

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 729

**IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS DO
SISTEMA DE APOSENTADORIAS
RURAIS NO BRASIL — EVIDÊNCIAS
EMPÍRICAS DE UM ESTUDO DE
CASO NO ESTADO DO PARÁ***

Helmut Schwarzer**

Rio de Janeiro, junho de 2000

* Pesquisa efetuada no âmbito do Projeto de Pesquisa Studies on Human Impacts on Forests and Floodplains in the Tropics (SHIFT) ENV 44 — Pequena Produção na Amazônia, em cooperação das Universidades Federal do Pará/Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (UFPA/NAEA) e Freie Universität Berlin/Lateinamerika — Institut (FU Berlin/LAI), financiada pelo Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)/Alemanha e Conselho Nacional de Pesquisa Científica e Tecnológica (CNPq)/Brasil. Cabem agradecimentos especiais aos professores Manfred Nitsch (FU Berlin) e Thomas Hurtienne (UFPA/NAEA), bem como aos colegas Albrecht Kasper (FU Berlin) e dr. Guilherme Delgado (Diretoria de Estudos Sociais do IPEA).

** Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

Martus Tavares - Ministro

Guilherme Dias - Secretário Executivo



Presidente

Roberto Borges Martins

DIRETORIA

Eustáquio José Reis

Gustavo Maia Gomes

Hubimaier Cantuária Santiago

Luís Fernando Tironi

Murilo Lôbo

Ricardo Paes de Barros

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o IPEA fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais e disponibiliza, para a sociedade, elementos necessários ao conhecimento e à solução dos problemas econômicos e sociais do país. Inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro são formulados a partir de estudos e pesquisas realizados pelas equipes de especialistas do IPEA.

Texto para Discussão tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

Tiragem: 103 exemplares

SERVIÇO EDITORIAL

Supervisão Editorial: Nelson Cruz

Revisão: André Pinheiro, Elisabete de Carvalho Soares, Isabel Virginia de Alencar Pires, Lucia Duarte, Moreira,

Luiz Carlos Palhares e Miriam Nunes da Fonseca

Editoração: Carlos Henrique Santos Vianna, Juliana Ribeiro

Eustáquio (estagiária), Rafael Luzente de Lima e Roberto das

Chagas Campos

Divulgação: Libanete de Souza Rodrigues e Raul José Cordeiro Lemos

Reprodução Gráfica: Edson Soares e Cláudio de Souza

Rio de Janeiro - RJ

Av. Presidente Antonio Carlos, 51 — 14º andar - CEP 20020-010

Telefax: (21) 220-5533

E-mail: editrj@ipea.gov.br

Brasília - DF

SBS. Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES — 10º andar - CEP 70076-900

Telefax: (61) 315-5314

E-mail: editsbs@ipea.gov.br

Home page: <http://www.ipea.gov.br>

© IPEA, 2000
É permitida a reprodução deste texto, desde que obrigatoriamente citada a fonte.
Reproduções para fins comerciais são rigorosamente proibidas.

SUMÁRIO

RESUMO

ABSTRACT

1 - INTRODUÇÃO	1
1.1 - As Aposentadorias Rurais como Objeto de Análise.....	1
2 - A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL: SISTEMAS DE APOSENTADORIAS OU BENEFÍCIOS RURAIS NA ALEMANHA, POLÔNIA, EQUADOR, MÉXICO, COSTA RICA E ARGENTINA.....	3
3 - EVOLUÇÃO HISTÓRICA E MARCO LEGAL DAS APOSENTADORIAS RURAIS NO BRASIL	6
3.1 - Antecedentes.....	6
3.2 - O Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Prorural)/ Funrural (1967/71)	8
3.3 - A Constituição de 1988 e a Legislação Complementar dos Anos 90..	10
4 - APOSENTADORIAS RURAIS NO BRASIL E NO PARÁ — EVOLUÇÃO RECENTE E PAPEL REDISTRIBUTIVO INTER-REGIONAL E INTERMUNICIPAL.....	11
4.1 - Evolução Recente da Quantidade de Aposentadorias Rurais no Brasil e no Pará.....	11
4.2 - Situação Financeira do Subsistema da Previdência Rural.....	16
4.3 - Impactos Redistributivos Regionais da Previdência no Brasil e no Estado do Pará	17
5 - IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS DAS APOSENTADORIAS RURAIS EM IGARAPÉ-AÇU, BRAGANTINA.....	23
5.1 - A Pesquisa Empírica e Motivos da Escolha de Igarapé-Açu (PA).....	23
5.2 - Caracterização Socioeconômica da Bragantina e de Igarapé-Açu.....	24
5.3 - Metodologia da Pesquisa de Campo.....	35
5.4 - Dados Administrativos do Posto de Benefícios de Castanhal.....	37
5.5 - Resultados das Entrevistas de Campo	40
5.6 - Conclusões da Pesquisa de Campo.....	52
6 - ELEMENTOS PARA UMA ECONOMIA POLÍTICA DAS APOSENTADORIAS RURAIS	53
7 - CONCLUSÕES E COMENTÁRIOS QUANTO ÀS APOSENTADORIAS RURAIS DIANTE DA REFORMA PREVIDENCIÁRIA.....	57
ANEXO.....	60
BIBLIOGRAFIA	64

RESUMO

Investigar os impactos socioeconômicos das aposentadorias rurais no Brasil e, em específico, na Amazônia Oriental é o objetivo deste trabalho, realizado com base em dados fornecidos pelo Ministério da Previdência e Assistência Social e Instituto Nacional do Seguro Social (MPAS/INSS), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social do Pará (Idesp), pela Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz-PA), Secretaria de Estado do Planejamento (Seplan-PA) e Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (Dataprev), bem como a partir de uma pesquisa de campo no município de Igarapé-Açu, no nordeste paraense.

