

DANIELLE DE JESUS SILVA

**CONTRIBUIÇÃO DE PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA DO
GOVERNO FEDERAL NO COMBATE À POBREZA: UMA BREVE ANÁLISE DAS
APOSENTADORIAS RURAIS NOS MUNICÍPIOS BAIANOS**

**SALVADOR
2005**

DANIELLE DE JESUS SILVA

**CONTRIBUIÇÃO DE PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA DO
GOVERNO FEDERAL NO COMBATE À POBREZA: UMA BREVE ANÁLISE DAS
APOSENTADORIAS RURAIS NOS MUNICÍPIOS BAIANOS**

Monografia a ser apresentada no curso de graduação em Ciências
Econômicas da Universidade Federal da Bahia, como requisito
parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof ° José Murilo Philigret de O. Baptista

**SALVADOR
2005**

Ficha catalográfica elaborada por Vânia Magalhães - CRB5 -960

Silva, Danielle de Jesus

S586 Contribuição de programas de transferência de renda do governo federal no combate à pobreza: uma breve análise das aposentadorias rurais nos municípios baianos/ Danielle de Jesus Silva. – Salvador, 2005.

70p. il: tab., fig.

Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – UFBA,2005.

Orientador: Prof. José Murilo Philigret de O. Baptista

1. Políticas sociais 2. Aposentadoria 3. Previdência social rural – Bahia. I. Título.

CDD: 368.4098142

DANIELLE DE JESUS SILVA

CONTRIBUIÇÃO DE PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA DO GOVERNO
FEDERAL NO COMBATE À POBREZA: UMA BREVE ANÁLISE DAS
APOSENTADORIAS RURAIS NOS MUNICÍPIOS BAIANOS

Aprovada em: ____/____/____.

Orientador: _____
Prof. José Murilo Philigret de O. Baptista
Faculdade de Economia da UFBA

Prof. Osmar Gonçalves Sepúlveda
Faculdade de Ciências Econômicas

Prof. Luis Alberto Bastos Petitinga
Faculdade de Ciências Econômicas

Dedico este trabalho aos meus pais, Gilson e Valquiria, que dedicaram suas vidas à realização dos meus sonhos, à minha irmã Camilla, pelas horas de descontração nos momentos de maior tensão, à minha avó, “Dona Deja”, que por algum motivo não está mais ao meu lado e ao Fábio, meu eterno companheiro.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, que mesmo nos momentos de descrença nunca me abandonou.

Aos meus pais, pelo amor dedicado e pelas horas de trabalho para que eu pudesse estar hoje, aqui, lhes agradecendo por mais um momento de vitória.

À minha irmã, Camilla, por acreditar em mim e pelas promessas que fez para que eu seguisse em frente.

Ao Fábio, pela paciência, amor e companheirismo.

Aos colegas que estão comigo desde as primeiras disciplinas, Zé, Sheila, Daiane, aos conquistados, Ana Elísia, Edna, Aline, e tantos outros que, cada um do seu jeito, souberam motivar e incentivar durante essa longa jornada.

Aos professores da UFBA que contribuíram para a minha formação e por terem despertado a economista que existia dentro de mim.

E não poderia esquecer dos servidores técnicos, porteiros, serventes, que, no cumprimento dos seus deveres, deram sua generosa contribuição.

“Assim como as pessoas, a Nação tem alma. A alma da Nação brasileira é a Seguridade Social”.
(Álvaro Sólón de França)

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo fazer uma breve análise da evolução das Políticas Sociais e sua contribuição no combate à pobreza, tendo como foco principal o benefício assistencial rural da Previdência Social. Para tanto, será tomado como ponto de partida a análise da Previdência Rural e os benefícios concedidos à população quando da sua inatividade, bem como uma apresentação dos resultados alcançados por outros programas de transferência de renda facultados pelo Governo Federal, que tem como característica principal minorar o “ciclo vicioso” gerado pela pobreza. A partir das análises nos bancos de dados da Previdência Social e outros correlatos observou-se a importância do pagamento de benefícios à clientela rural, denotando o subsistema de Previdência Rural como a política pública de maior alcance no que tange a minimização da pobreza.

Palavras-chave: Políticas sociais; Aposentadoria; Previdência social rural – Bahia.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 -	Evolução do número de crianças e adolescentes atendidas pelo PETI	33
Gráfico 2 -	Quantidade de benefícios emitidos pela Previdência, segundo a clientela – 1994/2003	40
Gráfico 3 -	Proporção de pessoas de 60 anos ou mais de idade, aposentadas ou pensionistas, segundo as classes de tamanho da população dos municípios, Brasil, 2000	69
Gráfico 4 -	Distribuição percentual das pessoas de 60 anos ou mais de idade, por classe de contribuição no rendimento mensal familiar, segundo as classes de tamanho da população dos municípios, Brasil, 2000	70

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Programas de transferência de renda por Região Administrativa - dez/2004	34
Tabela 2 -	População total e distribuição percentual, por situação do domicílio, segundo as Grandes Regiões, Brasil 1991/2000	42
Tabela 3 -	Distribuição dos municípios por classe de população, Bahia, 2000	43
Tabela 4 -	População residente por situação do domicílio e taxa média geométrica de crescimento anual da população total, segundo municípios, Bahia, 1991/2000	45
Tabela 5 -	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), segundo os municípios, Bahia, 1991/2000	46
Tabela 6 -	Índices de Desenvolvimento Econômico e Social com ranking no conjunto do Estado, segundo os municípios, Bahia, 1998/2000	47
Tabela 7 -	Evolução da quantidade de benefícios emitidos pela Previdência, segundo a clientela, 1994/2003	53
Tabela 8 -	Valor dos Benefícios Emitidos pelo INSS, Arrecadação, FPM, PIB Municipal e suas proporções, segundo os município, Bahia, 1999	54
Tabela 9 -	FPM, Valor dos Benefícios Emitidos pelo INSS, PIB Municipal e suas proporções, segundo os município, Bahia, 2000	55
Tabela 10 -	Valor dos Benefícios Emitidos pelo INSS, Arrecadação, FPM e relação entre benefício e FPM, segundo os municípios, Bahia, 2003	56
Tabela 11 -	Índices de Desenvolvimento Econômico, segundo seus componentes, por Municípios, Bahia, 1998/2000	66
Tabela 12 -	Índices de Desenvolvimento Social, segundo seus componentes, por Municípios, Bahia, 1998/2000	67

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	PERFIL DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA	14
2.1	ABORDAGEM TEÓRICA	14
2.2	EVOLUÇÃO DA AÇÃO GOVERNAMENTAL NO BRASIL	18
3	POLÍTICAS SOCIAIS E O ESTADO DE BEM ESTAR	24
3.1	<i>WELFARE STATE</i> : UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA	24
3.2	UNIVERSALIZAÇÃO E FOCALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	28
3.3	CRESCIMENTO ECONÔMICO: UMA “ARMA” DE COMBATE À POBREZA?	30
3.4	RETRATO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA DO GOVERNO FEDERAL	31
4	A QUESTÃO SOCIAL DA PREVIDÊNCIA RURAL	35
4.1	PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL	35
4.2	APOSENTADORIAS RURAIS NO BRASIL: EVOLUÇÃO E PAPEL REDISTRIBUTIVO	37
4.3	PERFIL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS	41
4.3.1	Brasil e Grandes Regiões	41
4.3.2	Bahia	43
4.4	TRAÇOS DA EVOLUÇÃO RECENTE DA ECONOMIA BAIANA	48
4.5	ANÁLISE DOS IMPACTOS DA PREVIDÊNCIA RURAL NOS MUNICÍPIOS BAIANOS	51
5	CONCLUSÕES	58
	REFERÊNCIAS	61
	APÊNDICES	65
	ANEXOS	68

1 INTRODUÇÃO

Políticas sociais, compensatórias referem-se à tentativa de correção das distorções fruto dos pressupostos do capitalismo, ou seja, imperfeições que são inerentes ao próprio sistema. Ao assim proceder, o Estado procura minorar as distâncias entre os grupos sociais, criando alternativas para mitigar o “ciclo da pobreza”, procurando estabelecer condições para que as novas gerações possam dar um passo à frente.

Educação, saúde e trabalho são direitos assegurados pela Declaração Internacional dos Direitos do Homem e pelas constituições de diversos países. Mais recentemente, o direito à alimentação foi equiparado aos demais direitos do homem. O universalismo, princípio básico do conceito de seguridade social adotado no Brasil, é uma forma de política social que se desenvolve com a ampliação do conceito de cidadania, com base na concepção de que existem direitos sociais indissociáveis à existência de qualquer cidadão.

Nos últimos anos, tem se constituído um relativo consenso acadêmico e político no Brasil em torno da proposição de que é necessário transferir renda para famílias em situação de pobreza absoluta. As políticas de transferência de renda são vistas crescentemente como forma de garantir o acesso ou potencializar os efeitos positivos de políticas sociais associadas aos direitos do cidadão.

A importância das políticas públicas como alternativa possível para a população carente aponta o Estado como sujeito organizador, produtor, gestor e normatizador desse sistema. Trata-se, então, de focar essas transferências como política de cunho nitidamente assistencial e necessária, do ponto de vista do trabalho; como política social assistemática, embora possa representar mais um componente de comprometimento das finanças da União.

Segundo Wieczynski (2004), a expansão dos gastos públicos com a área social implicariam déficits para o Estado. Os programas sociais seriam os responsáveis pelo desequilíbrio da

competitividade entre os indivíduos no mercado de trabalho, visto que o pagamento de benefícios monetários os tornaria indolentes.

Por outro lado, há uma corrente de estudiosos defendendo que há recursos e políticas suficientes e o problema, em verdade, é a focalização do público-alvo. As políticas sociais não visam atender à população carente de um modo geral, buscam minimizar a pobreza de alguns grupos e não proporcionam efeitos duradouros que possibilitem a construção de uma vida digna em bases sólidas (NERI, 2003).

Partindo do objeto temático de investigar a ação das políticas sociais no combate à pobreza, chega-se à seguinte problematização: a estrutura do programa de transferência de renda do Governo Federal - Previdência Rural -, é uma alternativa adequada e sustentada para combater a pobreza e a desigualdade social?

O objetivo desse trabalho, partindo do conceito de bem estar social, é demonstrar a importância do papel do Estado na implementação de Políticas Públicas no combate sustentável a pobreza, minimizando as desigualdades sociais, promovendo a melhoria das condições de vida e trabalho das famílias beneficiadas pela aposentadoria rural e, ainda, criando alternativas para a ruptura do “ciclo de pobreza” que entrava o crescimento econômico do país.

Ou seja, a contribuição dos programas de transferência de renda, em especial as aposentadorias rurais, em municípios de pequeno e médio portes, para a minoração das carências da população pobre, visto que a economia capitalista provoca concentração de renda e aumentando os índices de mendicância.

Com base nas leituras realizadas acerca da temática proposta, tendo como problemática a questão da eficácia da citada política de transferência de renda, acredita-se que a estrutura da Previdência Rural é eficaz no que tange à focalização do público-alvo, durabilidade dos resultados e velocidade do fornecimento, bem como em relação ao valor pago aos beneficiários.

A partir dos dados coletados e com o intuito de analisar as contribuições da aposentadoria rural e o papel que a mesma desempenha no desenvolvimento social e econômico de comunidades

rurais, esta monografia fará uso de pesquisa bibliográfica que, segundo Marconi e Lakatos (1996), se utiliza de fontes secundárias e, para tanto, abrange parte da bibliografia publicada associada ao tema proposto pelo pesquisador, partindo de publicações de periódicos, livros (fontes permanentes), monografias, vídeos, entre outros.

Gil (1991) reconhece que esse tipo de pesquisa possui vantagens e limitações. As vantagens associadas ao uso desse método residem no fato de o pesquisador abarcar uma gama de fenômenos bastante ampla, podendo apresentar visões diversas acerca de uma mesma temática. No entanto, a principal limitação se dá em função da origem dos dados utilizados na pesquisa. Dessa forma, é preciso certificar-se que as fontes são seguras e que foram coletadas e elaboradas com o máximo de lisura para assegurar que o trabalho seja de qualidade.

Dentre as fontes utilizadas para elaboração da monografia, além do confronto de idéias apresentadas por alguns autores, estão o Banco de Dados Síntese, do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). A outra fonte utilizada é o CENSO, realizado no ano de 2000, comparando os resultados obtidos com o Censo realizado no ano de 1991, elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o qual apresenta dados relativos às condições da família brasileira em diversas áreas, tais como: rendimento, emprego, educação, condições dos domicílios, entre outras. A última fonte de consulta faz referência aos dados contidos no site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o qual contém informações acerca dos programas de transferência de renda do Governo Federal.

O trabalho está dividido em cinco capítulos que, além desta introdução, abordarão as seguintes temáticas:

- O segundo capítulo consta de uma breve descrição do perfil do planejamento implantado no Brasil desde o início do século XX até os dias atuais, tomando como base a teoria cepalina de desenvolvimento a partir da industrialização por substituição de importações, bem como alguns aspectos que antecederam esse processo;

- No terceiro capítulo será feita uma abordagem das políticas sociais implementadas no Brasil, abordando os conceitos de *welfare state*, sua evolução e os avanços no perfil da atual variedade de políticas de transferência de renda para promoção da sustentabilidade de famílias em situação de risco;
- No capítulo quarto, será feita uma breve resenha dos autores que tratam da Previdência e seu papel social no combate à pobreza e a função desempenhada pela aposentadoria rural e suas formas de financiamento, bem como seu caráter redistributivo que possibilita a redução de índices sociais precários entre as famílias brasileiras. Também apresentará uma breve análise do perfil dos municípios brasileiros e baianos, bem como caracterizando a evolução recente da economia estadual.
- O capítulo quinto sintetizará os resultados obtidos através das leituras feitas para a confecção dos capítulos anteriores e apresentará as considerações finais do trabalho e recomendações.

