar faces reais da Previdência que merecem consideração¹. Nesse sentido, ressalta-se a importante participação dos recursos vinculados aos benefícios previdenciários, para o desenvolvimento socioeconômico de diversos municípios brasileiros.

2.2 Conhecimento científico

Sob o aspecto científico, mostra-se interessante destacar que a formação de um sistema de proteção social denominado Previdência Social decorreu da existência de certos acontecimentos que afetam os homens e representam as chamadas contingências sociais. Contingências sociais "... são fatos ou eventos que ordinariamente ocorrem ou podem ocorrer na vida de cada indivíduo, diminuindo ou suprimindo sua capacidade de obter recursos para a satisfação de suas necessidades elementares e para prover à manutenção de sua família, assim como acontecimentos que aumentam seus encargos" (Vidal Neto, 1993, p. 11). São certos acontecimentos que impedem a pessoa de

... satisfazer às necessidades básicas de uma vida digna, ou mesmo de prover à sua subsistência e à de seus familiares, por seus próprios meios. (Vidal Neto, 1993, p. 10).

... satisfazer às necessidades básicas de uma vida digna, ou mesmo de prover à sua subsistência e à de seus familiares, por seus próprios meios. (Vidal Neto, 1993, p. 10).

No direito positivo brasileiro, a Constituição Federal (Brasil..., 1988), em seu artigo 201, elenca, embora de maneira não taxativa, as contingências a que o sistema de Previdência Social

deve atender. As contingências sociais, protegidas pela Previdência Social brasileira, são: doença (comum ou resultante de moléstia profissional); invalidez (comum ou resultante de acidente do trabalho ou de moléstia profissional); morte (natural ou violenta, comum ou resultante de acidente do trabalho ou de moléstia profissional); velhice; tempo de contribuição - que antes da reforma constitucional da Previdência Social era tempo de serviço - ; reclusão; criação de filho menor de 14 anos, ou inválido; maternidade; desemprego involuntário.

O homem desenvolveu algumas medidas de proteção contra os eventos que diminuem ou suprimem a capacidade de prover sua

"Sob o aspecto científico, a formação de um sistema de proteção social denominado Previdência Social decorreu da existência de certos acontecimentos que afetam os homens e representam as chamadas contingências sociais."

subsistência e a de seus familiares. Esses sistemas de proteção, cada qual com peculiaridades próprias, representam ações que visam prevenir ou reparar as conseqüências causadas pelas contingências sociais. As formas de proteção contra as contingências são: (a) a assistência, privada ou pública; (b) a previdência privada, individual ou coletiva; (c) a Previdência Social, também denominada pela expressão seguro social; e, (d) a Seguridade Social.

A Constituição Federal (Brasil..., 1988), no artigo 194, consagrou a Seguridade Social como forma de proteção contra as contingências sociais, em nosso país, abrangendo as ações de proteção à saúde, à previdência e à assistência social.

A Previdência Social é uma forma de proteção contra as contingências sociais, ou técnica de proteção social. Desenvolve-se como um serviço público, gerenciado e administrado pelo Estado, destinado à prevenção contra as contingências sociais; à reparação ou redução de suas conseqüências, especialmente para propiciar meios indispensáveis de manutenção do segurado ou de seus dependentes; e à reabilitação dos beneficiários, quando necessária e possível. É um sistema organizado com base nas técnicas do seguro privado, mediante custeio obrigatório dos segurados, dos empregadores e do Estado.

Na legislação brasileira, em especial no artigo 1º da Lei n. 8.213, 24 de julho de 1991 (Oliveira, 2000), consta que "A Previdência Social, mediante contribuição, tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e de reclusão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente"².