O trabalho analisou primeiro a importância do sistema de previdência rural brasileiro no Estado do Pará como mecanismo de redistribuição inter-regional e intermunicipal de renda. Para tanto, comparou-se o volume de recursos que é transferido aos moradores de cada município paraense pela previdência rural com a quantia de impostos arrecadados redistribuída pelos governos federal e estadual por meio do Fundo de Participação de Municípios (FPM) e da cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Chegou-se à conclusão de que a transferência recebida pelos habitantes do município a partir da previdência rural supera os mecanismos fiscais explícitos para 40% dos municípios paraenses, em vários casos significativamente. Entre os municípios deste tipo encontram-se principalmente municípios-sede de regiões de rios e ilhas, bem como quase todos os municípios do nordeste paraense, no qual há uma grande tradição de pequena agricultura e um grande contingente de trabalhadores agrícolas assentados há décadas. Por outro lado, os outros 60% dos municípios, nos quais a previdência rural é menos importante do que os mecanismos FPM/cota-parte do ICMS, são em grande parte recém-ocupados agricolamente e, portanto, é possível que a previdência rural ainda venha a ganhar peso no seu desenvolvimento econômico no futuro, à medida que a população recém-migrada venha a amadurecer demograficamente. Dentro deste segundo grupo de municípios contam-se aqueles dos vales do Tapajós, Xingu e Araguaia, do baixo Amazonas e Marajó, bem como os localizados ao longo da rodovia Transamazônica.

Uma segunda parte do estudo foi realizada no município de Igarapé-Açu, na Bragantina, localizada a nordeste e leste de Belém. Lá foram feitas entrevistas com 1% dos beneficiários do sistema de aposentadorias rurais, que revelaram vários fatos surpreendentes. Entre estes podem-se citar como principais:

- a) As transferências recebidas pelas famílias dos(as) agricultores(as) aposentados(as) equivalem a uma parcela significativa da renda em dinheiro que essas famílias percebem. No caso de quase 90% das famílias pesquisadas, os benefícios previdenciários (no valor de um salário mínimo) representavam pelo menos a metade ou mais da renda familiar.
-

RESUMO

- b) Estes benefícios valorizam a posição dos idosos nas famílias e permitem que esses ajudem os filhos e netos, quando estes sofrem de desemprego em função de oscilações conjunturais ou mesmo transformações estruturais na atividade agrícola. Além disso, os recursos pagos pela previdência rural são utilizados pelos beneficiários para preencher lacunas deixadas pelo modesto sistema de saúde público ou para melhorar a qualidade da sua habitação, ao construir uma casa de alvenaria no lugar das precárias moradias prévias.
- c) O recebimento de um benefício da previdência rural fixa o agricultor aposentado ao campo junto com seus dependentes, evitando o inchamento ainda maior das periferias das grandes cidades. Uma migração do aposentado à cidade ocorre em geral quando de problemas de saúde ou da mudança dos filhos, dos quais o(a) aposentado(a) depende, para a cidade.

O sistema de aposentadorias rurais no Brasil beneficia, a um custo anual de cerca de 1,1% do PIB, direta e indiretamente perto de 12,5% da população. Se for possível estender os resultados acima mencionados, obtidos no nordeste do Pará, para o restante do Brasil, pode-se então afirmar que ele atende na sua grande maioria a pessoas pobres e muito pobres. Desta forma, concluiu-se na pesquisa que se trata de um sistema focalizado e eficiente no combate à pobreza — talvez um dos melhores programas redistributivos da América Latina — que o Brasil desenvolveu silenciosa e despercebidamente ao longo das últimas três décadas.

ABSTRACT

This paper's aim is to investigate the socio-economic impacts of the Brazilian rural pension system, focusing specifically on the State of Pará in the Eastern Amazon. The research conclusions are based on data provided by Social Security, as well as the national and regional government institutions. At the local level, a field research was conducted at the municipality of Igarapé-Açu (northeast of Pará).

The report, in the first part, focuses on the importance of the Brazilian rural pension system as a regional and local income redistribution mechanism. Within the State of Pará it compares the dimension of rural social security payments with two major tax redistribution schemes (FPM and cota-parte do ICMS). In 40% of Pará's municipalities, Social Security redistribution surpasses these fiscal mechanisms' transfer volume. Among these municipalities, it is possible to divide between, at one hand, administrative centers of the Amazon waterworld and, at the other hand, the whole northeast of Pará, which is characterized by small farmership and the fact that the strongest occupation waves are already some decades away. Among those other 60% of municipalities, where rural pension transfers do not surpass fiscal transfers, are several which have been just recently occupied. Hence, countryside pension transfers still may grow significantly in those areas, according to the maturation of the demographic cycle. This second municipality group includes large amazonic river valleys (Tapajós, Xingu and Araguaia), the lowlands at the Amazon banks and Marajó Island, as well as municipalities close to the Transamazônica Road.

The second block of the paper is based upon a field research carried out at the municipality of Igarapé-Açu, in the Bragantina region, at Belém's northeast and east. A sample of 1% of the system's beneficiaries was interviewed. The results have revealed some surprising facts:

- a) The transfers perceived by the farmer families represent a large part of the familial monetary income. Close to 90% of the interviewed beneficiaries stated that the benefits (each of them worth one minimum wage) represented at least half the family's monetary income.
 - b) These benefits enhance the role of the aged in their families. The benefits allow them to support children and grandchildren e.g. in the event of unemployment, cushioning conjunctural economic oscillations or even structural transformations in agriculture. Moreover, the Social Security Payments are used to fill gaps left by the modest public health system or improve the beneficiaries' habitation.
 - c) The rural pensions seem to avoid further rural-urban migration. The pensioner only tends to move to larger urban areas in the case of health problems or to accompany his/her children, if he/she depends on them (e.g. for care).
-

ABSTRACT

The Brazilian rural pension scheme costs close to 1.1% of GDP annually whereas approximately 12.5% of the population are direct and indirect beneficiaries. If further research allows for the extension of the results above to further parts of Brazil, it will be possible to state that it is an efficient and well focused poverty fighting program — probably among the best in Latin America — silently developed at the course of the last three decades.