PERFIL DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA

2.1 ABORDAGEM TEÓRICA

Para iniciar a questão acerca da intervenção estatal no âmbito da economia é necessário deixar claro alguns conceitos, primordialmente a concepção de planejamento ou planificação da economia por parte do Estado.

O planejamento é, pois, segundo Pedrão “fazer escolhas entre rumos de ação, isto é, distribuir prioridades no tempo” ou ainda “significa adiar ou negar reivindicações de alguns grupos sociais, parcial ou integralmente, implicando, portanto, que os planejadores incorram em impopularidade” (PEDRÃO, 2002, p. 27).

O planejamento estatal nasceu como uma necessidade de regular as ações das sociedades modernas e promover o incremento tecnológico sem, contudo, estar necessariamente vinculado a um maior bem-estar da população. O Estado pode, e deve, orientar suas ações rumo ao bem comum, geral. No entanto, o planejamento orientado para a defesa de interesses particulares/privados tem sido mais comum. Planejamento é forma; contudo, o mérito depende tanto de quem planeja quanto do contexto político.

Dessa forma, o planejamento representa, em sua essência, uma questão de interesses. E é nesse contexto que se desenrola a narrativa acerca do intervencionismo estatal, no intuito de reforçar os pilares do capitalismo e não de sobrepor outro sistema ao vigente.

Assim, Vidal (2002, p. 39) afirma que:

(...) a modalidade de planejamento que se firmava no capitalismo, em seu eixo central, diferia em muito daquele planejamento centralizado da economia soviética, pois seus objetivos diziam respeito não à superação do capitalismo, mas sim ao seu

aperfeiçoamento, visando inclusive a um maior bem-estar social, com destaque para a idéia do alcance do “pleno emprego.

O planejamento, nas bases atuais, teve seu surgimento na década de 1920 com o intuito de intervir de forma sistemática na economia, bem como na inovação tecnológica, agregando também setores sociais de um modo geral.

Em virtude do processo de reconstrução da Europa, no pós-guerra, o Estado Ocidental teve apoio efetivo das grandes potências mundiais no que tange o planejamento, mediante a formulação de planos nacionais de desenvolvimento.

A crise de 1929 também pode ser considerada como um marco significativo para a maciça inserção do Estado como ente planejador, desenvolvendo políticas no intuito de expandir a economia para evitar novas crises do capital. Para tanto, o planejamento estatal procurou atingir setores estratégicos tais como: saneamento básico, transporte, educação, saúde, indústria de base, etc.

Na América Latina, o planejamento ganhou força através da disseminação de idéias desenvolvimentistas, a partir da década de 50, pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). A CEPAL defendeu a necessidade de intervenção do Estado na economia para introduzir a industrialização nos países latino-americanos periféricos. Contribuiu com a formulação de uma teoria de desenvolvimento econômico que influenciou diretamente no funcionamento das economias latino-americanas, bem como na elaboração de planos de governo.

Diante da idéia de nacionalismo defendido pela CEPAL, o Estado seria, então, o centro das decisões econômicas e viabilizador do projeto de industrialização capaz de modificar a estrutura produtiva do país, tendo a nação como financiadora desse processo de modernização da infraestrutura.

Dessa forma, a industrialização se daria pela modificação do perfil de importações, apoiada, então, na importação de bens de capital e num programa de substituição de importações. Este programa seria composto da ação dos mercados em conjunto com o planejamento promovido pelo Estado em sua função de corrigir os desequilíbrios inerentes ao capitalismo.

Vidal (2002, p. 42) ressalta que:

(...) para a Cepal, a industrialização, mais que uma opção, representava verdadeiro imperativo: somente um processo profundo e articulado de industrialização seria capaz de levar a periferia um patamar superior de progresso técnico, absorvendo, ainda o grande excedente de força de trabalho.

E, de acordo com Almeida Filho (2005, p. 9):

A industrialização induzida pela expansão das exportações encontrava, portanto, limites estreitos impostos pelo crescimento dos mercados gerados pelo setor exportador, que, uma vez “ocupados”, tornariam a expansão industrial extremamente débil. No paradigma cepalino, o significado da passagem do “modelo de crescimento para fora” ao “modelo de crescimento para dentro” fica rigorosamente determinado: a dinâmica da economia deixa de estar presa à demanda externa, substituída pela variável endógena investimento, deslocando o eixo para dentro da economia.

A CEPAL desenvolveu na América Latina a ideologia do nacional-desenvolvimentismo que visava, substancialmente, a acumulação capitalista mediante fornecimento de um projeto político de desenvolvimento, com base na legitimação pelo Estado.

Ainda de acordo com Vidal (2002, p. 42) um outro conceito definido dentro da teoria cepalina é o que diz respeito a divisão da economia mundial em dois blocos distintos e heterogêneos – o sistema centro-periferia –, do qual o progresso técnico emerge do centro em direção aos países periféricos, a fim de disseminar o crescimento econômico.

A intervenção do Estado, de acordo com a CEPAL, pode ser compatível com o funcionamento do mercado, mas cumpre o papel de regulador no intuito de dar sustentação ao seu funcionamento, bem como conferir sua eficiência. É, sobremaneira, contrária ao *laissez-faire*, contudo reconhece a existência de sistemas de iniciativa privada, cuja eficácia e ajustamento aos objetivos do desenvolvimento dependerão, em grande parte, dos diferentes graus de intervenção.

A ação do Estado se daria de maneira a quebrar as possíveis barreiras impostas à propagação do capitalismo, ainda que este se apresentasse de forma incipiente nos países periféricos, porém, uma vez estabelecido, o crescimento da economia ocorreria mais rapidamente nesses países do

que nos centrais, encurtando o hiato entre as condições sociais desses dois grupos. (ALMEIDA FILHO, 2005, p. 8)

De acordo com a teoria keynesiana, década de 1930, que trazia como hipótese central a incapacidade do mercado para resolver todos os problemas de ordem econômica de forma satisfatória, surge então a necessidade de intervenção do Estado em períodos de retração da atividade econômica, com o intuito de conferir novo processo de crescimento à atividade econômica, “recompondo a demanda agregada” (ACCARINI, 2003, p. 165-166).

Durante a década de 1980, o planejamento no Brasil foi relegado a segundo plano e deixou de ser discutido nos meios acadêmicos em função da crescente prática das políticas neoliberais. Frente à crise do modelo de intervenção do Estado, os teóricos do planejamento questionavam-se sobre como seria o planejamento num contexto de crise e de ajuste econômico (PEDRÃO, 2002).

Ainda na década de 80, houve maciça ampliação das demandas sociais e um forte elemento questionador surgia em meio ao modelo centralizador e verticalista. Em decorrência do endividamento externo houve o esgotamento do modelo de Estado intervencionista, restringindo fortemente a continuidade do financiamento dos programas de gastos públicos e das políticas sociais.

Condições econômicas nacionais e internacionais possibilitaram a introdução de idéias e políticas neoliberais, generalizando-se a idéia que o Estado de Bem-Estar-Social proporcionaria o aumento do gasto público, além de permitir a crescente pressão das classes trabalhadoras na manutenção dos direitos sociais. Buscou-se, a partir daí, um novo modelo de Estado, reduzido em seu tamanho e em sua política intervencionista, caracterizado pela garantia da “livre concorrência” e o “livre jogo” do mercado.

Dessa forma, é possível observar que a lógica capitalista é marcada por momentos de intensa intervenção do Estado e outros de total contração, configurando o “Estado mínimo”, dotado dos ditames severos do pensamento neoliberal (não-intervencionista).

2.2 EVOLUÇÃO DA AÇÃO GOVERNAMENTAL NO BRASIL

A presente seção consta de uma breve análise do perfil do planejamento econômico no Brasil, que tem seu início na década de 1930, estendendo-se até os dias atuais, perpassando por momentos de intensa “turbulência” e outros de “calmaria”.

A análise se dá pela forte influência do Estado brasileiro na consecução de políticas públicas no intuito de desenvolver a economia e promover a inserção do país no cenário internacional, a fim de alcançar a posição tão almejada ao longo das décadas: o status de país desenvolvido.

O planejamento econômico no Brasil ensaiou seus primeiros passos ainda no princípio da década de 1930, período que marca a ruptura do modelo agro-exportador, apoiado excepcionalmente na cultura cafeeira, e a passagem para uma nova etapa de intensa intervenção do Estado na economia, sob a égide do nacional-desenvolvimentismo.

O marco do planejamento no setor público, no Brasil, seria, então, o plano SALTE (PEDRÃO, 2002). No entanto, medidas anteriores podem e devem ser configuradas como intervenções (mesmo que sejam pontuais), tais como a manipulação das taxas de câmbio, a fixação de preços de *commodities*, bem como políticas fiscais e de financiamentos de um modo geral (BAPTISTA, 1978).

As práticas de planejamento no Brasil foram utilizadas para resolver problemas estruturais e alavancar o país rumo à modernidade, o que na literatura ficou conhecido como remoção dos “pontos de estrangulamento”. Ou seja, a intervenção estatal, em essência, estava diretamente ligada à expansão da base produtiva a fim de eliminar qualquer empecilho ao crescimento econômico.

Dentro do processo de intervenção é necessário destacar a reestruturação sofrida pelo aparelho do Estado. A criação de órgãos e instituições como o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio

(1930) e o Ministério da Educação e Saúde Pública (1932) foram de suma importância na estruturação e desenvolvimento dos programas.

Dando início à periodização do planejamento é importante citar as primeiras experiências no âmbito do intervencionismo em escala nacional, deixando de lado práticas regionalizadas e setorializadas.

Ao final de década de 1930 tem início o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (1939) com o objetivo de criar indústrias de base e promover o desenvolvimento dos transportes, tendo obtido êxito até o ano de 1943 quando foi substituído por um novo programa, o Plano de Obras e Equipamentos.

Datam dessa época também as chamadas missões de cooperação internacional, a exemplo da Missão Cooke (1942), responsável pela elaboração de um estudo acerca dos diversos setores (transportes, energia, indústrias de transformação, educação) da economia, a fim de recomendar políticas para seu desenvolvimento, além de propor a criação de um órgão central de planejamento (MIGLIOLI, 1983).

Além dos já citados planos de desenvolvimento, são iniciativas de grande destaque do governo brasileiro a fundação de algumas empresas estatais tais como a Companhia Siderúrgica Nacional (1941), a Companhia Nacional de Álcalis (1943), a Usina Siderúrgica de Volta Redonda (1943) e a Fábrica Nacional de Motores (1940).

No período pós-guerra, o Brasil recebeu a visita de mais duas missões norte-americanas, a Missão Abbink, em 1948, responsável pela elaboração de uma análise das perspectivas da economia brasileira; e a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para Desenvolvimento Econômico, durante os anos de 1951-1953, que fixou algumas metas em função das análises elaboradas.

Durante o governo do presidente Dutra foi elaborado o Plano SALTE (1948), com o objetivo de ampliar os recursos do governo federal nos setores de saúde, alimentação, transporte e energia,

sendo programado para os anos de 1949-53. Paralelamente a esse plano foi aplicado o Plano de Reaparelhamento e Fomento da Economia Nacional, criado em 1951 pelo então presidente da república Getúlio Vargas. Essa década também foi marcada pela implantação da Petrobrás e a fundação, em 1952, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), atuando no segmento de financiamentos de projetos públicos e privados.

Porém, como bem salienta Bresser apud Wanderley (1987, p. 11), “o primeiro plano econômico que de fato foi implantado foi o Programa de Metas (1956/61) do Governo Kubitscheck”. Fundamentalmente, o plano consistia na elaboração de programas de investimentos do Estado em alguns setores (energia, transporte, alimentação, indústria de base e educação) da economia, bem como conceder estímulos à implantação e expansão de empresas privadas. O Plano Trienal, desenvolvido por Celso Furtado, não chegou a ser implementado em virtude da grave crise política enfrentada pelo país.

O PAEG (Programa de Ação Econômica do Governo), elaborado no governo de Castelo Branco por Roberto Campos, vigorou entre os anos de 1964 e 1966, sendo o mais importante dos planos, promovendo grandes reformas nos instrumentos de política econômica, criando bases para o “modelo brasileiro de desenvolvimento” (MIGLIOLI, p. 84, 1983).

Após o PAEG houve uma sucessão de planos dos quais destaca-se o PND (Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico) apresentado em três versões. O I PND, implementado no período de 1972/74, tinha como objetivo organizar o governo de modo a tornar a economia plenamente desenvolvida no espaço de uma geração. Os custos da indústria nacional seriam reduzidos pelo fornecimento governamental de insumos básicos mais baratos. As exportações, principalmente de produtos manufaturados, seriam diversificadas. Investimentos em educação, no desenvolvimento tecnológico e na agricultura também foram uma das marcas do plano (ACCARINI, 2003).

No final de 1973, o preço do barril de petróleo foi aumentado excessivamente pelo cartel formado pelos países exportadores. Grande parte das economias mundiais entrou em recessão a partir de 1974. Como consequência, o comércio internacional se contraiu e os preços das exportações brasileiras despencaram. O aumento do preço do petróleo e, em seguida, a elevação

dos juros internacionais e dos preços de outras matérias-primas, aumentou o déficit do balanço de pagamentos. Durante o ano de 1974, a política monetária foi contracionista e os gastos do governo foram reduzidos. No final do ano, com a desaceleração do crescimento, aumento da inflação e déficit do balanço de pagamentos, a política econômica optou pela manutenção do crescimento com endividamento externo (Ibid., 2003).