3. A Previdência Social ensinada nas academias

O ensino da Previdência Social nas instituições superiores, notadamente nos Cursos de Bacharelado em Direito, segue um padrão tradicional. O sistema previdenciário é estudado na disciplina Direito Previdenciário, ou em outras com denominações similares ou mais abrangentes, como Direito Previdenciário

e Infortunistica. A exposição de conhecimentos sobre o tema, entretanto, é habitualmente limitada às informações básicas; normalmente não há espaço para análises e discussões mais aprofundadas, pelo menos em nível de ensino praticado em sala de aula. Essa situação, entretanto, segue uma ordem natural, pois é com a participação nas disciplinas previstas no currículo do Curso Jurídico que o aluno recebe os primeiros ensinamentos sobre os diversos ramos do direito.

Os doutrinadores mais renomados, que estudam a Previdência Social e o Direito Previdenciário, este considerado como o ramo da Ciência Jurídica que disciplina as relações jurídicas envolvidas pela Previdência Social, seguem um modelo tradicional de exposição da matéria, que abrange, com alterações entre um e outro autor, a evolução histórica, a exposição das formas de proteção contra as contingências sociais (Seguridade Social, Previdência Social, assistência social etc.), a noção de Direito Previdenciário e de Direito da Seguridade Social, o custeio do sistema, os benefícios, e a questão dos acidentes de trabalho. Entre os principais estudos doutrinários mais recentes sobre o sistema previdenciário, destacam-se os seguintes autores e seus respectivos títulos: J. R. Feijó Coimbra, *Direito previdenciário brasileiro* (Coimbra, 1998); Odonel Urbano Gonçalves, *Manual de direito previdenciário* (Gonçalves, 1998); Pedro Vidal Neto, *Natureza jurídica da seguridade social* (Vidal Neto, 1993); Sergio Pinto Martins, *Direito da seguridade social* (Martins, 2000); Wagner Balera (coordenador), *Curso de direito previdenciário* (Balera, 1998); Wladimir Novaes Martinez, *Curso de direito previdenciário*, 4 tomos (Martinez, 1996, 1997, 1998a, 1998b).

No campo da pesquisa científica, verifica-se a existência de poucos estudos sobre a Previdência Social. Essas pesquisas se apresentam em número bem menor do que o desejado, especialmente se considerarmos a grande quantidade de Cursos Jurídicos existentes no Brasil. Em levantamento realizado pelo Ministério da Previdência Social e pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, publicado no ano de 1993, foram relacionados, entre trabalhos realizados especi-

almente nas décadas de 80 e 90, 49 relatórios de pesquisa e 51 dissertações de mestrado ou teses de doutorado (BRASIL..., 1993, p. 169-174 e 193-199).

Conclui-se que no campo do ensino superior, relativamente à questão previdenciária, há pouco espaço, no modelo tradicional, para o exame de assuntos mais específicos, de interesse nacional, na área da Previdência Social. Há várias questões importantes que são ignoradas, inclusive pelo meio acadêmico, e que mereceriam a atenção da pesquisa científica, para que se pudesse alcançar e divulgar o conhecimento sobre esses diversos temas previdenciários importantes. Esses estudos serviriam, também, para se tentar desfazer a visão mínima e equivocada que se tem do sistema previdenciário no Brasil. Nesse sentido, cumpre aos educadores, em conjunto com o ensino do conteúdo básico e tradicional sobre a Previdência Social e o Direito Previdenciário, destacar e discutir os problemas previdenciários mais importantes e apresentar, também, os aspectos do sistema previdenciário que merecem consideração.

4. Panorama da Previdência Social no Brasil

Conforme já destacado no item 2.2, retro, a Previdência Social representa um importante sistema de proteção social, gerenciado e administrado pelo Estado, destinado à prevenção contra as contingências sociais; à reparação ou redução de suas conseqüências, especialmente para propiciar meios indispensáveis de manutenção à seus beneficiários, mediante a concessão de prestações pecuniárias como as aposentadorias, pensões, etc. Mostra-se importante destacar, antes de se avançar para o estudo de outros temas, algumas informações sobre o sistema previdenciário brasileiro.