1 - INTRODUÇÃO

1.1 - As Aposentadorias Rurais como Objeto de Análise

Este estudo nasceu de repetidas constatações ao longo dos trabalhos de campo efetuados nos anos 90 pelos colegas dos Projetos SHIFT ENV 44 (pequena produção na Amazônia) bem como SHIFT ENV 25 (Capoeira) [Universidade de Göttingen e Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária/Centro de Pesquisa em Agricultura nos Trópicos Unidos (Embrapa/CPATU)] no nordeste paraense, onde saltava aos olhos a influência, pouco documentada na literatura exceto por Delgado (1994 e 1997), da percepção de um benefício da previdência rural por uma família de pequenos produtores sobre o seu comportamento produtivo-econômico, reprodutivo-familiar e sociopolítico.

O subsistema rural da previdência social brasileira parece ser, entre os casos conhecidos em países em desenvolvimento, uma exceção quanto ao significativo grau de cobertura, à alta precisão do *targeting* (embora a focalização nos mais pobres não seja intencional, uma vez que as regras referentes ao plano de benefícios e ao modo de contribuição são universalizantes) e, como resultante do anterior, parece constituir um programa que, possivelmente, tenha uma efetividade inédita no combate à pobreza no meio rural brasileiro. Esses impactos socioeconômicos constituem o objeto central deste trabalho.

Quando se fala de impactos socioeconômicos de programas de previdência, cabe lembrar que um sistema previdenciário possui duas funções principais: *a*) repor os rendimentos do segurado no período de inatividade; e *b*) combater a pobreza, ao evitar que idosos permaneçam sem rendimento em momento do seu ciclo de vida em que, por questões físicas e convenção social, eles já não mais devem ser expostos ao fardo do trabalho.

Para tanto, a sociedade humana, em todas as épocas e em todas as regiões do mundo, organiza sistemas formais ou informais, públicos, privados ou intrafamiliares, de transferência de renda intergeracionais — sempre da geração ativa para a inativa. Os sistemas formais, públicos ou privados, podem ser financiados por meio de contribuições dos segurados ativos, impostos arrecadados junto a toda a sociedade, rendimentos de estoques de capital investidos em nome dos segurados ou formas mistas das alternativas anteriores. Note-se que nunca um sistema formal é introduzido em um espaço de relações “previdenciárias” vazio, sempre havendo pelo menos um sistema de proteção baseado na solidariedade intrafamiliar. Da mesma forma, cabe chamar a atenção para o fato de que o encerramento de um programa previdenciário não implica desaparecimento das transferências subjacentes, mas, em geral, mudanças de sua forma e da sua fonte de financiamento.

Ao organizar-se tais transferências intergeracionais desejadas, podem ocorrer também outras transferências não-previstas, à medida que eventualmente os financiadores das transferências estejam localizados em uma região geográfica e

os beneficiários em outra — ou que os receptores e os pagadores sejam de camadas sociais diferenciadas. No caso do sistema de previdência brasileiro (tanto o rural quanto o geral) há, conforme estudos já divulgados (ver adiante), uma forte transferência inter-regional de renda com significativos impactos sobre a dinâmica econômica dos municípios beneficiados. Também parece haver, consoante dados a serem apresentados mais adiante, elementos de redistribuição progressiva interpessoal de renda por meio do sistema previdenciário rural. Cumpre chamar a atenção para o fato de que essa redistribuição, com efeito positivo, vai em sentido contrário à amplamente conhecida redistribuição interpessoal de renda regressiva engendrada nos planos de benefícios urbanos, em que as aposentadorias por tempo de serviço/contribuição têm representado uma transferência dos mais aos comparativamente menos necessitados.

O problema fundamental enfrentado pelos mais diversos países, quando se trata de previdência social para o setor rural, reside no fato de que o modelo tradicional de previdência — o *bismarckiano*, baseado em contribuições do segurado sobre seu rendimento para o financiamento do esquema e para a determinação do acesso aos benefícios — foi desenhado em primeira linha para trabalhadores urbanos, primordialmente industriais, com emprego assalariado formal e rendimentos regulares. A realidade rural, no entanto, apresenta rendimentos em periodicidades diferentes daquelas exigidas pelos esquemas tradicionais de previdência, com irregularidade de fluxos monetários, formas diferenciadas de ocupação (posse, pequena propriedade com agricultura familiar, assalariamento, trabalho volante, parceria, arrendamento etc.) e, em especial no caso da América Latina, uma subordinação da dinâmica agrícola ao restante da dinâmica urbano-industrial dentro do modelo de desenvolvimento adotado nas décadas passadas, que, além de financiar investimentos com transferências de recursos do setor agropecuário ao industrial, deixou uma vasta extensão de agricultores familiares excluídos, desvinculados da ou apenas parcialmente integrados à economia monetária. Dessa forma, a capacidade contributiva do setor rural para um sistema de previdência baseada no modelo *bismarckiano* é extremamente limitada — o que se reflete em um histórico de baixíssimas taxas de cobertura previdenciária entre a população ocupada na agricultura, na média latino-americana [ver Mesa-Lago (1994)]. Conforme a experiência internacional (ver Seção 2) e mesmo a experiência brasileira parecem indicar, há a necessidade de estruturas de financiamento mistas e alternativas à contribuição, a fim de universalizar a cobertura e oferecer, em geral, benefícios em um patamar básico, dentro da capacidade de financiamento de cada país (uma vez que subsídios sempre serão necessários).

O estudo tem como finalidade agregar elementos à compreensão dos impactos do sistema de previdência rural brasileiro, organizado em princípios diferenciados daqueles do modelo *bismarckiano*, sobre a sociedade e a economia regional e local no Brasil. Pretende-se verificar que peso possuem as transferências monetárias via previdência rural no orçamento das famílias e obter indícios quanto a impactos sobre as economias locais e regionais no Estado do Pará. Pretende-se estudar algumas das funções que, além da de provisão de renda na velhice, as aposentadorias rurais porventura estejam assumindo no tecido familiar e social.

Procura-se entender que conseqüências a presença de um sistema de transferências monetárias de grande magnitude possui para a reorganização dos interesses pessoais e para a criação de comportamentos econômicos maximizadores de determinados agentes participantes da arena da previdência rural. É preciso ressaltar, entretanto, que as conclusões extraídas dos dados a serem apresentados neste trabalho referem-se basicamente ao Estado do Pará e ao município de Igarapé-Açu (PA), onde foi feita a pesquisa de campo. Elas somente poderiam ser generalizadas após cuidadosa comparação com resultados de pesquisas similares realizadas em outras regiões do país.