A partir de 1975, com a implantação do II PND o governo teve seus gastos aumentados com a construção de grandes rodovias e usinas hidrelétricas e nucleares. O principal objetivo do II PND era alterar a estrutura produtiva da economia visando reduzir a dependência de energia e outros insumos básicos.

Embora a intenção do II PND fosse fortalecer a iniciativa privada interna, mais uma vez o governo arcou com os investimentos pesados. Entre 1974/76, investimentos privados foram financiados basicamente com crédito subsidiado pelo governo, através das agências de fomento. Houve grande crescimento das empresas estatais, que passaram a liderar a industrialização. Foram feitos grandes investimentos pela Eletrobrás, Petrobrás, Embratel, entre outras. Este foi o período de maior interferência do governo na economia, tanto por meio de investimentos diretos como pela concessão de subsídios ao setor privado (PEDRÃO, 2002).

Em 1984, a economia brasileira começou a sair da recessão graças ao aumento das exportações da indústria extrativa mineral, beneficiado pela retomada do crescimento da economia internacional. A recuperação apoiou-se na capacidade produtiva gerada pelos investimentos em obras públicas realizadas durante o II PND, que chegavam à fase de maturação. Em 1985, a economia manteve a tendência de recuperação do crescimento iniciada no ano anterior. Embora os pagamentos do serviço da dívida externa tivessem exigido a manutenção do superávit comercial, este deixou de ser o principal objetivo da política do governo. O governo da chamada

Nova República priorizou a manutenção do crescimento e a renegociação dos prazos e dos juros da dívida externa (Ibid., 2002).

Pode-se observar que a década de 1980 foi marcada pela adoção de inúmeros planos econômicos (Cruzado, Bresser, Verão, “Feijão com Arroz” e diferentes versões) que tinham por principal finalidade ações de curto prazo, voltadas essencialmente para o controle do “processo inflacionário crônico” proporcionado pela indexação da economia, e como consequência imediata, a inflação inercial, fruto do descontrole das contas públicas (ACCARINI, 2003).

Em março de 1990 o presidente Fernando Collor de Mello anuncia um novo pacote econômico, o Plano Brasil Novo visando promover um amplo reajuste da economia. O plano reintroduz o cruzeiro em substituição ao cruzado novo e promove o bloqueio, por 18 meses, dos saldos das contas correntes, cadernetas de poupança e demais investimentos superiores a Cr\$ 50.000,00 (cinquenta mil cruzeiros). O plano ainda previa o tabelamento de preços, a prefixação dos salários, aumento da carga tributária e criação de novos impostos e a suspensão de incentivos fiscais não garantidos pela Constituição. Foi responsável também pela redução da máquina do Estado, com a demissão de funcionários, privatização de empresas estatais e a abertura do mercado interno, com redução gradativa das alíquotas de importação.

Além do confisco monetário, da desregulamentação da economia e início da redução da presença ativa do Estado, a década de 1990 ficou marcada pela mudança nos objetivos dos planos de desenvolvimento até então implementados. Diante da persistência do quadro crônico de inflação, os sucessivos planos arquitetados objetivavam conter o surto inflacionário através de uma moeda fortalecida e algumas medidas de caráter macroeconômico.

Em julho de 1994 nascia o plano real, ainda no governo do presidente Itamar Franco, cujo Ministro da Fazenda seria o futuro presidente, Fernando Henrique Cardoso. O plano visava, diferentemente dos planos anteriores, alinhar preços, conter a inflação e planejar o crescimento do país de forma sustentável. Os resultados conseguidos foram a redução da demanda através da

contenção monetária e expansão da oferta, através da valorização do real e da ampliação da abertura comercial no início da década. Em princípio optou por atrelar o real ao dólar, com longo período de paridade entre as duas moedas. Na seqüência, a âncora cambial foi substituída pelo sistema de metas de inflação, novo instrumento para continuar adaptando a demanda em função da evolução da oferta. Mas, afora isso, não contemplou políticas econômicas e sociais que melhorassem as condições de vida da população.

O Plano Real, editado em 1994, trouxe estabilidade econômica e proporcionou a viabilização da retomada do planejamento governamental em novas bases. Elaborado no primeiro mandato de FHC, o PPA (Plano Plurianual)¹ 1996-1999 introduziu novos conceitos para o planejamento tomando os eixos nacionais de integração e desenvolvimento como marcos de referência espacial do desenvolvimento do país, e os projetos estruturantes, fatores essenciais para as transformações desejadas no âmbito social e econômico. Dentre os principais objetivos do PPA 1996-1999 estão a construção de um Estado Moderno e eficiente, a redução dos desequilíbrios espaciais e sociais e a inserção competitiva da produção no mercado mundial, bem como a modernização produtiva (ACCARINI, 2003).

Outra tentativa de continuidade das práticas de planejamento no ambiente federal foi o PPA 2000-2003, responsável pela introdução do conceito na administração pública de gestão por resultados. Em sua concepção, destaca-se a adoção do programa como unidade de gestão, a integração entre plano, orçamento e gestão, o fortalecimento do conceito estratégico por meio do estudo dos eixos de desenvolvimento, bem como o gerenciamento e a avaliação de desempenho em todos os programas do governo federal (Ibid., 2003).

¹ O Plano Plurianual é um instrumento de planejamento de médio prazo do Governo Federal que estabelece diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal, promovendo a identificação dos objetivos e prioridades do governo em busca a resolução de problemas estruturais tais como concentração de renda e desemprego.

POLÍTICAS SOCIAIS E O ESTADO DE BEM ESTAR

3.1 WELFARE STATE: UMA BREVE ABORDAGEM TEÓRICA

O século XX tem sido considerado como o maior período de tempo em que a humanidade experimentou grandes avanços de ordem social, científica e filosófica. Tais evoluções se comprovam quando nos vemos diante da irreversibilidade das grandes transformações que ocorreram na economia, marcada pela Revolução Tecnológica da Era da Informação. Já do ponto de vista social, é possível mencionar várias transformações que ocorreram em todo o mundo, como também a crise do capitalismo em 1929 e outros eventos que levaram o planeta a sofrer modificações abruptas, violentas.

Dentre as doutrinas que procuravam encontrar as diretrizes nas quais o Estado Moderno necessitava para o seu melhor funcionamento e manutenção de sua máquina administrativa, destaca-se o movimento que considera responsabilidade do Estado a manutenção e o provimento de garantias para tornar possível o convívio em uma sociedade mais justa. Esta abordagem antecede a discussão que será iniciada posteriormente para explicar a idéia de estado de bem-estar social (*welfare state*).

Segundo Medeiros (2001, p. 6), *Welfare State*, de forma bastante ampla, é entendido como uma “mobilização em larga escala do aparelho do Estado em uma sociedade capitalista a fim de executar medidas orientadas diretamente ao bem-estar da população.”

O *welfare state* se consolidou nos países europeus devido à expansão do capitalismo após a Revolução Industrial e o movimento de um Estado Nacional visando compensar, através de

políticas de cunho keynesiano, a insuficiência do mercado em manter níveis de oferta e demanda agregada. Em outro momento, Medeiros (2001, p. 7) vê o *welfare* como “um mecanismo de reação contracíclica às flutuações da demanda típico de políticas keynesianas.”

Com o crescimento da manufatura e surgimento da divisão social do trabalho, o desenvolvimento da sociedade fora acelerado e, dessa forma, a oferta pública de serviços sociais surgiu para minimizar as dificuldades dos indivíduos, visando garantir os elementos básico à reprodução dos homens na sociedade moderna.

De acordo com Favoni (2001, p. 73),

(...) o *Welfare State* surgem em conseqüência da crise de 1929 e podem ser vistos como modelos de uma forma de hegemonia burguesa, e por isso foi amplamente utilizado ao final da II Guerra Mundial, quando o regime fordista de acumulação tornou-se hegemônico no mundo. O aparecimento do *Welfare State* associa-se à emergência de burocracias e trabalhadores organizados em sindicatos e partidos, pré-condição ao desenvolvimento da cidadania social.

O Estado de Bem Estar Social busca atender a três questões básicas: garantir renda mínima, dar segurança às famílias nas situações de doença e velhice e assegurar a todos os cidadãos qualidade nos serviços sociais (saúde, educação, segurança). Segundo essa concepção, todo indivíduo tem direito a um conjunto de bens e serviços que devem ser fornecidos pelo Estado.

Existem, basicamente, três modelos de welfare no mundo ocidental (LAVINAS, 2000):

- Modelo Bismarkiano, o qual é um seguro social de cunho obrigatório e que apenas os contribuintes desse sistema são contemplados, prevalecendo o interesse pessoal, não estando presentes ideais de solidariedade;
- Modelo Beveridgiano, que traz uma idéia de coletividade, sendo o seguro social estendido à toda população, não sendo de caráter contributivo e, dessa forma, reafirma a direito de cidadania;
- Modelo Painiano, que se constitui na transferência de uma renda básica, sendo esta não condicionada a situação social do individuo, tampouco está atrelada a qualquer tipo de contribuição, configurando-se como um modelo equânime de proteção social.

De acordo com Belik e Del Grossi (2003), esses direitos iriam desde a cobertura de saúde e educação, auxílio ao desempregado, até a garantia de uma renda mínima que possibilite a sustentação de uma família, como forma de compensar as desigualdades decorrentes do processo de desenvolvimento capitalista.

O surgimento do *welfare state* no Brasil ocorreu de forma bastante díspar do que se pode observar nos países desenvolvidos. O processo de industrialização tardia e por substituição de importações (altamente financiado pelo poder estatal) teve papel fundamental na contextualização das políticas sociais que aqui se desenvolveram.

O *welfare state* não conseguiu sustentar os benefícios sociais que tanto apregoou. Este modelo entrou em crise, no final da década de 70, com seu aprofundamento na década seguinte, dando lugar ao Estado Neoliberal, que nasceu em meio a uma profunda recessão mundial, combinando no país baixas taxas de crescimento e altas taxas de inflação.

A crise do *welfare state* e a ascensão do Neoliberalismo remetem a um déficit na legitimidade do Estado que impõe limites ao modelo de bem-estar, impossibilitando a resolução das questões referentes ao problema social que emerge com força nos países em desenvolvimento.

O aprofundamento da crise fiscal e o desequilíbrio externo compõem o quadro de recessão que marca o processo de transição para a Nova República. Nesse contexto, emergem no cenário político os temas de participação democrática e de descentralização na gestão dos órgãos públicos como princípios norteadores de um novo sistema de proteção social. “A Nova República, fim da década de 80, embora tendo conseguido alguma vantagem inicial em termos de crescimento da renda e do emprego foi incapaz de assegurar um período mais longo de crescimento sustentável” (FAVONI, 2001, p. 78).

A partir da década de 90, surgem inovações nas políticas sociais brasileiras, tais como a descentralização das ações do Estado, a busca da articulação, de fato, entre os diversos programas e a parceria entre governo e movimentos sociais. Estas foram mudanças que permitiram a

redução das práticas clientelistas, distanciamento das políticas assistenciais e continuidade dos programas. A introdução de novos critérios de delimitação do público-alvo aliados aos de renda possibilitaram uma melhor focalização dos beneficiários.

As políticas sociais que têm por paradigma o desenvolvimento sócio-econômico são o maior desafio enfrentado, nos últimos tempos, pela ação pública (federal, estadual e municipal). Está presente na pauta de discussões a necessidade de implementar ações para a geração de emprego e renda, bem como diminuir as “distâncias” proporcionadas pela concentração de renda.

As políticas econômicas, na última década, privilegiaram os compromissos com a dívida pública e a “estabilidade” monetária. Ou seja, a opção do governo tem sido priorizar o pagamento das dívidas interna e externa com um custo que penaliza o investimento produtivo e os gastos com programas sociais. Contudo, o Governo Lula, no nível do discurso, tem priorizado a questão social, colocando-a no centro das atenções e propondo ações que visam o beneficiamento de milhares de famílias que se encontram, hoje, abaixo da “linha da pobreza”.

Assim como Neri (2004, p. 61), acredito que:

Lula quer dar um choque na miséria, comparável ao dado pelo Plano Real na inflação há quase uma década. A inércia da iniquidade brasileira é mais forte que a da inflação. A inflação inercial era um fenômeno de bases anuais, enquanto a desigualdade inercial se transmite entre gerações, em particular pela passagem de escolaridade, ou da falta de escolaridade, de pai para filho.

De acordo com Barbosa (1998), nas áreas que concentram as famílias de mais baixa renda encontram-se reunidas praticamente todas as modalidades de problemas de natureza social. A característica mais dominante é a ausência de um Estado eficiente e prestador de serviços públicos. Nestas áreas, todos os índices de pobreza se encontram sobrelevados, enfim, evidenciam um círculo vicioso de degradação humana, tanto econômica quanto social.

Verifica-se, pois, que existe um “círculo vicioso” da pobreza, difícil de ser superado apenas com políticas compensatórias, como tradicionalmente se tem feito através da distribuição de cestas básicas ou de transferências de renda em curtos períodos. Este círculo é determinado por problemas estruturais, a exemplo da falta de emprego, salários baixos e concentração da

propriedade e da renda. É importante associar o objetivo da política social com estratégias de desenvolvimento econômico e social que garantam a equidade.