Conforme informação do Ministério da Previdência e Assistência Social, em dezembro de 1999 foram pagos pelo Regime Geral da Previdência Social, que atende os trabalhadores da iniciativa privada, 18,8 milhões de benefícios (Brasil..., 2000b). De acordo com os da-

dos apresentados pelo Ministério, a quantidade dos benefícios pagos pela Previdência Social brasileira vem crescendo ano após ano, confor-

Ano	Quantidade de benefícios emitidos pela Previdência Social no mês de dezembro de cada ano (em milhões)
1995	15,7
1996	16,5
1997	17,5
1998	18,2
1999	18,8

Fonte: Brasil. Ministério da Previdência e Assistência Social. Informações, 2000b.

me demonstra o quadro abaixo:

Verifica-se, por meio dos números apresentados, que o sistema previdenciário brasileiro vem estendendo sua proteção à população, a cada ano, amparando os beneficiários nas situações de idade avançada, invalidez, morte, enfermidade etc.

O quadro seguinte indica a evolução da quantidade de novos benefícios que foram concedidos no período de 1995 a 1999, atestando que, anualmente, desde 1996, mais de dois milhões de brasileiros são amparados pelo sistema, de forma temporária ou perma-

Ano	Quantidade de novos benefícios concedidos no ano específico
1995	1.926.778
1996	2.179.875
1997	2.356.952
1998	2.346.817
1999	2.250.730

Fonte: Brasil. Ministério da Previdência e Assistência Social. Informações, 2000b.

nente, conforme o benefício requerido .

O valor médio dos benefícios pagos pela Previdência Social também vem evoluindo a cada ano. É necessário reconhecer, entretanto,

que esse valor médio se mostra muito aquém do necessário para atender as necessidades básicas de qualquer indivíduo. Em 1999, a média atingiu a importância de R\$ 278,47, enquanto que em 1995 o valor correspondia a R\$ 239,08.

Ano	Valor médio dos benefícios pagos pela Previdência Social
1995	R\$ 239,10
1996	R\$ 251,60
1997	R\$ 260,60
1998	R\$ 274,60
1999	R\$ 278,50

5. A face econômica da Previdência Social

Uma das características da Previdência Social é a forma tripartida de custeio, por ser o sistema mantido pela contribuição compulsória dos trabalhadores, das empresas e do Estado. O custeio é um dos temas centrais da Previdência, pois o regime é sustentado por contribuições, sem as quais ele não poderia ser estruturado. Como observa Alfredo J. Ruprecht, "a seguridade social só é capaz de cumprir sua missão quando dispõe de recursos necessários para isso" (Ruprecht, 1996, p. 95).

Os doutrinadores destacam, com clareza, a real importância do custeio para o sistema. Mozart Victor Russomano ressalta que ele

é o ponto de apoio da eficácia do funcionamento da Previdência Social. Dos recursos auferidos por meio do sistema de custeio é que depende a maior ou menor extensão dos benefícios concedidos, e a sua qualidade (Russomano, 1983, p. 137).

Pedro Vidal Neto esclarece que

"não é possível proporcionar benefícios e serviços sem a provisão de recursos econômicos para sua efetivação. O elenco das prestações e o nível dos benefícios depende dos meios econômicos disponíveis" (Vidal Neto, 1993, p. 181).

Conforme os termos da Constituição Federal (Brasil..., 1988) e da legislação do custeio, o financiamento do sistema é feito por toda a sociedade. Todos os mem-

bros da sociedade financiam o sistema de Seguridade Social, de forma direta ou indireta³.

O financiamento direto ocorre por meio do recolhimento das contribuições previdenciárias dos trabalhadores e empregadores, cujos recursos são direcionados exclusivamente para o atendimento do sistema de Seguridade Social. A contribuição indireta decorre do pagamento dos impostos, uma vez que tais recursos são repartidos pela União, mediante o orçamento, que destina uma parcela para a Seguridade. A principal forma de obtenção dos recursos para o custeio do sistema provém das contribuições diretas.