O trabalho estrutura-se em sete seções, incluindo esta introdução. A Seção 2 apresenta uma breve resenha de algumas experiências internacionais com sistemas de previdência rural. A seguir, na Seção 3, relata-se a evolução histórico-legal do sistema brasileiro de previdência para os trabalhadores do campo. A Seção 4 contém, primeiro, uma breve descrição quantitativa do sistema previdenciário rural no Brasil e no Pará, para, num segundo subtrecho, discutir impactos diferenciados das transferências por meio de benefícios rurais por município no Estado do Pará. Na Seção 5, relata-se a pesquisa de campo, efetuada no município de Igarapé-Açu (PA), com a realização de entrevistas com beneficiários da previdência rural, versando sobre os impactos da percepção do benefício no microcosmo da unidade familiar e/ou domiciliar. Na Seção 6, levanta-se, a partir de conversas e entrevistas realizadas também em Igarapé-Açu, Castanhal e Belém (todos no Estado do Pará), assim como em Brasília, alguns elementos para uma economia política das aposentadorias rurais, ou seja, um princípio de mapeamento de teias de interesses pessoais e institucionais desenvolvido pelos vários atores participantes da arena da previdência rural. Por fim, na Seção 7 conclui-se com algumas considerações relativas às aposentadorias rurais e a reforma da previdência social, em curso no Brasil de 1995/98 (fase I), e sua regulamentação (fase II, em planejamento em 1999).

2 - A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL: SISTEMAS DE APOSENTADORIAS OU BENEFÍCIOS RURAIS NA ALEMANHA, POLÔNIA, EQUADOR, MÉXICO, COSTA RICA E ARGENTINA

Na Europa e, em especial, na *Alemanha*, sistemas de aposentadorias rurais têm sido classicamente defendidos e subsidiados com base no argumento de que, por seu intermédio, facilita-se o traspasso da responsabilidade da unidade produtiva rural aos jovens, criando-se fortes incentivos para a modernização tecnológica do agro. Na seguridade social na Alemanha há, desde 1995, um subsistema de “seguro social rural” (*Alterssicherung der Landwirte*), que substituiu o antigo “sistema de auxílio social rural” (*Altershilfe für Landwirte*) existente desde 1957. O novo sistema rural oferece prestações mais limitadas que o seguro social geral, partindo do pressuposto de que o agricultor é um pequeno empresário autônomo e fará um planejamento de formas complementares de renda na velhice, mais adequadas ao seu estilo de vida rural (via propriedade, filhos, poupança etc.). Na Alemanha existe a possibilidade de ser afiliado aos dois seguros sociais — rural e

geral — se houver dupla atividade profissional (uma rural, outra urbana). Não há, no entanto, a possibilidade de somar tempos de contribuição dos dois sistemas para a obtenção de um único benefício, nem existe, em função disso, a necessidade de compensação financeira entre ambos os módulos. Ao participar de um subsistema, o assegurado tem suas contribuições registradas em seu nome e, mesmo que ele não mais contribua ao sistema rural por algum tempo, a volta ao subsistema sempre é permitida. Da mesma forma, o conjunto mínimo de contribuições exigido para a qualificação às aposentadorias e demais benefícios não precisa necessariamente ser contíguo no tempo, podendo haver tempos de não-contribuição de duração variável. A perda da condição de segurado no subsistema rural nunca é definitiva, ao contrário de certas situações de desligamento de segurados do seguro social geral.

Contribuintes obrigatórios do sistema são: o agricultor proprietário de estabelecimento rural, seu cônjuge e outros membros trabalhadores não-remunerados da família, que trabalhem principalmente no estabelecimento rural. A faixa de idade de filiação compulsória ao seguro rural vai de 18 a 65 anos. Todos são tratados como se fossem segurados autônomos. A contribuição mensal pessoal é de valor unitário e estava em 328 marcos em 1997. Para famílias de agricultores mais pobres há um “desconto” de até 80% do valor da contribuição, conforme faixas de renda preestabelecidas. Cerca de 2/3 dos agricultores segurados usufruíam de algum desconto sobre a contribuição mensal em 1997.

O elenco de benefícios monetários básicos oferecidos consiste em aposentadoria por idade, por invalidez/incapacidade profissional, bem como pensão de sobrevivente. Além disso, há todo um leque de outros benefícios monetários e não-monetários (seguro-saúde, licença-maternidade, auxílio-doença, seguro-acidente etc.), que não serão analisados em detalhe aqui. A idade para se aposentar é de 65 anos, com 15 anos de contribuição, para o chefe de estabelecimento. O cônjuge de um agricultor aposentado pode aposentar-se com pelo menos 55 anos de idade e 15 de contribuição, sofrendo, no entanto, abatimentos no valor do benefício de acordo com os anos de antecipação à idade regular de 65 anos. O valor do benefício é obtido de acordo com uma fórmula de cálculo, que contém entre outros o número de contribuições efetuadas. O valor médio dos benefícios, no entanto, é inferior ao do seguro social geral.

O financiamento do subsistema de seguro social rural na Alemanha depende crucialmente de subvenções do Estado. Em 1997, de um gasto total de aproximadamente 6 bilhões de marcos em benefícios, 4,2 bilhões (76%) correspondiam a contribuições do Estado e apenas 1,8 bilhão (24%) eram resultado de contribuições dos segurados.¹ O sistema é deficitário desde 1962, com o que a suposição original, dos anos 50, de que um subsistema previdenciário rural pudesse ser autofinanciável, revelou-se amplamente ilusória.

¹ Em agosto de 1999, US\$ 1 correspondia a, aproximadamente, 1,80 marco.

Na *Polônia* também existe, desde 1990, um subsistema específico de proteção social aos agricultores — *Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego* —, conhecido pela sigla *Krus*. No subsistema *Krus* oferecem-se aposentadorias por idade, invalidez e pensões, bem como prestações por acidente de trabalho, doença e maternidade. Agricultores que cultivem uma área muito reduzida não são segurados compulsórios. Para ter acesso a uma aposentadoria por idade aos 65 anos (homens) e 60 anos (mulheres), há a necessidade de ter contribuído por 25 anos. A contribuição é trimestral e igual a 30% da aposentadoria mínima polonesa. A idade de acesso ao benefício pode ser reduzida em até cinco anos em troca de um abatimento sobre o valor da aposentadoria.