É necessário que o Estado conheça a fundo os problemas dessas comunidades para provê-las com soluções adequadas, permitindo que as medidas adotadas ataquem o cerne do problema. Políticas de combate à pobreza devem fornecer os meios básicos à sobrevivência das famílias, mas, ao mesmo tempo, criar mecanismos dinâmicos em outras áreas da economia, servindo também como instrumento para a sustentabilidade das famílias (ou seja, libertação da dependência dessas políticas). Limitar-se a políticas emergenciais ou assistenciais sem considerar as causas estruturais da miséria e da fome, como o desemprego, o baixo nível escolaridade, de renda e a sua altíssima concentração, fará apenas com que se perpetuem o problema e a continuidade do assistencialismo.

As transformações decorrentes da descentralização das políticas públicas e as alianças entre o Estado e a sociedade civil promoveram mudanças radicais no contexto dos programas sociais e, de acordo com Draibe apud Medeiros (2001, p. 18).

De uma visão vaga e frouxa da política – entendida como um modo de acudir os pobres através da ação assistencial emergencial e benevolente do Estado, isoladamente ou em parceria com organizações filantrópicas – o conceito tende hoje a estar associado a ações públicas que garantam aos setores carentes, afetados por tipos e graus de exclusão social, o exercício dos direitos sociais básicos.

No entanto, a recente experiência brasileira na área social demonstra, mais uma vez, que as políticas sociais não podem assumir toda a responsabilidade. Escapa às suas capacidades reverter ou mesmo reduzir níveis tão altos de pobreza e desigualdade quanto os apresentados pelo Brasil, quando o ambiente econômico é de baixo crescimento e de restrições macroeconômicas tão duras.

3.2 UNIVERSALIZAÇÃO E FOCALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O outro problema associado à consecução de políticas sociais no Brasil refere-se à carência de recursos monetários. De acordo com alguns autores, a questão que se coloca é de ordem organizacional e, dessa forma, é possível que a solução se localize no âmbito da melhoria na qualidade dos gastos públicos sociais.

A Constituição de 1988 trouxe um novo elemento para a discussão na esfera das políticas sociais: o caráter universal de cobertura. O novo padrão constitucional de política social caracteriza-se pelo reconhecimento dos direitos sociais e afirmação do dever do Estado em munir a sociedade com ações e serviços dessa natureza.

A política social aplicada no Brasil tem sistematicamente falhado em atingir a parcela da população mais pobre (miseráveis, indigentes). De modo geral, grande parte dos programas deixa de beneficiar os segmentos mais pobres da população, gerando um grande dilema para a política social brasileira. Se por um lado os recursos disponíveis são suficientes para mitigar a pobreza, por outro não são abundantes que permitam atender também a parcela significativa da população que, apesar de ser classificada como não-pobres, apresenta alguns traços encontrados na população miserável. A conclusão de certos analistas é que a efetividade da política social no combate à pobreza necessita de uma focalização maior nos segmentos mais necessitados da população.

Barros e Carvalho (2003, p. 5) afirmam, acerca da questão da focalização de políticas sociais, que

O grau atual de focalização da política social brasileira é extremamente precário. As razões para essa má focalização são múltiplas. O governo federal, ao distribuir entre os estados os recursos relativos aos vários programas sociais, na maioria das vezes não produz uma repartição proporcional à carência de cada um. Dessa forma, estados com menor grau de carência terminam por receber uma parcela de recursos muito superior a sua participação no total das carências nacionais. Neste caso, mesmo que cada um focalizasse perfeitamente os recursos a que tem direito na sua população mais pobre, haveria falhas na focalização em nível nacional.

Diante do exposto, acredita-se que seria fundamental redirecionar os gastos sociais para concentrá-los em seguimentos específicos da população, em geral nas camadas de maior pobreza. Faz-se necessário contribuir para melhoria da alocação dos recursos destinados a programas de transferência de renda de cunho focalizador, a fim de alcançar a tão sonhada eficácia no combate

da pobreza. Para tanto, é importante que se tenha conhecimento do desenho dos programas de transferência de renda e a maneira como estão sendo implementadas essas políticas setoriais de combate à pobreza.

3.3 CRESCIMENTO ECONÔMICO: UMA “ARMA” DE COMBATE À POBREZA?

A questão da pobreza é um assunto controverso e de difícil definição, o que impossibilita a formação de um conceito único e universal capaz de ser aceito por estudiosos do tema. Para efeito desse estudo, considerar-se-á a pobreza como uma “situação de carência, em que os indivíduos não conseguem manter um padrão mínimo de vida condizente com as referências socialmente estabelecidas em cada contexto histórico” (MICHEL, 2003, p. 343).

O alto grau de desigualdade observado no Brasil é fruto de uma herança social marcadamente evidenciada pela concentração de renda, indicadores sociais extremamente perversos (mortalidade infantil, analfabetismo) e um grande contingente de indivíduos vivendo na mais absoluta pobreza.

Dessa forma, pode-se inferir que,

Ao realizar uma breve recuperação do perfil distributivo brasileiro, é possível identificar que parte importante da assimetria de renda na economia é explicada pela entrada atrasada de nosso país na assim chamada Revolução Industrial, que marcou a hegemonia da estrutura metal-mecânica no capitalismo moderno. (MICHEL, 2003, p. 332)

Diante dos fatos apresentados, é possível enxergar uma possibilidade de dirimir o dilema social, ou seja, minorar o problema da desigualdade a partir de ações estruturantes. Para tanto, se faz necessário manter taxas de crescimento econômico expressivas, dando suporte à superação da pobreza. No entanto, aliado à manutenção do crescimento, emerge a importância de qualificação da força de trabalho, bem como a implementação de políticas públicas a fim de abrandar a concentração de renda.

No intuito de analisar a distribuição de renda é necessário observar o ambiente macroeconômico no qual se insere a economia. É importante avaliar o nível de atividade como fator de equilíbrio no que tange a desigualdade, visto que não é possível ampliar a cobertura de beneficiários de programas sociais sem que haja crescimento econômico contínuo e sustentado.

Um padrão de crescimento sustentado é imprescindível para “alimentar” uma redistribuição mais eqüitativa criando bases para o aumento do mercado interno, bem como a reprodução da força de trabalho de forma significativa, diferente do que se pode observar nos dias atuais.

Assim, em virtude do agravamento da pobreza em todo país, segundo alguns analistas, os organismos públicos não podem deixar de reconhecer a gravidade dos efeitos socialmente perversos das políticas de estabilização monetária tais como o controle da taxa de inflação e/ou das taxas de juros que impossibilitam um crescimento econômico ajustado e duradouro.

Existe consenso de que é necessário obter estabilidade financeira/econômica para poder manter estabilidade social, mas, na medida em que o crescimento é desequilibrado e permite o aumento da concentração da renda o desenvolvimento torna-se utopia e a diminuição da pobreza inatingível. Sendo assim, o crescimento econômico não é condição suficiente para que haja desenvolvimento social, ou seja, é observado que o mesmo não é condição para o desenvolvimento humano. É, tão somente, uma “manobra” de sustentação do sistema vigente.

3.4 RETRATO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA DO GOVERNO FEDERAL

Os programas de transferências monetárias nascem das necessidades criadas pelas condições econômicas desiguais e buscam suprir as demandas sociais das populações que se encontram em situação de risco iminente, seja pela incapacidade laboral (invalidez ou mesmo por idade) ou por características associadas à conjuntura econômico-social.

Tais programas, cujo principal objetivo é o assistencialismo, datam da década de 1970 e têm se mantido sem interrupção com a função de beneficiar idosos, portadores de deficiência, crianças e adolescentes de baixa renda, tendo sido incorporados à nova sistemática operacional proposta pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

Assim, uma importante característica dos programas de transferência de renda do governo federal é que esses benefícios são repassados diretamente para seus beneficiários. Dessa forma, acredita-se que esses programas sociais são eficientes no que tange o critério da rapidez e lisura no processo de transferência.

Embora assentados em benefícios com valores muito inferiores aos repassados para a clientela atendida pelo escopo da LOAS, os novos programas de transferência monetária implantados pelo governo federal parecem se constituir numa forma de ação de combate à pobreza, ainda que de pequeno impacto.

O PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), por exemplo, é uma iniciativa do Governo Federal de combate à exploração do trabalho infantil e estímulo ao cultivo da cidadania nas classes menos favorecidas. Este programa visa eliminar as piores formas de trabalho infantil, atendendo crianças na faixa etária dos 7 aos 15 anos, possibilitando o acesso e a permanência da criança na escola, sob a forma de jornada ampliada e concedendo uma complementação de renda que proporciona às famílias beneficiadas apoio e orientação na educação das crianças e adolescentes.

As bolsas concedidas pelo programa variam entre os valores de R\$ 25,00 e R\$ 45,00 e contemplam famílias com rendimentos de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo *per capita*, com crianças e adolescentes de 07 a 15 anos trabalhando em atividades consideradas insalubres, degradantes ou perigosas.

O programa estabelece parcerias importantes com agentes públicos que garantem ações em diversos setores, principalmente no que diz respeito à oferta de programas e projetos de geração de trabalho e renda, com a formação e qualificação profissional de adultos, assessoria técnica e

crédito popular. Além das ações promovidas pelo Estado, a participação da sociedade se faz necessária para complementar a ajuda no combate ao trabalho insalubre realizado por crianças.

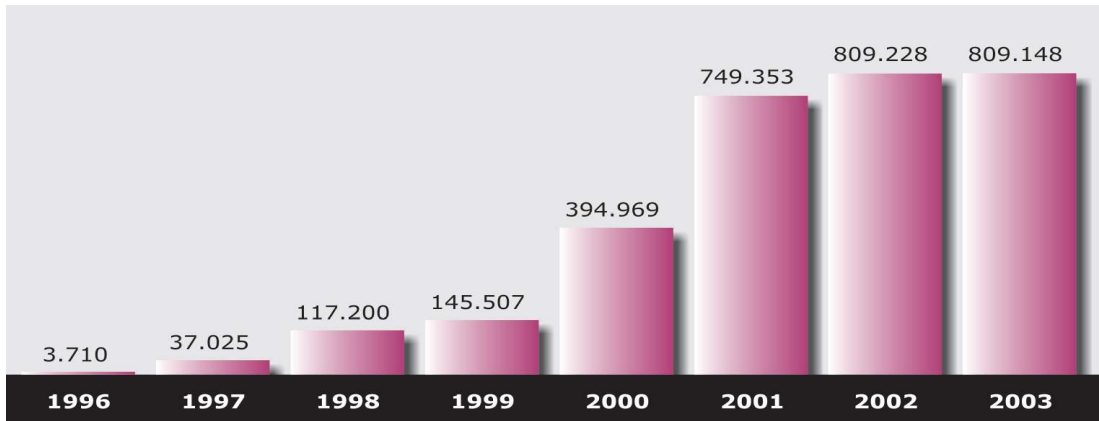


Gráfico 1 – Evolução do número de crianças e adolescentes atendidos pelo PETI

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social/PETI

Atualmente, de acordo com o **Gráfico 1**, o programa beneficia cerca de 809.148 jovens tendo a sociedade civil e o Estado como parceiros para minimizar as desigualdades sociais. Com a evolução da cobertura do PETI foi possível reduzir a presença de milhares de jovens em atividades consideradas danosas à sua saúde e crescimento, colocando-os novamente nas salas de aula.

Outra ação que vem chamando atenção da sociedade civil é o Bolsa Família. Lançado em outubro de 2003, o programa Bolsa Família é resultado da unificação dos programas de transferência de renda do Governo Federal – Bolsa Escola, Vale Gás, Cartão Alimentação e Bolsa Alimentação. Seu objetivo é oferecer à população uma renda mensal, mediante alguns critérios de elegibilidade, a fim de garantir a sustentação das famílias em questão, buscando minimizar os índices de pobreza de forma sustentável, visto que o programa exige algumas contrapartidas².

² AS FAMÍLIAS DEVEM MANTER SEUS FILHOS MATRICULADOS E FREQUENTANDO A ESCOLA, TER AS CADERNETAS DE VACINAÇÃO EM DIA, FREQUENTAR POSTOS DE SAÚDE DA REDE PÚBLICA E PARTICIPAR DE ATIVIDADES DE ORIENTAÇÃO ALIMENTAR E NUTRICIONAL, QUANDO OFERECIDOS.

Considera-se que os recursos inerentes ao programa de transferência monetária trarão forte impacto aos mercados locais, gerando externalidades positivas, impulsionando novas dinâmicas de desenvolvimento, bem como serão responsáveis pela criação de efeitos multiplicadores favoráveis à geração de ocupação e renda, particularmente em municípios de pequeno porte.

Tabela 1 – Programas de Transferência de Renda por Região Administrativa - dez/2004

Região Administrativa	Programas de Transferência de Renda							
	Bolsa Família		Bolsa Escola		Bolsa Alimentação		Auxílio Gás	
	Famílias	Total (R\$)	Famílias	Total (R\$)	Famílias	Total (R\$)	Famílias	Total (R\$)
Centro-Oeste	292.405	17.540.488,00	196.037	4.424.550,00	3.812	69.120,00	259.072	3.886.080,00
Nordeste	3.320.446	234.533.410,00	1.451.545	33.720.735,00	25.535	482.370,00	2.011.133	30.166.995,00
Norte	527.652	37.758.137,00	323.771	8.194.605,00	7.229	134.460,00	379.656	5.694.840,00
Sudeste	1.730.675	107.969.438,00	747.783	17.138.130,00	11.775	225.345,00	1.069.095	16.036.425,00
Sul	700.664	42.069.337,00	323.658	7.151.175,00	5.156	92.865,00	501.997	7.529.955,00
Total Brasil	6.571.842	439.870.810,00	3.042.794	70.629.195,00	53.507	1.004.160,00	4.220.953	63.314.295,00

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social/adaptação própria

De acordo com os dados contidos no **Tabela 1**, a unificação dos programas já existentes alavancou as transferências monetárias nos estados brasileiros. Observa-se que o Nordeste é a região que mais recebe repasses do Governo Federal, com 50,5% dos recursos orçamentários destinados a esse tipo de programa, perfazendo um total de R\$ 298.903.510,00.