Conforme dados atuais, nos últimos anos vem ocorrendo um aumento acentuado

Ano	Arrecadação líquida	Pagamento de benefícios	Saldo previdenciário
1988	30,79	17,83	(+)12,959
1989	30,49	19,04	(+)11,450
1990	31,50	19,52	(+)11,981
1991	28,32	20,47	(+)7,850
1992	27,93	22,28	(+)5,657
1993	31,74	29,97	(+)1,772
1994	33,88	33,07	(+)0,809
1995	40,69	41,02	(-)0,325
1996	44,36	44,48	(-)0,124
1997	45,89	49,06	(-)3,177
1998	46,74	53,49	(-)6,752

das despesas previdenciárias. Por outro lado, embora a arrecadação da Previdência Social também apresente um quadro crescente desde 1993, a proporcionalidade do aumento da arrecadação não vem acompanhando a do aumento das despesas, ocasionando déficits anuais nas contas previdenciárias.

Passe-se a destacar, de acordo com o quadro anterior, a evolução do saldo das contas da Previdência Social no período de 1988 a 1998, em bilhões de reais, relativo ao Regime Geral, que abrange os trabalhadores da iniciativa privada (Ornélas, 1999a, p. 11).

É importante esclarecer que o déficit nas contas da Previdência Social representa o reflexo de uma série de fatores. Dentre eles podem ser destacados: o decréscimo da taxa de natalidade; o aumento da expectativa média de vida do povo brasileiro e o respectivo envelhecimento da população; a redução no potencial de crescimento da massa de trabalhadores; a concessão de milhões de novos benefícios a cada ano; a queda na relação de proporção entre contribuintes e beneficiários⁴; a quantidade de trabalhadores no mercado informal; os reflexos de novas regras de seguridade inseridas na Constituição de 1988, que beneficiaram servidores

públicos e trabalhadores do setor privado etc. (Ornélas, 1999a, p. 8). Deve ser destacado, também, o desequilíbrio ocasionado pelo sistema previdenciário dos servidores públicos, também custeado pela Previdência Social: menos de 20% (vinte por cento) dos segurados mantidos pelo sistema previdenciário são servidores públicos e consomem mais de 50% (cinquenta por cento) dos recursos destinados ao pagamento de aposentadorias, pensões e demais benefícios⁵.

Por esse prisma, destaca-se a importância das reformas da Previdência Social, como fator determinante para se reverter essa

situação negativa para a qual vem caminhando acentuadamente a proteção previdenciária no Brasil.

É necessário atingir o equilíbrio das contas da Previdência, por meio de medidas que adequem os sistemas de financiamento e de benefícios. Sem uma sólida base financeira, a Previdência tende a se direcionar para uma situação de colapso, o que colocará em risco esse importante mecanismo de proteção da sociedade.

6. A face social do sistema previdenciário

Um aspecto pouco estudado e divulgado é a relevância socioeconômica do sistema previdenciário em nosso país. Pode-se afirmar que além do componente protetivo – isto é, a

Previdência Social como técnica de proteção social estruturada para proteger o cidadão nas situações de idade avançada, invalidez, doença etc. – o sistema previdenciário exerce um destacado papel social, na medida em que representa a única ou a mais importante fonte de renda de milhões de famílias brasileiras, formando o sustentáculo financeiro de centenas de economias municipais.

Essa face social da Previdência possui,

portanto, dois componentes que se sobressaem e que serão ressaltados nos itens subseqüentes deste estudo. O primeiro apresenta o sistema previdenciário como um importante mecanismo de distribuição de renda no Brasil. O segundo demonstra a importância dos recursos previdenciários para o desenvolvimento socioeconômico de milhares de municípios brasileiros.

6.1 O sistema previdenciário como instrumento de distribuição de renda

Tem-se afirmado que a Previdência So-



cial representa um dos maiores programas de renda mínima do mundo. Embora o sistema previdenciário possua como uma de suas características a obrigatoriedade de contribuição, verifica-se que ele assumiu, ao longo dos anos, o pagamento de milhões de benefícios para cidadãos que pouco ou nada contribuíram. Afirma-se que dos 11 milhões e 800 mil beneficiários que recebem prestações (aposentadorias, pensões etc.) correspondentes ao piso previdenciário mínimo - no valor do salário mínimo - , 7 milhões e 900 mil nada ou pouco contribuíram para a Previdência Social. Esses beneficiários representam aposentados rurais (6 milhões e 100 mil), pessoas que recebem a antiga renda mensal vitalícia (950 mil) e idosos e portadores de deficiência que recebem benefício assistencial custeado pela Previdência Social (860 mil) (Ornelas, 1999b, p. XII) ⁶.