O benefício de aposentadoria por idade é calculado com base em uma fórmula, que inclui os anos de contribuição efetuados, os quais, ponderados, são multiplicados pelo valor da aposentadoria mínima. Com isso, os benefícios ficam em um nível mais reduzido que no seguro social comum — *Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS)*, mas são indexados aos benefícios dos demais aposentados do país. O sistema *Krus*, administrado pelo Ministério da Agricultura, pagava benefícios a aproximadamente 2 milhões de agricultores em meados dos anos 90. Quando da criação do subsistema *Krus*, em princípios da atual década, planejava-se que o subsídio do Estado ao subsistema fosse da ordem de 75%. Esse valor, no entanto, revelou-se insuficiente e chegou-se, na metade da década, a cobrir 93% do total de gastos com benefícios financiados por meio de impostos. Sabe-se que recentemente foi decidida uma reforma estrutural do sistema previdenciário polonês, cujos impactos sobre a estrutura futura do sistema de aposentadorias rurais não são conhecidos aqui.

Na América Latina também há vários países, além do Brasil, que apresentam programas de proteção social voltados especificamente ao setor rural, mas cujo escopo é mais restrito que as duas experiências relatadas e que o programa em execução no Brasil [ver Mesa-Lago (1993 e 1994)]. Por exemplo, no *Equador* há o *Programa del Seguro Social Campesino*, que, iniciado em 1973, cobre apenas trabalhadores associados em cooperativas e comunidades agrícolas, que têm de cumprir determinados critérios de estruturação institucional para serem aceitos como intermediários do programa pelo Instituto Ecuatoriano del Seguro Social (IESS). Em 1990 estavam cobertos apenas 14% da população rural. O programa financia-se basicamente com transferências dos segurados urbanos para os serviços prestados à população rural. O *México* possuía desde 1973 programa semelhante, chamado *Coordinación de Planeamiento de Ayuda a Zonas Marginadas (Coplamar)*, o qual oferecia principalmente serviços de saúde e apresentava ainda critérios de focalização sobre a população rural mais pobre, exigindo, também, envolvimento comunitário dos beneficiários. No final dos anos 80, após uma fase de desmantelamento sob o ajuste estrutural pós-crise da dívida externa, o programa foi transferido parcialmente aos estados e municípios e a outra parte integrada ao Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) com o nome de *IMSS-Solidaridad*. Esse último programa, de porte significativo, possui um *mix* de financiamento na proporção estimada de 60% a 40% entre recursos fiscais e transferências de arrecadação de segurados urbanos. Já na *Costa Rica* conseguiu-

se uma cobertura mais extensa da população rural, principalmente na área de serviços de saúde do seguro social, por meio de convênios da Caja Costaricense del Seguro Social (CCSS) com cooperativas e outras instituições rurais. Os programas rurais da Costa Rica são financiados basicamente por meio de recursos tributários gerais. Além desses países, existem, na América Latina, outros que estenderam de alguma forma a cobertura previdenciária ao campo. Entre eles está a *Argentina*, cujos primeiros passos na proteção ao segmento rural datam da década de 40 e que apresenta uma “aposentadoria por idade avançada” para trabalhadores rurais aos 67 anos de idade (homens/mulheres) em seu plano de benefícios (ver ANSeS s.da e s.db). O requisito básico para ter acesso ao benefício é comprovar que, durante no mínimo 10 anos, tenha trabalhado em atividades rurais em relação de dependência e que esta ocupação tenha sido o principal meio de vida do candidato ao benefício. Os benefícios são custeados com recursos do Tesouro Nacional.

Uma lição possível de ser extraída das tentativas bem-sucedidas de expandir a cobertura ao setor rural aponta para o fato de que uma relação atuarial estrita em um “modelo Bismarckiano” é impossível de se obter caso não se queira inviabilizar a cobertura, seja em que país — “periférico” ou “desenvolvido” — for. Parece haver a necessidade geral de um significativo subsídio por recursos tributários e/ou pronunciadas transferências de recursos arrecadados de contribuintes urbanos para beneficiários rurais. Obter, portanto, em um momento de crise fiscal, um equilíbrio entre a viabilidade financeira do subsistema rural, com o asseguramento de um subsídio suficiente originado em recursos tributários, e a manutenção do objetivo da universalização da proteção, com modos de contribuição adequados às circunstâncias e capacidades dos produtores rurais, evitando-se a assistencialização do sistema e sua captura pelo clientelismo, é um desafio que se projeta na agenda de debate sobre a reforma da previdência social brasileira no final dos anos 90.

3 - EVOLUÇÃO HISTÓRICA E MARCO LEGAL DAS APOSENTADORIAS RURAIS NO BRASIL

3.1 - Antecedentes

Sabe-se que os primeiros antecedentes do sistema previdenciário brasileiro estão localizados no final do século XVIII e nas primeiras décadas do século XIX, quando os primeiros planos de benefícios para oficiais da marinha e do exército, bem como seus dependentes, foram criados. Posteriormente, no bojo do modelo liberal-exportador, ao final do século XIX e início do atual, foram consolidados programas atendendo grupos estratégicos de funcionários públicos, bem como os grupos sociais organizados fundamentais para o funcionamento regular da economia (por exemplo: ferroviários e portuários).