As estatísticas apresentadas pelo governo demonstram que, no ano de 2004, o Bolsa Família atendeu a cerca de 6.571.842 famílias em todo país, o que significa um montante de R\$ 439.870.810,00, resultando em um incremento monetário responsável pelo aumento de transações no mercado local, gerando possibilidades de trabalho e renda.

PAPEL SOCIAL DA PREVIDÊNCIA RURAL

4.1 PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Previdência Social se constitui em um conjunto de instituições destinadas a prestar assistência aos indivíduos e às suas famílias, bem como proporcionar benefícios em dinheiro (pensões, aposentadorias, auxílio-doença, auxílio-maternidade, seguro-desemprego), além de atendimento médico-hospitalar.

As primeiras iniciativas no campo da seguridade social foram as caixas de ajuda mútua organizada pelos próprios trabalhadores, no entanto, com o desenvolvimento de suas lutas, os custos da seguridade foram sendo progressivamente transferidos para os patrões e o Estado.

Antes de 1930, a previdência social no Brasil era somente um conjunto de medidas isoladas e de respostas às pressões populares de alguns segmentos específicos. Embora existisse uma legislação previdenciária ainda no século XIX, esta ganhou consistência com a Lei Eloy Chaves, promulgada em 1923, depois de tramitar 10 anos no Congresso, que criou as CAPs (Caixas de Aposentadorias e Pensões) e após sua reestruturação ficaram conhecidas como IAPs (Institutos de Aposentadorias e Pensões), e cobriam os trabalhadores por setores de atividades. A Lei Eloy Chaves é considerada o marco legal do sistema previdenciário vigente no Brasil. Nessa época, ainda era reduzido o número de segurados, e a administração dos fundos de aposentadoria era realizada pelos próprios empregados e empregadores, não havendo a participação do Estado.

A década de 50 foi marcada pela tranquilidade das relações previdenciárias e foi inaugurada com um reajuste das pensões e aposentadorias. Em 1951, o então presidente Getúlio Vargas propôs a criação do Serviço Social Rural (SSR), para garantir a cobertura da população rural, assim como já era feito com a população urbana.

Foi editada no dia 26 de agosto de 1960 a Lei nº 3.807, a primeira Lei Orgânica da Previdência Social – a LOPS. Uma das medidas mais importantes da lei unificada foi o teto do valor das contribuições e dos benefícios, fixado em 5 (cinco) salários mínimos.

No início da década de 70 foi instituído o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), pela Lei Complementar nº 11, do ano de 1971. Em setembro de 1972, a Lei nº 5.859 trouxe ao amparo previdenciário os empregados domésticos.

Com o fim do regime militar em 1984 e o processo de redemocratização, foi elaborada, entre 1987-1988, uma nova Constituição. À época dessa elaboração, que resultou na Constituição Federal de 1988, o sistema previdenciário brasileiro contava com vários diagnósticos que destacavam os problemas de gestão, as demandas sociais não resolvidas e a necessidade de ampliação da base de financiamento. Prescrevia-se a reestruturação institucional da proteção social, a ampliação de sua cobertura e a diversificação de suas fontes de financiamento. A seguridade social, termo introduzido no Brasil por meio da própria Constituição de 1988, inclui conceitualmente a Previdência Social, a Saúde e a Assistência Social. A seguridade social ganhou o *status* de direito de cidadania.

A Constituição de 1988 incube o poder público de assegurar os seguintes princípios:

- Universalidade da cobertura e do atendimento - todos os cidadãos têm direito garantido o acesso à proteção social;
- Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações rurais – o trabalhador rural passa a integrar o conjunto dos cidadãos, principalmente no âmbito previdenciário;
- Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços – as necessidades individuais determinam os benefícios ou serviços que devem ser concedidos;

- Irredutibilidade do valor dos benefícios – o valor aquisitivo dos benefícios não pode ser reduzido;
- Equidade na forma de participação no custeio – as contribuições devem levar em conta as possibilidades dos contribuintes;
- Diversidade da base de financiamento – as contribuições devem incidir sobre múltiplos setores da economia e da produção, e ainda sobre os salários;
- Caráter democrático e descentralizado da administração – a gestão participativa é a forma ideal de administrar.

O novo padrão constitucional brasileiro da política social caracteriza-se pela universalidade da cobertura, reconhecimento dos direitos sociais do cidadão, afirmação do dever do Estado como provedor do bem estar da população, subordinação das práticas privadas à regulação em função da relevância pública das ações e serviços nessa área.

4.2 APOSENTADORIAS RURAIS NO BRASIL: EVOLUÇÃO E PAPEL REDISTRIBUTIVO

Ainda em 1934, sob o jugo da nova Constituição, a proteção previdenciária fora estendida a todos os trabalhadores brasileiros, exceto o trabalhador rural, que não representava grande ameaça, em virtude de não compor uma classe organizada como aquela conformada no meio urbano.

A primeira medida no sentido da inclusão do trabalhador rural entre os beneficiários da previdência social ocorreu em 1945, quando Getúlio Vargas assinou a Lei Orgânica dos Serviços Sociais (Decreto-Lei 7.526, de 7 de maio de 1945) criando o Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB), de administração única e controle centralizado. Uma década após essa tentativa, houve um novo esforço para fazer com que a proteção social atingisse os trabalhadores rurais: em 23 de setembro de 1955 foi criado, pela Lei 2.613, o Serviço Social Rural, órgão a ser custeado

basicamente pelas empresas industriais urbanas e destinados à prestação de assistência às populações rurais (SCHWARZER, 2000).

A inclusão efetiva do trabalhador rural no campo da legislação previdenciária somente veio a concretizar-se em 1963, com a Lei 4.214, conhecida como Estatuto do Trabalhador Rural que, entre outras medidas, criava o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FUNRURAL). Porém, essa medida foi meramente demonstrativa tendo em vista não ter apresentado impactos relevantes sob o sistema de proteção social do trabalhador rural (Ibid., 2000)

Durante o período que vigorou o regime militar houve avanços significativos no que tange a proteção social no meio rural. O Decreto-Lei 276/1967 reduziu os benefícios basicamente à assistência médica, repassando a administração do sistema ao INPS (Instituto Nacional de Previdência Social). O Plano Básico da Previdência Social, estabelecido através do Decreto-Lei 564/1969, foi responsável pela reinserção do benefício monetário ao sistema. No início da década de 1970 a Lei Complementar nº 11, de 1971, criou o Prorural, administrado pelo Funrural, marcando a viabilização do sistema rural de previdência (DELGADO; CARDOSO, 1999).

A Constituição de 1988 instituiu novos parâmetros de elegibilidade para a população rural: idade do benefício aos 60 anos para os homens e 55 anos para as mulheres (cinco anos a menos do que para os trabalhadores urbanos) e um piso de benefício igual a um salário mínimo (inclusive para pensão), além de, na prática, universalizar o benefício para toda população rural. Homens e mulheres tiveram igual acesso.

Segundo Delgado e Cardoso (1999, p. 1):

Essas novas regras, aplicadas aos trabalhadores formais e produtores em regime de economia familiar, tiveram efetivo impacto social e econômico. Aumentaram expressivamente em poucos anos (1992/95) o grau de cobertura do sistema sobre o conjunto dos domicílios rurais e elevaram substancialmente a participação da renda previdenciária na renda familiar rural.

Outra modificação de grande impacto no benefício do setor rural, datada da década de 1990, foi implementado com a Lei 8.742, de 1993 – a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), com a

criação do benefício de prestação continuada (BPC) ou amparo social, de valor correspondente a um salário mínimo mensal, contemplando idosos e pessoas portadoras de deficiências, não necessitando de qualquer contribuição prévia como pré-requisito para seu recebimento (Ibid., 1999).

O financiamento da previdência rural, desde a criação do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Prorural), apoiou-se em duas vertentes distintas de contribuição. A primeira fonte é a contribuição sobre a comercialização da produção rural, inicialmente fixada em 2%. A segunda fonte, apesar de menos conhecida, mas que se constitui na principal base contributiva para o sistema, é a vinculação de 2,4% da contribuição incidente sobre a folha de pagamento das empresas urbanas para financiamento dos benefícios previdenciários e de saúde previstos no Prorural/Funrural (Lei Complementar no 11, de 25 de março de 1971, art. 15, II) (SCHWARZER, 2000)..

De acordo com Alves (2002) um dado importante acerca da questão levantada é o entrave proporcionado pela concentração de renda. O financiamento do Sistema Previdenciário torna-se deficitário em virtude da má distribuição da renda e da informalidade observada no mercado de trabalho. O alto grau de informalização da economia é um fenômeno que afeta a Previdência Social e influencia em suas principais fontes de custeio.

O financiamento da Previdência Rural se dá, em parte, através da transferência de renda das zonas mais dinâmicas para as áreas mais carentes. Ou seja, uma parcela do montante arrecadado na Região Sudeste é fonte de financiamento das aposentadorias rurais das Regiões Norte e Nordeste. A previdência social é responsável por um importante efeito redistributivo inter-regional de renda, de impacto progressivo. O incremento gerado pelo pagamento de benefícios se traduz em uma das maiores fontes de renda dos municípios brasileiros, principalmente para aqueles que se encontram numa situação mais vulnerável.

Em grande parte dos municípios brasileiros, o valor das aposentadorias, tanto rurais quanto urbana, excede os valores do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o que constitui um importante dínamo para as economias locais. Isso acontece mesmo em regiões mais ricas como

nos estados do Sul/Sudeste do país. Uma característica encontrada no comércio de pequenas localidades é a compra de produtos para pagamento no final do mês. Atualmente, a condição necessária para a compra a prazo é comprovar o recebimento de benefício previdenciário.

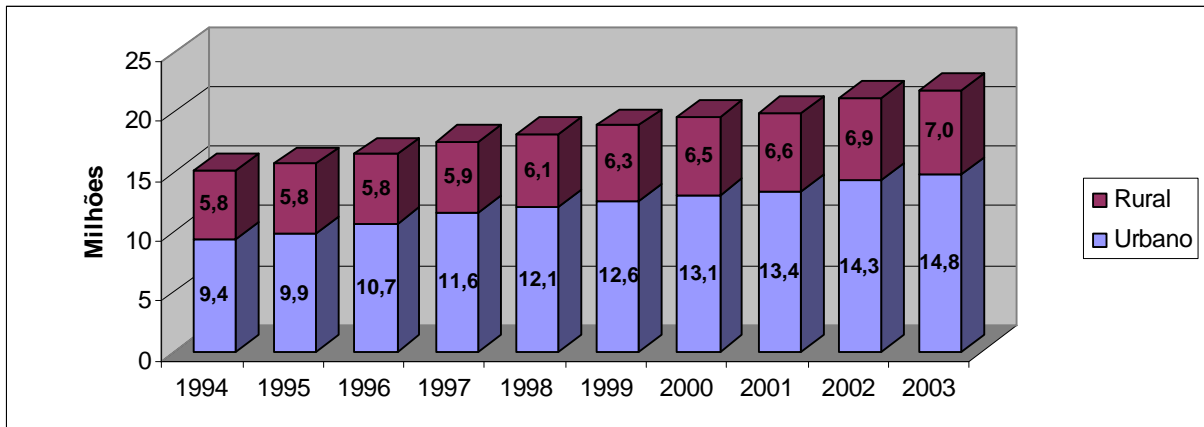


Gráfico 2 - Quantidade de benefícios emitidos pela Previdência, segundo a clientela – 1994/2003 (Em milhões de benefícios)

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência

De acordo com o **Gráfico 2**, a quantidade de benefícios emitidos pela Previdência Social para a clientela rural, em 1997, era de aproximadamente 5,9 milhões. Em 2003, este número elevou-se para 7.029.024, o que corresponde a um acréscimo de aproximadamente 19,2%, no período de apenas 5 anos. Segundo dados do próprio INSS, no mesmo período, o acréscimo sofrido na quantidade de benefícios emitidos à clientela urbana foi de 27%.

É possível afirmar que municípios de pequeno e médio portes são receptores líquidos de recursos previdenciários, tendo em vista a estrutura de financiamento da previdência e o seu plano de benefícios, entre outros aspectos. Dessa forma, seu caráter redistributivo se reafirma e é reforçado o papel da Previdência Social como legítimo instrumento de distribuição de renda, principalmente para a clientela do campo.

4.3 PERFIL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

4.3.1 Brasil e Grandes Regiões

A presente seção foi construída com base nos dados dos últimos Censos, realizados nos anos de 1991 e 2000, elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (IBGE). Destina-se, portanto, a analisar o perfil dos municípios brasileiros e sua importância no cenário nacional, no intuito de elaborar políticas públicas no combate das carências, e propondo soluções, priorizando as questões sociais.

Dentre as variáveis utilizadas para construção da caracterização dos municípios brasileiros serão abordadas apenas as questões relativas ao volume da população, sua distribuição e situação socioeconômica. Esses dados permitem retratar a situação dos municípios brasileiros, apontando seus pontos de estrangulamento.