Por esse prisma, o sistema previdenciário pode ser considerado um importante instrumento de redução das desigualdades sociais e, para muitos brasileiros, representa a efetivação do direito de cidadania. Para milhões de brasileiros, o recebimento de benefícios previdenciários é o fator determinante para integrá-los no contexto social. Um dos mais importantes direitos cumprido pelo Estado a milhões de cidadãos, ao lado da prestação de serviços de saúde, é o pagamento de benefícios previdenciários. Se a cidadania pode ser considerada, de forma simplista, a qualidade que garante às pessoas direitos que devem ser assegurados pelo Estado, essa qualidade, para muitos brasileiros, somente é efetivada em função de sua inclusão social patrocinada pelo recebimento de aposentadorias e pensões do sistema previdenciário.

A importância do recebimento de uma prestação previdenciária no valor de um salário mínimo pode ser atestada pelos indicadores de condições de vida apresentados por França (1999, p. 411-413). O levantamento destaca os 131 municípios com menor renda *per capita* média no Brasil, em 1991, considerando o salário mínimo do mês de setembro daquele ano. Os municípios de Lastro, na Paraíba, e Tarrafas, no Ceará, apresentaram uma renda *per capita* média de 14% do salário mínimo. Os últimos 34 municípios listados constam com uma renda *per capita* média

de 22% do salário mínimo.

É possível afirmar, sem receio, que nos diversos municípios indicados na lista referida, os aposentados e pensionistas representam uma classe destacada⁷. Em muitas dessas localidades, os beneficiários da Previdência Social figuram como o grande contingente de cidadãos com renda certa e até privilegiada, numa realidade social muitas vezes dominada pelo desemprego e, também, pelo subemprego e pelas atividades informais que pouca remuneração trazem aos trabalhadores.

O Governo Federal tem destacado a importância da Previdência na área rural. Essa situação foi alcançada especialmente com as alterações advindas com a Constituição Federal de 1988 e as regulamentações posteriores. A atuação da Previdência, na área rural, propiciou o surgimento de um programa de renda mínima no país, pois muitos trabalhadores rurais recebem benefícios mesmo sem nunca terem contribuído. O Governo informa que "O impacto das mudanças na Previdência Rural, em 1993, sobre a renda das famílias mais humildes de pequenos agricultores, nos estados mais pobres do Brasil, foi impressionante. Mesmo nos estados mais ricos, onde a renda da produção agrícola é alta, como o Rio Grande do Sul, o impacto não chegou a ser desprezível, [...]. Nos pequenos municípios brasileiros, principalmente, do norte, nordeste e centro-oeste, a aposentadoria rural está movimentando a economia, desenvolvendo as micro-regiões e assegurando emprego e renda ao conjunto da sociedade. Em algumas localidades, 21% da população recebem o benefício. Se, pelo menos, mais uma pessoa da família depender dessa aposentadoria, quase a metade dos habitantes dessas cidadezinhas terá, na Previdência Rural, a garantia de uma renda mínima. Graças à ampliação desse programa, diminuiu a participação da pobreza rural no quadro geral de pobreza do país. O aumento da renda domiciliar que os benefícios proporcionam, termina por viabilizar, ainda, a própria atividade da agricultura familiar" (Brasil..., 2000c)

Enquanto não for possível adotar um programa de renda mínima, o sistema previdenciário continuará representando o mais importante instrumento de inclusão social e de renda mínima no Brasil. Embora essa atividade não seja o seu objetivo e nem uma fun-

ção adequada ao sistema, ela representa um dos aspectos positivos e pouco reconhecidos da realidade previdenciária brasileira.