O marco oficial de criação de um modelo previdenciário nos moldes atuais no Brasil geralmente é considerado como sendo o ano de 1923, quando a Lei Elói

Chaves permitiu a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), que foram reestruturadas ao longo dos anos 30, formando os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) [Malloy (1979)]. Os IAPs, já dentro de uma fase de desenvolvimento conhecida como modelo de industrialização por substituição de importações, cobriam os trabalhadores por setores de atividade (bancos, transportes, indústria etc.). No entanto, embora já na Constituição de 1934 estivesse inscrito que todo trabalhador brasileiro possuía direito à proteção da previdência social [Malloy (1976)], não houve a extensão da proteção social aos trabalhadores rurais. Entre os vários motivos que poderiam ser suscitados para explicar o fato, o principal parece ser o fato de os trabalhadores rurais, não obstante a população rural constituir a maioria da população brasileira até a década de 60 (ver Tabela 1), não representarem grupo de pressão com capacidade de articulação política e vocalização suficiente a tal ponto que o Estado populista-paternalista nele visse um grupo social a ser integrado e cooptado por meio da expansão significativa da cobertura de programas sociais. Esse padrão de expansão da cobertura previdenciária, em círculos concêntricos desde o núcleo funcionalmente estratégico aos respectivos modelos de desenvolvimento, relegando os pouco articulados e vocais setores rurais e de serviços urbanos informais, é uma característica geral da expansão histórica da previdência social em praticamente todos os países da América Latina [Mesa-Lago (1978)].

Tabela 1

Brasil: População Urbana e Rural — 1940/96

	População Urbana	População Rural
1940	12.880.182	28.356.133
1950	18.782.891	33.161.506
1960	31.303.034	38.767.423
1970	52.084.984	41.054.053
1980	80.436.409	38.566.297
1991	110.990.990	35.834.485
1996	123.082.167	33.997.406

Fontes: Anuário Estatístico do Brasil 1996 e Contagem Populacional 1996.

Este cenário começa a mudar, no caso brasileiro, a partir do início dos anos 60, quando no setor rural surgiram as “Ligas Camponesas” e foram manifestadas reivindicações socioeconômicas, entre as quais a de uma reforma agrária. O Governo João Goulart reagiu a essas pressões, entre outras formas, por meio do sancionamento da Lei 4.214, em 1963, que ficou conhecida como o Estatuto do Trabalhador Rural. Uma das medidas previstas foi a criação do Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (Funrural), elencando-se um plano de benefícios bastante amplo. No entanto, os autores são unânimes em afirmar que o plano de custeio, baseado principalmente sobre uma contribuição de 1% sobre o valor da primeira comercialização do produto rural e com recolhimento de obrigação legal do próprio produtor agrícola, não forneceu uma base financeira suficiente à execução do programa, tornando, ademais, a fiscalização e o recolhimento das contribuições absolutamente inviáveis [Malloy (1976) e Oliveira e Bevilaqua (s.d.)]. Afora isso, a administração dos benefícios e

a arrecadação das contribuições do Funrural foram repassadas ao IAP dos Industriários (IAPI), que, embora eficiente no que tangia ao cumprimento do seu papel em relação aos trabalhadores industriais, certamente não possuía o mesmo conjunto de incentivos para a gestão do programa rural. Desse modo, a legislação de 1963 foi, na realidade, uma medida de efeitos meramente demonstrativos, sem impacto relevante algum na estruturação de um sistema de proteção social concreto na área rural.

3.2 - O Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Prorural)/Funrural (1967/71)²

Curiosamente foi o regime militar brasileiro (1964/84), conservador e autoritário, quem expandiu, de forma inédita na América Latina, a cobertura do sistema previdenciário ao setor rural. Malloy (1976) elenca cinco razões principais para esse comportamento aparentemente paradoxal. Primeiro, que os tecnocratas encarregados da administração do sistema previdenciário identificavam-se, em larga medida, com o *mainstream* da discussão previdenciária internacional à época, que, orientado por princípios da Organização Internacional do Trabalho (OIT), via na universalização da cobertura um objetivo a ser atingido. Segundo, o temor do regime autoritário em relação a perturbações sociais na área rural — ainda mais que os anos 60 e 70 viram uma política de modernização do setor rural marcada pela mecanização e quimificação das técnicas de cultivo, expansão da grande propriedade e produção de *commodities* exportáveis, uma reestruturação que significou um alto custo social para a pequena produção rural. Terceiro, a possibilidade de, por meio de um programa social de cunho paternalista e centralmente administrado, aumentar a dependência individual em relação ao Estado e cooptar organizações sociais tais como os sindicatos de trabalhadores ou empregadores rurais.³ Quarto, há a menção em Malloy a declarações de técnicos governamentais da época, que desejavam evitar a intensificação da migração rural-urbana ao disponibilizar no campo uma infra-estrutura de assistência médica e benefícios monetários, mesmo que precariamente. Por último, o motivo considerado mais importante por Malloy é o papel desempenhado pela doutrina de segurança nacional do governo militar, o qual intencionava, com um programa de integração do setor rural ao projeto de desenvolvimento nacional, manter a “paz social” com a criação de “justiça social”.

Concretamente, o regime militar fez uma primeira alteração significativa da legislação por meio do Decreto-Lei 276/1967, que reduziu os benefícios previstos basicamente à assistência médica, responsabilizou o adquirente pelo recolhimento da contribuição e repassou a administração do sistema ao Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), criado em 1966. Posteriormente, o Decreto-Lei

² Este trecho utiliza como fontes principais Oliveira e Bevilaqua (s.d.), Malloy (1976 e 1979), Malloy e Parodi (1993) e MPAS/INSS/Dataprev (1998, Sislex).

³ Conforme Malloy e Parodi (1993): “The horizontal expansion of previdência social (in the 1960s and 1970s) happened in the context of an authoritarian regime with a decided predisposition to emphasizing a top-down flow, not of ‘social rights’ of citizenship, but of economic privileges to offset or contain effective articulation of civil and political rights of citizenship.”

564/1969 criou o Plano Básico da Previdência Social, restabelecendo um elenco de benefícios monetários, no entanto, ainda não sustentável financeiramente. Por fim, o passo que efetivamente marca a viabilização do sistema rural é a Lei Complementar nº 11 de 1971, que criou, no lugar dos programas anteriores, o Prorural, cuja administração ficou sob a responsabilidade do Funrural.