De acordo com o Censo Demográfico de 2000 a malha municipal brasileira consta de 5.560 municípios, compreendendo uma área de 8.547.403 km² (IBGE, 2005). A grande maioria dos municípios, de acordo com suas unidades territoriais apresenta grande diversidade, tais como seus recursos naturais, situação social, econômica e política. Durante a última década, o número de municípios foi fortemente influenciado pelo alto grau de urbanização atingido no país, pelo adensamento da população no interior e pela filosofia de descentralização político-administrativa em função da Constituição de 1988.

Em relação ao conjunto de municípios existentes no ano em que foi realizado o Censo Demográfico 2000, observou-se que os mesmos, em sua grande maioria (73,3%) possuíam até 20.000 habitantes (IBGE, 2005). Todavia, a densidade demográfica nos referentes municípios atingia baixíssimos índices. Para corroborar a afirmação, pode-se notar que em apenas 4,1% dos municípios brasileiros encontra-se mais da metade da população.

Esse fato pode ser explicado pelo processo de urbanização ocorrido nos últimos anos, embora esse fenômeno ocorra de forma bastante diferenciada entre os municípios. Observa-se também que o peso da população rural em relação à urbana tem sido cada vez mais diminuto.

Tabela 2 – População total e distribuição percentual, por situação do domicílio, segundo as Grandes Regiões, Brasil 1991/2000

GRANDES REGIÕES	1991			2000		
	TOTAL	URBANA (%)	RURAL (%)	TOTAL	URBANA (%)	RURAL (%)
BRASIL	146.825.475	75,6	24,4	169.872.856	81,2	18,8
Bahia	11.867.991	59,1	40,9	13.070.250	67,1	32,9
Nordeste	42.497.535	60,7	39,3	47.782.489	69,0	31,0
Norte	10.030.556	59,0	41,0	12.911.170	69,9	30,1
Sudeste	62.740.401	88,0	12,0	72.430.193	90,5	9,5
Sul	22.129.377	74,1	25,9	25.110.348	80,9	19,1
Centro-Oeste	9.427.596	81,3	18,7	11.638.658	86,7	13,3

Fonte: IBGE (2005)/Adaptação Própria

Na **Tabela 2**, podemos observar que a população rural brasileira, de acordo com o Censo Demográfico de 1991, atingia um percentual de cerca de 24,4%, passando para 18,8% em 2000, enquanto a população urbana sofreu uma variação de 75,6% para 81,2%, em 1991 e 2000, respectivamente. Observa-se que as regiões Norte e Nordeste possuem as maiores parcelas da população fixadas no campo, sendo a região Sudeste responsável por apresentar o menor percentual (9,5% para 2000 e 12% para 1991) nesse quesito. Esse fenômeno ocorre em função das grandes perdas líquidas de população das pequenas cidades para as cidades de médio e grande portes, as quais apresentam maior grau de dinamismo e maiores possibilidades de desenvolvimento humano. A Bahia apresenta a maior população rural do país, em termos absolutos (IBGE, 2005).

4.3.2 Bahia

A Bahia conta com 417 municípios e uma área de 564.692,67 km², sendo o 5º estado do país em extensão territorial. Sua população é da ordem de 13.070.250 habitantes, segundo o Censo Demográfico 2000. Do total apresentado, 8.772.348 habitantes tem residência nos centros urbanos, enquanto 4.297.902 encontram-se na zona rural. (BAHIA ..., 2004)

Tabela 3 – Distribuição dos Municípios por Classe de População, Bahia, 2000

CLASSE DA POPULAÇÃO	MUNICÍPIOS		HABITANTES	
	nº	(%)	nº (mil)	(%)
até 5.000	166	39,8	496	6,1
de 5.001 até 10.000	126	30,2	880	10,8
de 10.001 até 20.000	72	17,3	1038	12,7
de 20.001 até 50.000	32	7,7	984	12
de 50.001 até 100.000	10	2,4	671	8,2
de 100.001 até 200.000	8	1,9	1030	12,6
de 200.001 até 500.000	2	0,5	635	7,8
mais de 500.000	1	0,2	2442	29,9

Fonte: BAHIA (2004)

De acordo com os dados apresentados na **Tabela 3**, uma grande parcela da população baiana está concentrada em Salvador, única cidade que ultrapassa o número de 500.000 habitantes (29,9%). Um grande número de municípios está enquadrado na categoria de até 20.000 habitantes, num total de 364 cidades, peculiaridade observada para o conjunto de municípios brasileiros. Apenas 11 municípios comportam cerca de 50% da população do estado.

Para melhor detalhar o que ocorre na Bahia, tomamos como estudo 15 municípios, cada um pertencente a uma região econômica que compõe o Estado.

Os municípios escolhidos para a análise tomaram como base um critério que justifica o recorte do trabalho. Segundo classificação da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), o território baiano está subdividido em quinze regiões econômicas. De cada região foi

eleito o município de maior população rural. Assim, os municípios são: Alagoinhas, Cachoeira, Caetité, Campo Formoso, Feira de Santana, Ilhéus, Itamaraju, Juazeiro, Lapão, Macaúbas, Monte Santo, Santa Maria da Vitória, Serra do Ramalho, Simões Filho e Vitória da Conquista.

Para caracterizar os municípios baianos selecionados serão utilizados os índices desenvolvidos pela SEI, o Índice de Desenvolvimento Econômico (IDE) e o Índice de Desenvolvimento Social (IDS), bem como o Índice Municipal de Desenvolvimento Humano (IDH-M).

A construção do IDE é influenciada pelos índices de infra-estrutura (INF), de qualificação da mão-de-obra (IQM) e do produto municipal (IPM). Já o IDS aborda questões referentes aos níveis de saúde e educação e é construído através dos seguintes índices: índice do nível de saúde (INS), índice do nível de educação (INE), índice dos serviços básico (ISB) e índice da renda média dos chefes de família (IRMCH). O IDH-M é um índice que mede o desenvolvimento humano de uma unidade geográfica a partir de três dimensões: educação, renda e longevidade. O índice varia de 0 (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento total) e é classificado de acordo com as seguintes faixas: até 0,499 classifica-se como baixo desenvolvimento, de 0,500 a 0,799 médio e acima de 0,800 é considerado como alto.

Observando os dados da **Tabela 4**, é possível concluir que os municípios selecionados para a análise apresentam características diversas se atentarmos para a questão do número de habitantes. Apenas cinco entre os quinze municípios possuem mais de 100.000 habitantes, estando o restante no intervalo de 20.000 a 90.000 habitantes. Mesmo sendo escolhidos os municípios de maior população rural de suas respectivas regiões, a população urbana é predominante na maioria dos municípios, exceto em Campo Formoso, Lapão, Macaúbas, Monte Santo e Serra do Ramalho.

Tabela 4 – População residente por situação do domicílio e taxa média geométrica de crescimento anual da população total, segundo municípios, Bahia, 1991/2000

MUNICÍPIOS	1991			2000			TAXA MÉDIA CRESCIMENTO (%)
	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL	
BAHIA	11.867.991	7.016.770	4.851.221	13.070.250	8.772.348	4.297.902	1,08
Alagoinhas	116.894	99.508	17.386	130.095	112.440	17.655	1,20
Cachoeira	28.290	14.193	14.097	30.416	15.831	14.585	0,81
Caetité	40.380	16.925	23.455	45.090	23.459	21.631	1,23
Campo Formoso	62.104	16.432	45.672	61.942	21.003	40.939	-0,03
Feira de Santana	406.447	349.557	56.890	480.949	431.730	49.219	1,89
Ilhéus	223.750	144.232	79.518	222.127	162.125	60.002	-0,08
Itamaraju	64.308	44.449	19.859	64.144	48.037	16.107	-0,03
Juazeiro	128.767	102.266	26.501	174.567	133.278	41.289	3,44
Lapão	20.913	6.848	14.065	24.727	9.222	15.505	1,88
Macaúbas	34.558	8.001	26.557	41.806	11.681	30.125	2,14
Monte Santo	51.280	4.855	46.425	54.552	7.226	47.326	0,69
Santa Maria da Vitória	41.528	20.774	20.754	41.261	22.787	18.474	-0,07
Serra do Ramalho	33.164	2.159	31.005	32.600	3.742	28.858	-0,19
Simões Filho	72.526	44.419	28.107	94.066	76.905	17.161	2,93
Vitória da Conquista	225.091	188.351	36.740	262.494	225.545	36.949	1,72

Fonte: IBGE (2005) Adaptação Própria

De acordo com a **Tabela 5**, entre 1991 e 2000, a Bahia passou de um IDH de 0,601 para 0,693, mantendo-se na faixa de desenvolvimento médio. Analisando a evolução do IDH-M entre 1991 e 2000, é nítida a melhora dos números dos índices dos municípios baianos em 2000, se comparados com os de 1991. Conforme os dados da Tabela 5, em 1991 quatro municípios possuíam IDH-M considerado baixo (até 0,499). Em 2000, por sua vez, todos os municípios selecionados apresentavam IDH-M médio, ou seja, já não havia mais nenhum município com IDH-M baixo.

Não obstante uma melhoria geral nos índices percebe-se ainda uma grande fragilidade nos municípios analisados. Porém, algumas cidades destacam-se nesse cenário apresentando IDH-M superior à média do Estado, a exemplo de Feira de Santana que passou de 0,659 (1991) para 0,729 (2000) e Simões Filho, de 0,660 (1991) para 0,729 (2000), ambas ocupando a quinta e oitava posições no ranking de classificação do Estado.

Tabela 5 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), segundo os Municípios, Bahia, 1991/2000

MUNICÍPIOS	1991		2000	
	IDH-M	Classificação no Estado	IDH-M	Classificação no Estado
BAHIA	0,601		0,693	
Alagoinhas	0,654	6	0,729	10
Cachoeira	0,598	33	0,681	42
Caetité	0,560	73	0,673	55
Campo Formoso	0,474	327	0,613	245
Feira de Santana	0,659	5	0,740	5
Ilhéus	0,609	26	0,703	22
Itamaraju	0,554	87	0,650	107
Juazeiro	0,589	40	0,683	40
Lapão	0,521	174	0,621	210
Macaúbas	0,494	269	0,629	182
Monte Santo	0,410	407	0,534	411
Santa Maria da Vitória	0,538	120	0,669	62
Serra do Ramalho	0,470	342	0,598	308
Simões Filho	0,660	4	0,729	8
Vitória da Conquista	0,602	30	0,709	18

Fonte: IBGE (2005)

Por outro lado, apesar de uma melhora significativa, Monte Santo ainda se apresenta como município cujo IDH-M é dos piores do Estado e ocupa a 411ª posição na classificação do Estado, tendo evoluído de 0,410, em 1991, para 0,534, no ano de 2000.

Ao longo da análise do conjunto dos indicadores propostos para a caracterização dos municípios, buscou-se traçar não só o perfil da população residente, mas, também, das carências socioeconômicas existentes nas cidades selecionadas. Dessa forma, os índices de desenvolvimento municipal cumprem o papel de apontar a vulnerabilidade das populações afim de que as autoridades exerçam sua função no combate às limitações, através de políticas públicas eficientes.

Assim, observando os índices apresentados na **Tabela 6**, é possível diagnosticar as fragilidades dos municípios em questão, tendo em vista o baixo nível dos índices de desenvolvimento econômico e social.

Os índices, levando-se em consideração os dois períodos (1998 e 2000), não sofreram grandes transformações, tendo alguns municípios piorado seus indicadores, embora de forma bastante discreta. Observando as posições ocupadas por esses municípios no ranking de classificação do estado, percebe-se que alguns dos municípios selecionados tiveram suas posições elevadas tais como Caetité, Ilhéus e Juazeiro. Ainda de acordo com a **Tabela 6**, os municípios de Campo Formoso, Feira de Santana, Lapão, Macaúbas, Monte Santo, Simões Filho e Vitória da Conquista são exemplo de regressão no quadro social, sem, contudo, comprometer o aspecto econômico.

Tabela 6 - Índices de Desenvolvimento Econômico e Social com ranking no conjunto do Estado, segundo os Municípios, Bahia, 1998/2000

MUNICÍPIOS	1998				2000			
	IDE	Rank	IDS	Rank	IDE	Rank	IDS	Rank
Alagoinhas	5032,95	15°	5179,55	7°	5034,55	16°	5180,45	8°
Cachoeira	4996,18	61°	5069,53	46°	4996,98	55°	5071,36	46°
Caetité	4998,93	46°	5035,01	86°	4998,52	48°	5039,81	79°
Campo Formoso	5002,89	39°	4991,39	192°	5003,28	39°	4988,31	197°
Feira de Santana	5172,63	4°	5225,63	2°	5189,1	4°	5198,85	4°
Ilhéus	5062,64	9°	5136,12	16°	5058,98	13°	5157,09	9°
Itamaraju	5008,3	29°	5075,06	43°	5006,92	30°	5082,84	41°
Juazeiro	5059,49	10°	5089,43	37°	5059,16	12°	5114,06	26°
Lapão	4989,81	195°	4981,05	227°	4989,79	167°	4979,28	237°
Macaúbas	4992,39	111°	4973,18	264°	4991,89	108°	4968,18	283°
Monte Santo	4992,69	102°	4921,32	400°	4991,81	109°	4921,3	402°
Santa Maria da Vitória	4996,77	58°	5025,81	95°	4996,95	56°	5050,44	63°
Serra do Ramalho	4990,5	161°	4945,87	361°	4991,33	118°	4959,12	315°
Simões Filho	5116,34	5°	5106,24	30°	5174,75	5°	5101,49	31°
Vitória da Conquista	5081,46	7°	5187,39	4°	5084,16	9°	5182,52	6°

Fonte: SEI (2005) elaboração própria

Em 1998, observando o comportamento do Índice de Desenvolvimento Econômico e seus componentes, a maioria dos municípios contava com baixos níveis de infra-estrutura, qualificação de mão-de-obra, bem como do produto municipal. Em 2000, o panorama não foi substancialmente modificado (**Apêndice A**). O mesmo pode-se afirmar acerca do Índice de Desenvolvimento Social, o qual denota a situação de vulnerabilidade dos municípios baianos. (**Apêndice B**)

4.4 TRAÇOS DA EVOLUÇÃO RECENTE DA ECONOMIA BAIANA

As décadas de 1980/90 são marcadas pelo esgotamento do processo de industrialização por substituição de importações (PSI), crise fiscal do Estado, somada a elevadas taxas de inflação e baixas taxas de crescimento, bem como o início da implementação de políticas de incentivo a abertura comercial e forte desregulamentação da economia. É nesse contexto que se procura discorrer acerca da evolução recente da economia baiana.