6.2 A importância dos recursos previdenciários para o desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros

A outra face social relevante do sistema previdenciário, no Brasil, é a sua importância para o desenvolvimento socioeconômico de muitos municípios. Essa realidade foi muito bem demonstrada por meio de estudo realizado por Álvaro Sólton de França, intitulado "Previdência social e a economia dos municípios" (França, 1999).

Ao realizar seu estudo, o autor citado apurou, referente aos anos de 1996 e 1997: a) o valor dos benefícios previdenciários pagos em milhares de municípios brasileiros, b) a receita da arrecadação da Previdência nesses municípios e c) a respectiva importância do Fundo de Participação desses Municípios. As conclusões apresentadas foram feitas mediante a verificação desses três indicadores.

O Fundo de Participação dos Municípios é uma das formas de repartição das receitas tributárias estabelecidas pela Constituição Federal de 1988. Através desse instituto, uma parte das receitas tributárias da União é repassada para os municípios brasileiros, como forma de compensação de riquezas, e deficiências (Carazza, 1998, p. 400-410).

Constatou-se que, em muitos municípios, o valor correspondente ao pagamento dos benefícios previdenciários é superior à importância do Fundo de Participação repassada a essas localidades. Assim, para muitas realidades locais, os recursos direcionados pela Previdência Social possuem importância superior ao auxílio proveniente do meca-

nismo constitucional de redistribuição da receita fiscal, representado pelo Fundo de Participação dos Municípios.

O estudo de Álvaro Sólton de França demonstra que, em 3.154 dos 5.507 municípios pesquisados, o pagamento dos benefícios previdenciários supera o valor repassado pelo Fundo de Participação dos Municípios.

Desse modo, os recursos advindos do sistema previdenciário representam, em diversas localidades, o verdadeiro sustentáculo das economias regionais, movimentado o comércio e a prestação de serviços e, nas áreas rurais, até mesmo a própria atividade da agricultura familiar.

Verifica-se, ainda, que nos municípios mais bem situados com relação ao Índice Mundial de Desenvolvimento Humano, a importância dos recursos oriundos do sistema previdenciário é significativa. Considerando-se os 100 municípios mais bem situados pelo Índice, em 96 deles o valor dos benefícios pagos pela Previdência supera o auxílio do Fundo de Participação (França, 1999, p. xiv).

Conforme as informações constantes no estudo indicado, e ana-

lisando-se os dados relativos ao ano de 1997, podem ser extraídas as seguintes informações. Apenas nos Estados do Amapá, Roraima e Tocantins, o valor total do Fundo de Participação dos Municípios superou o valor dos benefícios pagos pela Previdência Social.

Em vários Estados, o percentual total de municípios em que o pagamento dos benefícios da Previdência Social supera o valor do Fundo de Participação é expressivo. No Rio de Janeiro, 81,3% dos municípios recebem mais recursos do sistema previdenciário do que do Fundo; no Espírito Santo, 79,2%; em Pernambuco, 74,4%; em São Paulo, 70,3%; no Paraná, 68,3%.

"Enquanto não for possível adotar um programa de renda mínima, o sistema previdenciário continuará representando o mais importante instrumento de inclusão social e de renda mínima no Brasil."

Os dados apresentados demonstram, estatisticamente, a relevância que os benefícios previdenciários possuem, como fator de desenvolvimento socioeconômico dos municípios. A importância real dessa conclusão, todavia, somente pode ser sentida pelos milhões de brasileiros e pelas milhares de economias regionais que dependem dos recursos previdenciários para sua sustentação. Contudo, não é demasiado atestar o grande valor desses recursos para o desenvolvimento de vários pólos regionais.

7. Considerações finais

Procurou-se, ao longo deste estudo, apresentar o sistema previdenciário sob um aspecto pouco reconhecido, que é a sua face social. Mediante esse aspecto, a Previdência Social constitui um importante mecanismo de distribuição de renda no Brasil e possui um valor considerável para o desenvolvimento socioeconômico de milhares de municípios brasileiros.