O Prorural/Funrural cobriu os trabalhadores rurais, pescadores (a partir de 1972) e garimpeiros (a partir de 1975), bem como seus dependentes, oferecendo como benefícios a aposentadoria por idade aos 65 anos, a aposentadoria por invalidez, a pensão para viúvas e órfãos, auxílio-funeral e assistência médica. A percepção de aposentadoria por idade ou invalidez era devida apenas ao chefe de família e perfazia o valor de meio salário mínimo. A pensão equivalia a 30%. A partir de 1974/75 foi incluída no plano de benefícios a renda mensal vitalícia (RMV) para idosos a partir dos 70 anos de idade ou por invalidez para os que não completassem os requisitos estabelecidos para a aposentadoria/pensão, também no valor de meio salário mínimo, bem como o seguro de acidentes de trabalho rural. A assistência médica era administrada via convênios com organizações locais, em especial sindicatos rurais, que estavam explicitamente previstos como parceiros do Funrural na Lei 11/1971 (Art. 28).⁴

O financiamento dos benefícios era feito com uma contribuição de 2% sobre o valor de comercialização da produção rural, a cargo do adquirente. Além disso, uma alíquota de 2,4% sobre a folha de salários urbana complementava a estrutura de custeio do Funrural. Em 1973, um ano após a vigência da legislação, já havia mais que 800 mil benefícios mensais sendo prestados. Em fins dos anos 70, este número já havia praticamente triplicado. A administração financeira do programa foi marcada por extrema cautela, com a geração de superávits nos anos iniciais e, mesmo que no início dos anos 80 fossem verificados déficits, esses eram de proporção comparativamente pequena. Em 1977, com a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas), o programa de benefícios monetários passou a ser administrado novamente pelo INPS, os benefícios médicos pelo recém-criado Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps) e a instituição administrativa Funrural foi extinta, embora a denominação continue sendo coloquialmente usada até hoje na área rural do Brasil para caracterizar o sistema de aposentadorias no campo, o que pode ser tomado como um indicador da extrema popularidade que o programa alcançou.

⁴ Principalmente os Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STR), que recebiam repasses de recursos para o fornecimento de assistência médica, acabaram por se tornar agências de prestação de serviços mais que entidades clássicas de representação de interesses. Como o regulamento do Funrural previa que os repasses seriam de recursos de montante fixo, ao passo que o atendimento era direcionado sem mecanismos de racionamento dos serviços para uma população carente, o programa de atendimento médico do Funrural não interessou ao setor empresarial médico, pois as possibilidades de lucro eram extremamente reduzidas. Ao proibir o próprio Funrural de produzir os serviços médicos, obrigando-o a fazer convênios, pode-se dizer que o regulamento do Funrural estava voltado desde o início a cooptar os STRs. A fundação de um STR tornou-se, por outro lado, extremamente atrativa. No período 1971/80 houve o maior número de novas fundações de STRs na história brasileira [1.209, segundo o IBGE (1996)].

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

3.3 - A Constituição de 1988 e a Legislação Complementar dos Anos 90

A promulgação da Constituição de 1988, em um contexto de transição do regime autoritário para a democracia, e sua regulamentação pelas Leis 8.212 e 8.213 em 1991 significaram uma alteração conceitual profunda para o programa previdenciário rural no Brasil.⁵ Extinguiu-se o tratamento administrativo-institucional separado dado ao setor rural na previdência social, com a inclusão dos trabalhadores rurais e dos segurados em regime de produção familiar, chamados de “segurados especiais”, no plano de benefícios normal do Regime Geral de Previdência Social. A primeira especificidade continuou residindo na forma de contribuição do segurado especial, onde, em vez de contribuições sobre a remuneração percebida, manteve-se a contribuição sobre a produção comercializada, cujo recolhimento é encargo do comprador [em 1999 de 2,2% sobre o valor de venda, sendo 0,1% destinado ao seguro de acidentes de trabalho e outro 0,1% ao Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar)]. Esta equiparação dos segurados em termos de plano de benefícios significou que, tal qual para os segurados normais do INSS, o piso de benefícios para aposentadorias e pensões passou a ser de um salário mínimo (aplicável também aos benefícios concedidos antes de 1988) e as mulheres vieram a ter acesso à aposentadoria independentemente de o cônjuge já ser beneficiário ou não. Uma segunda especificidade de tratamento reside na idade de acesso à aposentadoria por idade mais baixa, que ficou fixada em 60 anos para homens e 55 anos para mulheres no meio rural (65 anos para homens e 60 anos para mulheres entre segurados normais). Uma terceira diferença de tratamento corresponde às formas de comprovação do tempo de atividade rural, a ser documentada na mesma extensão que o período de contribuição mínimo previsto para os segurados urbanos. A comprovação da atividade rural pode ser feita, além das possibilidades elencadas para os trabalhadores urbanos, por meio da documentação comprobatória do uso da terra (contrato de parceria ou arrendamento, termo de propriedade do terreno etc.), notas de venda da produção rural (bloco de notas do produtor rural) ou declaração expedida pelo sindicato rural e homologada pelo INSS.

⁵ Quanto ao contexto, no qual ocorreu a Assembléia Nacional Constituinte (1987/88) e as reformas na política social *vis-à-vis* reformas na área econômico-fiscal, ver Dain (1988), Melo (1993) e Oliveira (1995).

Outra modificação de impacto sobre o elenco de benefícios do setor rural adveio com a Lei 8.742, de 1993 — a “Lei Orgânica da Assistência Social” (Loas). Nesta, regulamentou-se a substituição da RMV, para a qual havia, como um dos requisitos, a realização de 12 contribuições mensais à previdência social, pelo benefício de prestação continuada (BPC) ou amparo assistencial, de valor correspondente a um salário mínimo mensal. O BPC, nas suas modalidades — idoso e pessoa portadora de deficiência (PPD) —, não mais diferencia entre a clientela rural e a urbana e também não prevê mais o requisito de contribuição prévia, mas que a renda familiar mensal *per capita* do candidato ao benefício seja menor que 1/4 do salário mínimo. Na modalidade BPC-Idoso a idade de acesso é de 67 anos (para homens e mulheres, caindo a 65 anos em 2000) e na modalidade BPC-PPD incluem-se, além da invalidez já contemplada pela RMV, também as deficiências congênitas. O BPC passou a ser concedido a partir de janeiro de 1996, é financiado por recursos orçamentários e seu pagamento é efetuado pelo INSS. O seu rápido crescimento quantitativo deu-se principalmente na modalidade PPD (ver Tabela 2), onde o fato de os critérios de concessão permitirem a inclusão na cobertura do benefício de deficientes físicos e mentais congênitos, sem necessidade de contribuição prévia, incluiu um novo grupo populacional entre os beneficiários do INSS, do qual somente aos poucos o Brasil vem tendo um retrato mais definido.