A economia baiana, desde sua formação até meados do século XX, caracterizava-se por ser agro-exportadora. Após esse período e diante do processo de industrialização brasileira, a matriz produtiva baiana ganhou nova conformação, sem, contudo, perder seu caráter de extrema concentração. “A Bahia passa de um modelo primário-exportador para uma economia de base industrial, tendo adotado uma estratégia de industrialização complementar às regiões Sul e Sudeste do país. (...) uma estrutura industrial baseada na produção de *commodities* intermediárias” (BAHIA, 2003, p. 23).

A inserção da Bahia no cenário nacional se deu de forma periférica, devido à sua carência em capital e infra-estrutura. Apesar de sua desvantagem em relação ao sudeste do país, a economia baiana apresentava traços dinâmicos, o que possibilitou “certa influencia no plano nacional” (ALVES, 2003, p. 82).

O atraso no processo de industrialização baiano levantou inúmeras questões acerca do “enigma baiano” dentre as quais podem ser destacadas o “baixo poder aquisitivo do mercado local, o capital agro-exportador que se opunha ao crescimento da indústria, a mão-de-obra pouco qualificada, a inexistência de poupança interna, a falta de insumos básicos e de mercado consumidor local, etc.” (AGUIAR apud ALVES, 2003, p. 82).

O desenvolvimento de atividades econômicas em território baiano foi estimulado pela ação planejada do Estado que através da isenção de impostos ou financiamentos diretos procurou atrair capital privado. Além disso, o próprio Governo também investia na formação de grandes

empreendimentos, com enorme participação do Governo Federal, através das agências de fomento.

Dessa forma, o Estado teve papel fundamental na construção da infra-estrutura necessária à implantação de investimentos de “peso”, porém foi grande responsável pelo acirramento da concentração das atividades econômicas em áreas como o litoral, intensificando o processo de desigualdade socioeconômica.

Notadamente, as décadas de 1980 e 1990 são responsáveis por uma intensa complexificação e adensamento da cadeia produtiva, tendo a industrialização papel fundamental no crescimento econômico em território baiano, capaz de modificar o perfil de arrecadação de impostos do Estado.

É nesse contexto que a indústria petroquímica se instala e dá nova conformação à matriz produtiva, sem, contudo, absorver mão-de-obra. O Pólo Petroquímico de Camaçari foi responsável pela criação indireta de postos de trabalho, gerando uma rede de infra-estrutura de serviços nos arredores de Salvador. A década de 1990 deu lugar a uma reestruturação econômica do Pólo Petroquímico, fruto dos acontecimentos no panorama nacional. A principal característica dessa reestruturação foi a busca de ganhos de produtividade e como contrapartida provocou um intenso processo de terceirização, fusões e redução dos postos de trabalho.

No que tange à atividade agropecuária, constata-se, nas últimas décadas, sua grande diversificação e modernização observando-se ainda sua desconcentração espacial explorando as potencialidades de cada região.

A expansão e consolidação das atividades agropecuárias se deram através da intervenção estatal e em alguns casos operou como política social compensatória na redução e/ou combate à pobreza. Dentre as regiões de maior destaque estão o Oeste baiano, com o cultivo de grãos, em especial a soja, além do milho, algodão, café e produção de frutas com nível tecnológico elevado. O Vale do São Francisco destaca-se pela fruticultura irrigada, sendo importante pólo exportador de uva e manga. Merecem destaque também a produção hortícola da Chapada Diamantina, a fruticultura

do Recôncavo e Nordeste, bem como avanços significativos na produção florestal e bovinocultura intensiva na região Extremo Sul do Estado.

Além das chamadas “ilhas de prosperidade”, esse período ficou marcado também pela recuperação das lavouras de café, em todo Estado, bem como da lavoura cacaeira. Outro ganho significativo foi erradicação da febre aftosa, dando salto qualitativo nos rebanhos bovinos. Porém, o maior destaque deve-se a ação do Estado na promoção de ações que dão aporte tecnológico e financeiro aos produtores.

O Governo do Estado assumiu uma posição de grande relevância no processo de atração de investimentos. Para tanto, foi responsável pela criação de programas de desenvolvimento setorial a fim de atrair empresas multinacionais, tendo como principais incentivos o financiamento dos impostos e a criação de infra-estrutura para sua implantação. Dessa forma,

a Bahia, apoiada no equilíbrio fiscal e financeiro obtido após o saneamento das contas públicas em 1991, criou, naquele mesmo ano, o Programa de Promoção do Desenvolvimento da (Probahia), que consistia, basicamente no financiamento de até 75% do ICMS pago pela empresa com juros de 3% ao ano (BAHIA, 2003, p. 34).

O planejamento estratégico é também uma peça fundamental na melhoria do desempenho social, haja vista que as ações programadas pelos governos, seja municipal, estadual ou federal tem o papel de transformar as realidades, ainda que de forma bastante restrita a alguns segmentos. A criação, em dezembro de 2001, da Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais (SECOMP) buscou fortalecer o processo de articulação de políticas que visam o bem-estar da população mais carente. Além disso, o Estado também é responsável pela criação do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FUNCEP), o primeiro no país. As ações implementadas pela SECOMP estão voltadas para a geração de renda, moradia, inclusão social e cidadania, agricultura e alimentação.

A Secretaria do Trabalho, Assistência Social e Esporte (SETRAS), criada em abril de 1966, também é considerada uma iniciativa com o objetivo de formular e executar políticas públicas, no intuito de promover cidadania, inclusão social, qualificação profissional, inserção do trabalhador no mercado de trabalho, incentivo às práticas desportivas, entre outras. As ações implementadas

pela SETRAS permitem a geração de trabalho e renda, assistência social a pessoas em situação de risco, proteção a crianças, adolescentes, idosos e portadores de necessidades especiais.

4.5 ANÁLISE DOS IMPACTOS DA PREVIDÊNCIA RURAL NOS MUNICÍPIOS BAIANOS SELECIONADOS

A Previdência Social é a política pública de maior alcance e eficiência no país, a qual proporciona proteção a idosos e inválidos, permitindo resgatar o exercício pleno da cidadania às populações carentes. De acordo com a Revista de Seguridade Social (2000), a Previdência possui caráter social e muita importância em um país de crises econômicas que parecem eternizar-se. Percebe-se esse fato principalmente em pequenos municípios, nos quais a previdência “consubstancia um dos principais instrumentos de redistribuição de renda e combate à pobreza. Em particular, deve ser destacada a função de sustentação de renda dos idosos, principalmente na camada mais pobre da população”. O benefício previdenciário é visto como motor que mantém em funcionamento a economia das pequenas cidades brasileiras, sendo o idoso o principal responsável pela manutenção da renda familiar.

Segundo Delgado (2003, p. 155), o subsistema da Previdência Rural diferencia-se pelo caráter especial de suas regras de acesso e atribuição de direitos e obrigações pelo público-alvo específico e também pela maneira de financiar o pagamento de benefícios do meio rural. Desde sua origem, o FUNRURAL caracteriza-se como subsistema de transferência de renda, ainda que, a partir de 1991 (Lei de Custo e Benefícios da Previdência Social), tenha sido adicionada formalmente alguma contribuição dos seus participantes, sendo essa, de certa forma, irrisória em relação às despesas com os benefícios.

França (1999) aponta a Previdência Social como sendo uma das poucas políticas públicas que funcionam no Brasil, reduzindo as desigualdades sociais e exercendo influência apreciável na economia de um incontável número de municípios brasileiros. De acordo com a experiência descrita pelo autor:

A Previdência fixa as pessoas nos seus municípios de origem, reduzindo o êxodo principalmente para as cidades maiores, onde certamente inchariam as favelas, aumentando o caos, já instalado nas metrópoles e grandes núcleos urbanos (FRANÇA, 1999).

A Previdência tem uma função social de grande relevância no atual contexto macroeconômico, funcionando como instrumento eficaz de combate à pobreza, evitando que grandes massas de desempregados abandonem seus municípios em direção aos grandes centros. A concessão desses benefícios em pequenas cidades permite a dinamização do mercado local, diminuindo a pobreza, levando-se em consideração que as principais funções do sistema previdenciário são, segundo Schwarzer (2000, p. 1):

(a) repor os rendimentos do segurado no período de inatividade; (b) combater a pobreza, ao evitar que idosos permaneçam sem rendimentos em momento do ciclo de vida que, por questões físicas e convenção social, eles já não mais devem ser expostos ao fardo do trabalho.

De acordo com dados da Pesquisa nacional por amostra de domicílios – PNAD, de 2002, o rendimento dos idosos corresponde a 67% da renda das famílias brasileiras. Nas famílias em que são chefes, os idosos são responsáveis por 75% da renda total, percentual que é ainda mais elevado nas áreas rurais, onde os idosos chefes de família respondem por 82% da renda total da família. Esta pesquisa revelou, também, que a renda dos idosos provém, predominantemente, de aposentadorias e pensões: na área rural, 87% da renda dos idosos vêm da previdência. Por conseguinte, a pesquisa mostrou que, em termos relativos, a incidência da pobreza é menor entre idosos.

Em termos macrossociais, para Delgado (1999, p. 21), a implantação da previdência no meio rural trouxe resultados significativos, que podem se traduzir em indicadores de impacto, tais como:

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; Inclusão expressiva das mulheres rurais no sistema de proteção social, mais que compensando a relativa exclusão anterior do Funrural; Elevação significativa da renda domiciliar do público beneficiário, incidindo tais benefícios sobre uma população rural ou microurbana, em geral, muito pobre.

Tomando como base os dados apresentados na **Tabela 7**, a Previdência Social concedeu, em 1994, 15,2 milhões de benefícios urbanos e rurais. Em 2000, esse montante elevou-se para 19,6 milhões, um aumento de 29% em relação ao ano de 1994. Cerca de 32% desses benefícios foi concedido à clientela rural e 68% à urbana, de acordo com dados referentes ao ano de 2000. Em 2003, passados três anos, o montante pago superou 20 milhões de benefícios, sendo 7 milhões repassados à clientela rural.

Tabela 7 - Evolução da quantidade de benefícios emitidos pela Previdência, segundo a clientela, 1994/2003

ANOS	Em milhões de benefícios	
	QUANTIDADE DE BENEFÍCIOS POR CLIENTELA	
	URBANO	RURAL
1994	9,4	5,8
1995	9,9	5,8
1996	10,7	5,8
1997	11,6	5,9
1998	12,1	6,1
1999	12,6	6,3
2000	13,1	6,5
2001	13,4	6,6
2002	14,3	6,9
2003	14,8	7,0

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência (2003) adaptação própria

Delgado (1999) afirma que o caráter universal de acesso da economia familiar ao seguro previdenciário confere ao sistema uma dimensão de instituição promotora de segurança, de mudança estrutural no âmbito da distribuição social da renda, com modificações na estrutura produtiva do referido regime de economia familiar rural que não podem ser negligenciadas pelas avaliações de seus impactos.

De um modo geral, em 2000, nos municípios de pequeno porte (municípios com até 20.000 habitantes) há uma grande proporção de pessoas aposentadas e/ou recebendo pensões do INSS, o que evidencia a importância do benefício rural no mesmo (**Anexo A**). Nesse sentido, verifica-se a grande relevância que os recursos provenientes da aposentadoria exerce sobre o rendimento dessas famílias. Cerca de 35% da população idosa nos municípios de até 20.000 habitantes

contribuem com até 50% do rendimento mensal familiar, enquanto nos municípios com mais de 500.000 habitantes esse percentual é bastante inferior (**Anexo B**).

Ainda de acordo com Delgado (1999), na maioria dos municípios brasileiros onde a massa de transferência da Previdência é superior às quotas repassadas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), importante mecanismo redistribuidor de receita fiscal. A diferença fundamental entre essas duas transferências é que enquanto o FPM destina-se ao Tesouro Municipal, os pagamentos previdenciários são repassados diretamente às famílias.

Dentro da região Nordeste, a Bahia é o estado que mais recebe benefícios oriundos da Previdência Social e, por apresentar a maior população rural do país, conclui-se que é a maior recebedora líquida de benefícios rurais. É interessante mencionar que o número de benefícios rurais pagos no estado (765.446) superava 29% o de benefícios pagos à clientela urbana (592.294) em 1999.