Afirma-se que uma atitude deve ser tomada pela sociedade brasileira: é preciso deixar de apresentar a Previdência Social de forma preponderantemente negativa, como ocorre costumeiramente nos dias atuais.

É importante compreender que o sistema repassa, mensalmente, para milhões de brasileiros, a sua única ou a mais significativa fonte de renda. Assim atuando, o sistema afasta a miséria de muitos lares, reduz as desigualdades sociais e representa o instrumento de efetivação do direito de cidadania de muitas pessoas deste imenso país, além de ocasionar outros reflexos positivos.

Por outro aspecto, constata-se que a Previdência Social constitui o principal repassador de recursos para milhares de municípios, superando os valores provenientes do Fundo de Participação dos Municípios, uma das formas de repartição das receitas tributárias estabelecidas pela Constituição Federal de 1988.

Reconhece-se que a Previdência Social necessita ainda de muitos ajustes⁸. O que a sociedade brasileira não pode, todavia, é esquecer de discutir, também, os aspectos positivos do sistema de proteção social, inclusive para que se procure o aprimoramento desses

pontos e do sistema como um todo.

É necessário, entretanto, que diversas iniciativas estimulem o estudo de temas importantes para a Previdência Social. Espera-se que o Governo Federal, que as entidades comprometidas com o aprimoramento do sistema previdenciário e, principalmente, as instituições de ensino superior e de pesquisa, possam alavancar, cada vez mais, a discussão de temas e problemas essenciais para o desenvolvimento da Previdência Social. Essa é, ao lado de muitas outras, uma das lutas que devem ser travadas em defesa da cidadania.

Por fim, parafraseando Celso Barroso Leite, reafirma-se a convicção da importância cada vez maior do sistema previdenciário como instrumento de proteção individual e como fator, por excelência, de equilíbrio socioeconômico - em especial para inúmeras realidades regionais deste imenso Brasil (Leite, 1998, p. 32).

NOTAS

¹ PEDRO VIDAL NETO, ao tratar da relação entre a economia e a seguridade social e a Previdência Social, afirma que "[...] habitualmente se vê a seguridade social como um custo econômico, que onera os contribuintes, trabalhadores e empregadores, além de provocar desequilíbrios nas finanças públicas. [...] É necessário assinalar que a seguridade também pode ter efeitos positivos sobre a economia, por exemplo, ao elevar o nível sanitário da população, melhorando a produtividade; ao garantir ou ampliar o consumo, segundo o poder aquisitivo dos benefícios e o de promover o desenvolvimento de certos setores produtivos, como os ligados à assistência médica, etc." (Vidal Neto, 1993, p. 205).

² Nos dias atuais, a expressão tempo de serviço deve ser substituída por tempo de contribuição.

³ O artigo 195 da Constituição dispõe que: "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, incidente 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."

⁴ Em 1991 havia 2,4 contribuintes para cada beneficiário.

Em 1997 a proporção caiu para 1,7 contribuintes para cada beneficiário (Ornelas, 1999a, p. 9).

⁵ “Em 1997, cerca de 17% dos segurados (os 2,87 milhões de servidores públicos federais, estaduais e municipais) ficavam com mais da metade do que se gastava com Previdência Social no país. Os restantes 83% (16,6 milhões de trabalhadores, a maioria do setor privado), ficavam com o resto, menos da metade dos gastos” (Emediato, 1998, p. 271).

⁶ Esses números podem ser completados por informações atualizadas do MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. Para o MINISTÉRIO, em dezembro de 1999, o benefício assistencial para idosos e portadores de deficiência atingiu a marca de 1.032.573, e a quantidade de benefícios correspondentes à renda mensal vitalícia caiu para 885.724 (Brasil. Ministério da Previdência e Assistência Social. Informações, 2000b).

⁷ Ao tratar da incidência da seguridade social na economia, ALFREDO J. RUPRECHET apresenta uma afirmação que muito bem se aplica à realidade desses municípios: “... com relação ao consumo, é preciso levar em conta que a seguridade social provê serviços e bens que resultam em maior poder aquisitivo do filiado” (Ruprecht, 1996, p. 145).

⁸ Afirmou o ex-ministro WALDECK ORNÉLAS que: “É essa amplitude e complexidade que nos coloca o desafio de modernizar a Previdência Social, promovendo a melhoria do atendimento, assegurando um tratamento digno aos aposentados e pensionistas, prestando um serviço de qualidade aos segurados e aos contribuintes, como manifestação de respeito aos direitos de cidadania, mas também exercendo o controle gerencial e administrativo indispensável a uma instituição desse porte e importância” (Ornelas, 1999a, p. 22).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALERA, Wagner (coord.). *Curso de direito previdenciário*. 4.ed. São Paulo: LTr, 1998.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. *A previdência social e a revisão constitucional*: levantamento bibliográfico. Brasília: CEPAL, 1993.

BRASIL. Constituição (1988) Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Saraiva, 2000a.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Informações. *Panorama da previdência social*. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br/>>. Acesso em: 13 jun. 2000b.

BRASIL. Palácio do Planalto. Secretaria de Comunicação de Governo. Publicações. Coleção de Documentos da Presidência da República. *Reforma agrária*: compromisso de todos. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 04 jul. 2000c.

CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 10.ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

COIMBRA, J. R. Feijó. *Direito previdenciário brasileiro*. 9.ed. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 1998.

EMEDIATO, Luiz Fernando. Previdência social no Brasil: pelo fim dos privilégios. In: *Revolução na previdência*: Argentina, Chile, Peru, Brasil. Tradução Tânia Marques Cardoso e Paulo Castanheira. São Paulo: Geração Editorial, 1998. p. 271-289.

FRANÇA, Álvaro Sólton de. *Previdência social e a economia dos municípios*. Brasília: ANFIP, 1999.

GONÇALVES, Odonel Urbano. *Manual de direito previdenciário*. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1998.

LAHÓZ, André. Iceberg à vista - O déficit da Previdência é o maior problema do país, capaz de liquidar a estabilização econômica. Veja por quê. *Exame*, São Paulo, n. 23, p. 172-181, nov. 1999.

LEITE, Celso Barroso. Conceito de seguridade social. In: BALERA, Wagner (Coord.). *Curso de direito previdenciário*. 4.ed. São Paulo: LTr, 1998.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Curso de direito previdenciário*. São Paulo: LTr, 1996. t. 4: primeiras lições de previdência complementar.

_____. *Curso de direito previdenciário*. São Paulo: LTr, 1997. t.1: noções de direito previdenciário.

_____. *Curso de direito previdenciário*. São Paulo: LTr, 1998a. t. 2: previdência social.

_____. *Curso de direito previdenciário*. São Paulo: LTr, 1998b. t.3: direito previdenciário procedimental

MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito da seguridade social*. 13.ed. São Paulo: Atlas, 2000.

OLIVEIRA, Aristeu. *Previdência social: legislação*. São Paulo: Atlas, 2000.

ORNÉLAS, Waldeck. O novo modelo previdenciário brasileiro: uma fase de transição. *Conjuntura Social*, Brasília, v. 10, n. 2, p. 7-26, abr/jun 1999a.

_____. Prefácio. In: FRANÇA, Álvaro Sólton de. *A previdência social e a economia dos municípios*. Brasília: ANFIP, 1999b.

RUPRECHT, Alfredo J. *Direito da seguridade social*. São Paulo: LTr, 1996.

RUSSOMANO, Mozart Victor. *Curso de previdência social*. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

VELHA economia: pesquisa mostra que metade das cidades brasileiras depende do dinheiro do INSS. *VEJA*, São Paulo, n. 1.642, p. 142, mar. 2000.

VIDAL NETO, Pedro. *Natureza jurídica da seguridade social*. São Paulo: Tese apresentada na Faculdade de Direito da USP. Inédita. 1993.