Tabela 8 – Valor dos Benefícios Emitidos pelo INSS, Arrecadação, FPM, PIB Municipal e suas proporções, segundo os município, Bahia, 1999

MUNICÍPIO	BENEFÍCIO (A)	ARRECADAÇÃO (B)	FPM (C)	PIB (D)	A/B	A/C	A/D (%)
Alagoinhas	49.749.299,59	9.033.454,07	6.019.945,76	427.022.782,90	5,51	8,26	11,65
Cachoeira	11.072.023,10	933.667,29	2.806.158,66	43.942.202,61	11,86	3,95	25,20
Caetité	14.432.349,21	1.967.671,88	3.507.698,20	60.763.904,38	7,33	4,11	23,75
Campo Formoso	16.434.069,24	979.483,84	4.261.310,08	97.296.115,06	16,78	3,86	16,89
Feira de Santana	86.987.957,12	49.515.920,57	11.330.412,79	1.494.584.815,39	1,76	7,68	5,82
Ilhéus	51.626.720,14	18.413.102,99	11.330.413,69	961.352.465,03	2,80	4,56	5,37
Itamaraju	15.866.195,71	2.513.470,69	4.328.949,94	143.392.685,34	6,31	3,67	11,06
Juazeiro	35.448.767,09	19.535.182,99	11.330.413,69	520.837.806,77	1,81	3,13	6,81
Lapão	601.115,28	72.104,24	2.299.754,93	30.619.054,27	8,34	0,26	1,96
Macaúbas	10.966.915,00	564.970,08	3.156.928,42	47.345.105,44	19,41	3,47	23,16
Monte Santo	12.535.579,68	356.208,22	3.990.750,79	48.734.623,60	35,19	3,14	25,72
Santa Maria da Vitória	10.257.974,27	868.153,15	3.314.352,42	54.913.687,50	11,82	3,1	18,68
Serra do Ramalho	3.555.815,95	495.318,23	3.246.712,56	35.129.509,06	7,18	1,1	10,12
Simões Filho	10.767.292,57	31.231.001,51	4.667.149,13	1.031.681.077,08	0,34	2,31	1,04
Vitória da Conquista	55.990.085,75	24.671.219,43	11.330.413,69	646.396.702,72	2,27	4,94	8,66

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência (2003) adaptação própria

Os dados da **Tabela 8** mostram que apenas no município de Simões Filho a arrecadação previdenciária superou o valor repassado mediante pagamento do benefício e, apenas em Lapão o FPM não superou o valor pago com benefícios previdenciários. De um modo geral, pode-se afirmar que os valores pagos pela Previdência são maiores do que a arrecadação e se for verificada a relação entre o Benefício e o FPM percebe-se o grande abismo entre um valor e outro. Nos municípios de Alagoinhas, Feira de Santana e Vitória da Conquista o benefício é superior ao FPM em 8,26, 7,68 e 4,94 vezes, respectivamente.

Tabela 9 – FPM, Valor dos Benefícios Emitidos pelo INSS, PIB Municipal e suas proporções, segundo os municípios, Bahia, 2000

MUNICÍPIO	BENEFÍCIO (A)	FPM (B)	PIB (C)	R\$ Mil	
				B/A	A/C (%)
Alagoinhas	52.788,98	6.511,88	470.260,00	8,11	11
Cachoeira	12.205,48	3.169,46	58.648,00	3,85	21
Caetité	16.723,05	3.961,82	68.892,00	4,22	24
Campo Formoso	17.931,10	4.513,92	120.517,00	3,97	15
Feira de Santana	98.414,52	14.024,09	1.657.584,00	7,02	6
Ilhéus	57.185,98	14.024,09	948.694,00	4,08	6
Itamaraju	18.380,60	4.661,92	161.232,00	3,94	11
Juazeiro	39.334,04	14.024,09	611.152,00	2,80	6
Lapão	826,40	2.441,96	42.208,00	0,34	2
Macaúbas	12.551,55	3.565,64	54.450,00	3,52	23
Monte Santo	14.422,20	4.291,92	64.368,00	3,36	22
Santa Maria da Vitória	11.859,22	3.551,94	62.544,00	3,34	19
Serra do Ramalho	4.576,44	3.033,95	41.215,00	1,51	11
Simões Filho	13.387,11	5.031,91	2.091.529,00	2,66	1
Vitória da Conquista	65.080,73	14.024,09	705.414,00	4,64	9

Fonte: BNDES/Elaboração Própria

Observa-se, através dos dados contidos na **Tabela 9**, que na maioria dos 15 municípios selecionados a transferência de benefícios oriundos da Previdência Social ultrapassa o montante de repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). De um modo geral, quando se analisa a relação entre INSS/FPM, verifica-se grande disparidade entre seus valores, sendo que em Alagoinhas os benefícios são 8,11 vezes superiores ao montante do FPM. Analisando a

relação INSS/PIB Municipal, percebe-se que em Caetité o montante repassado pelo Governo Federal chega a representar 24% do produto gerado internamente pelas cidades selecionadas.

Ainda de acordo com a **Tabela 9**, observando a relação entre o benefício e a arrecadação previdenciária nota-se que na totalidade dos municípios essa é uma relação negativa, confirmando assim o aspecto de redistribuição de renda da Previdência Social. Nos municípios de Cachoeira, Campo Formoso, Macaúbas, Monte Santo e Santa Maria da Vitória o pagamento de aposentadorias chega a ser 35 vezes superior à arrecadação.

Tabela 10 - Valor dos Benefícios Emitidos pelo INSS, Arrecadação, FPM e relação entre benefício e FPM, segundo os municípios, Bahia, 2003

MUNICÍPIO	BENEFÍCIO (A)	ARRECADÇÃO (B)	FPM (C)	A/B	A/C
Alagoinhas	82.077.741,32	20.408.958,47	10.811.674,75	4,02	7,59
Cachoeira	18.732.825,43	3.385.582,14	4.805.478,78	5,53	3,9
Caetité	27.004.124,53	3.786.398,34	6.006.848,27	7,13	4,5
Campo Formoso	28.885.928,31	3.815.308,40	6.953.398,12	7,57	4,15
Feira de Santana	179.745.763,61	83.756.329,65	20.972.856,71	2,15	8,57
Ilhéus	94.578.673,75	31.309.649,82	20.972.856,52	3,02	4,51
Itamaraju	30.833.792,84	5.491.081,37	6.953.553,85	5,62	4,43
Juazeiro	68.108.727,58	33.832.310,16	20.972.856,71	2,01	3,25
Lapão	4.446.730,51	609.107,85	4.204.445,39	7,30	1,06
Macaúbas	22.021.065,38	1.933.329,56	5.406.163,48	11,39	4,07
Monte Santo	25.134.678,66	1.682.345,98	6.397.276,65	14,94	3,93
Santa Maria da Vitória	20.641.921,91	1.308.178,98	5.284.722,11	15,78	3,91
Serra do Ramalho	9.137.155,77	117.224,34	4.728.289,20	77,95	1,93
Simões Filho	30.062.701,33	83.341.791,16	9.009.313,81	0,36	3,34
Vitória da Conquista	115.514.015,80	41.306.018,91	20.972.856,21	2,80	5,51

Fonte: França (1999)/Elaboração própria

De acordo com os dados da **Tabela 10**, dentre os 15 municípios selecionados, em 2003 o benefício da Previdência Social ultrapassou o montante de repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) em 100% dos mesmos. Observa-se que a arrecadação só foi superior ao pagamento de benefícios no município de Simões Filho, o qual pertence à Região Metropolitana de Salvador (RMS). No município de Serra do Ramalho o montante de pagamento da previdência com aposentadorias foi 77,95 vezes superior a arrecadação. De um modo geral, os municípios

baianos são recebedores líquidos de benefícios da previdência. Dessa forma, constata-se, mais uma vez, que a Previdência tem desempenhado papel fundamental na economia dos municípios baianos.

Através dos dados contidos nas tabelas é possível afirmar que a Previdência Social contribui com a melhoria das condições socioeconômicas dos municípios, em especial nas cidades mais pobres, desprovidas de infra-estrutura básica. A Previdência Social é um excelente instrumento de distribuição de renda através do qual se movimenta o contexto econômico municipal, sendo diretamente responsável por parcela expressiva da economia dos municípios, e conseqüente redução do índice de pobreza na Bahia, que seria superior caso ela não existisse. Porém, se por um lado a política previdenciária tem sido um dos pilares da estabilidade social no país, por outro lado, é preocupante constatar que grande parcela da população ainda encontra-se excluída do sistema de proteção social.

Assim, a Previdência representa um forte elemento de contribuição e sustentação dos governos locais. As transferências monetárias proporcionadas pelo Governo Federal pela via dos gastos sociais se constituem, em sua grande maioria, como principal fonte de gasto público regionalizado e internalizado nos municípios. A internalização desse gasto tem por conseqüência direta a realização, principalmente, de gastos em consumo e produção nas próprias localidades onde os beneficiários residem ou, ainda, em municípios próximos, contribuindo efetivamente para o fortalecimento da economia regional e das próprias finanças municipais. Se observarmos que os benefícios são superiores ao FPM e a arrecadação é ínfima diante dos repasses então, pode-se concluir que o benefício rural é de grande relevância para a economia dos municípios e exercem função redistributiva.

CONCLUSÕES

O objetivo deste trabalho foi levantar questões acerca da temática que envolve a Previdência Rural com fator dinamizador de um incontável número de municípios, proporcionando melhoria nas condições socioeconômicas da população local, bem como das vizinhas, supondo que o efeito multiplicador gerado pelos benefícios também as atinja.

Porém, não seria possível entender este propósito sem que houvesse uma breve exposição sobre o intervencionismo do Estado. Assim, tomando como base as exposições de Pedrão (2002) e Vidal (2002), foi apresentado o conceito de planejamento e os principais objetivos que o planejador enseja alcançar. Constatou-se, portanto, que o planejamento expressa, tão somente, interesses particulares, que podem ou não estar vinculados ao bem-estar dos indivíduos.

Contudo, o quadro teórico foi construído sobre os pilares do Estado de Bem-Estar (*Welfare State*), seu surgimento, consolidação e crise, como pré-condição para a introdução das questões relevantes acerca do papel do Estado na execução de políticas públicas de combate à pobreza de forma sustentável.

Ressalta-se, também, a importância dos programas de transferência de renda do Governo Federal, de caráter focalizador, cuja finalidade é garantir uma renda mínima para as populações em situação de risco, sendo esse o seu público-alvo. Programas sociais têm duração restrita e alcance limitado. São necessários, mas não suficientes para combater a pobreza de forma sustentável. As políticas públicas compreendem um conjunto de decisões e ações relativas a mudanças estruturantes. Dessa forma, para combater o cerne do problema é necessário implementar políticas, as quais trarão resultados mais sólidos e duradouros.

Um grande passo para a consolidação dos direitos da população rural ao benefício previdenciário foi a Constituição de 1988, a qual garantiu a universalização no acesso à aposentadoria dos indivíduos da zona rural. O regime de universalização de atendimento aos idosos do campo foi bastante significativo em termos de geração de renda e bem-estar dos indivíduos contemplado, resgatando no idoso o papel de provedor da família.

A partir das análises realizadas no decorrer do trabalho é possível inferir que a Previdência Rural é de grande importância para a economia dos municípios brasileiros e, em alguns casos, é o principal elemento na composição da renda familiar. Os recursos da Previdência são responsáveis por uma redistribuição de renda, tendo em vista que a sustentação do subsistema de previdência rural não é auto-sustentável. Sendo assim, as regiões mais ricas financiam os benefícios das regiões menos abastadas, favorecendo os municípios de pequeno e médio portes.

A Previdência Rural tornou-se a política mais eficaz no que tange o combate à pobreza, principalmente no campo, resgatando a dignidade do idoso e, efetivamente, tornando-o sustentáculo da família. Outro aspecto relevante acerca da questão é a sustentabilidade do comércio local, em função do montante injetado mensalmente na economia através do pagamento dos benefícios. Em um grande número de pequenos municípios a renda movimentada no comércio é superior ao valor repassado pela União através do FPM.

No último capítulo se procurou demonstrar a real situação do sistema de Previdência Social e sua evolução após a Constituição de 1988. Relatou-se que a universalização dos direitos dos trabalhadores foi responsável pela ampliação da cobertura previdenciária, proporcionando melhorias inquestionáveis na estrutura das famílias contempladas.

Propôs-se fazer uma breve análise dos valores repassados através de benefícios previdenciários em municípios baianos, os quais foram selecionados de acordo com critérios já mencionados anteriormente. Os resultados obtidos reafirmam que a Previdência tem uma função social extremamente relevante quando se trata em política de combate à pobreza. Este trabalho mostra que os benefícios, em grande parte dos municípios pesquisados, são mais importantes que os repasses monetários do FPM e chegam a representar cerca de 20% do Produto Interno. Esta é uma característica positiva da Previdência Social, que representa a política social de maior impacto no combate da pobreza rural.

Diante do que foi exposto é possível afirmar que a Previdência Rural tem sido capaz de resgatar uma imensa parcela da população brasileira da situação de indigência e de pobreza. Apesar do reduzido valor do benefício, cujo piso é de 1 (um) salário mínimo mensal, essa continua sendo

uma quantia bastante significativa para os idosos do meio rural. A introdução de benefícios assistenciais no meio rural constitui uma importante forma de contemplar os menos favorecidos enquanto as desigualdades não puderem ser evitadas em seu próprio nascedouro. Dessa forma, a previdência tem alcançado seu objetivo de combate eficaz da pobreza no meio rural, contribuindo com uma redistribuição de renda tanto do meio urbano para o rural quanto no sentido das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste para o Norte e, em especial para o Nordeste.