Tabela 2

Brasil: Quantidade de Benefícios de Prestação Continuada/Loas (BPC-Idoso e BPC-PPD) Emitidos — 1996/2000

	BPC-Idoso	BPC-PPD
1996 (Dez.)	41.992	304.227
1997 (Dez.)	88.806	557.088
1998 (Dez.)	207.031	641.268
1999 (Dez.)	312.299	720.274
2000 (Abr.)	340.970	746.251

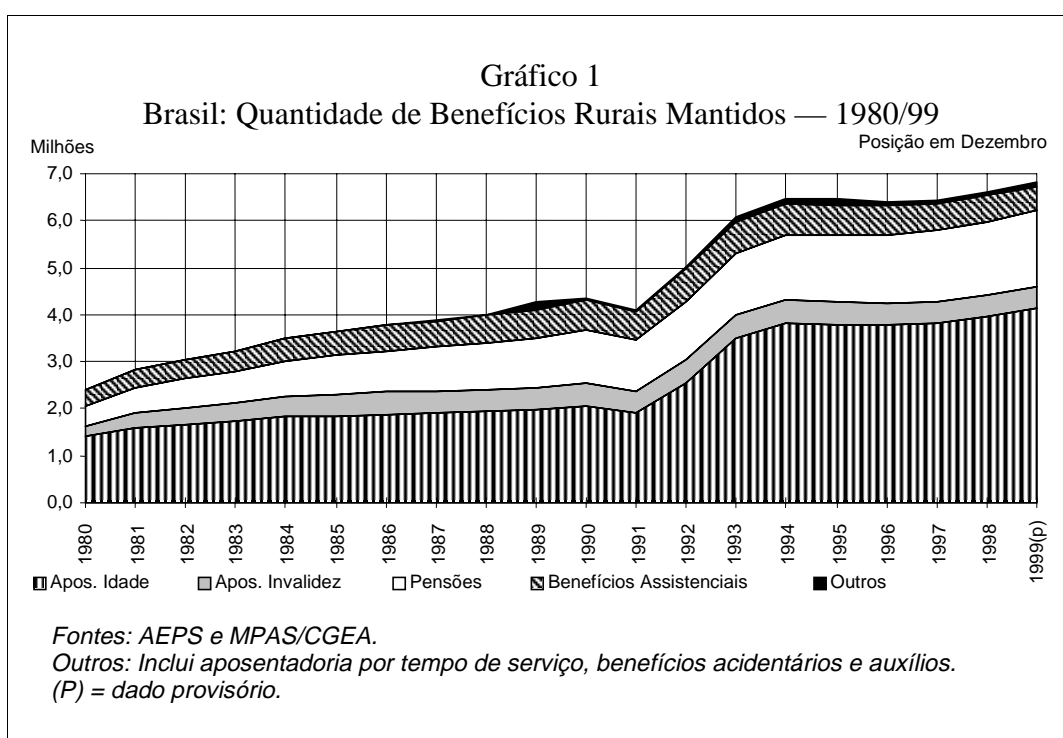
Fontes: Anuário Estatístico (AEPS 1998) e Boletim Estatístico da Previdência Social (dezembro de 1999 e abril de 2000).

4 - APOSENTADORIAS RURAIS NO BRASIL E NO PARÁ — EVOLUÇÃO RECENTE E PAPEL REDISTRIBUTIVO INTER-REGIONAL E INTERMUNICIPAL

4.1 - Evolução Recente da Quantidade de Aposentadorias Rurais no Brasil e no Pará

Com a implementação da nova legislação referente à previdência rural a partir de 1992, verificou-se, como era de se esperar, um pronunciado aumento do número de benefícios mantidos. Isto se deu pois as novas regras universalizaram de direito o acesso feminino ao subsistema, além de ter sido reduzida a idade para a aposentadoria por idade de 65 (homens e mulheres) para 60 anos e 55 anos (homens e mulheres, respectivamente).

Este salto de um total de 4,11 milhões de benefícios em 1991 para um pico de 6,48 milhões em 1994, devido basicamente ao incremento do estoque de aposentadorias por idade, pode ser claramente visualizado no Gráfico 1. A quantidade de 6,48 milhões de benefícios mensais representava mais que 1/3 do total de benefícios previdenciários mantidos no INSS. Desde 1994, o estoque de benefícios tem-se mantido em patamar constante, onde a maturação demográfica da população potencialmente beneficiária pareceu estar determinando um leve aumento do número de benefícios por idade e de pensões mantidas até 1997, contrabalançado pelo gradual arrefecimento do número de benefícios assistenciais rurais não mais concedidos desde 1995 (neste caso a estatística capta apenas RMVs, uma vez que os amparos assistenciais da Loas estão contabilizados fora do subsistema rural).



A distribuição inter-regional dos benefícios rurais no Brasil está apresentada no Gráfico 2 e, detalhadamente, na Tabela 3. O dado sobre a população rural por unidade da Federação, extraído da Contagem Populacional de 1996, consta somente para efeitos de comparação, uma vez que o fato de residir em área rural (conceito censitário de rural, utilizado na Contagem) não implica necessariamente que a pessoa trabalhe em ocupação coberta pela previdência rural ou, vice-versa, estar ocupado em atividade coberta pela previdência rural não significa necessariamente que a pessoa possua sua residência em local definido pelo IBGE como sendo da área rural. Destaca-se que a região Nordeste, que possuía 45,8% da população rural brasileira em 1996, é responsável por igual proporção de 45,5% dos benefícios. Outra região aproximadamente “equilibrada” quanto à comparação entre sua participação no total de beneficiários rurais brasileiro e na população rural total, com, respectivamente, 22,5% e 21,1%, era o Sudeste. Enquanto isso, as

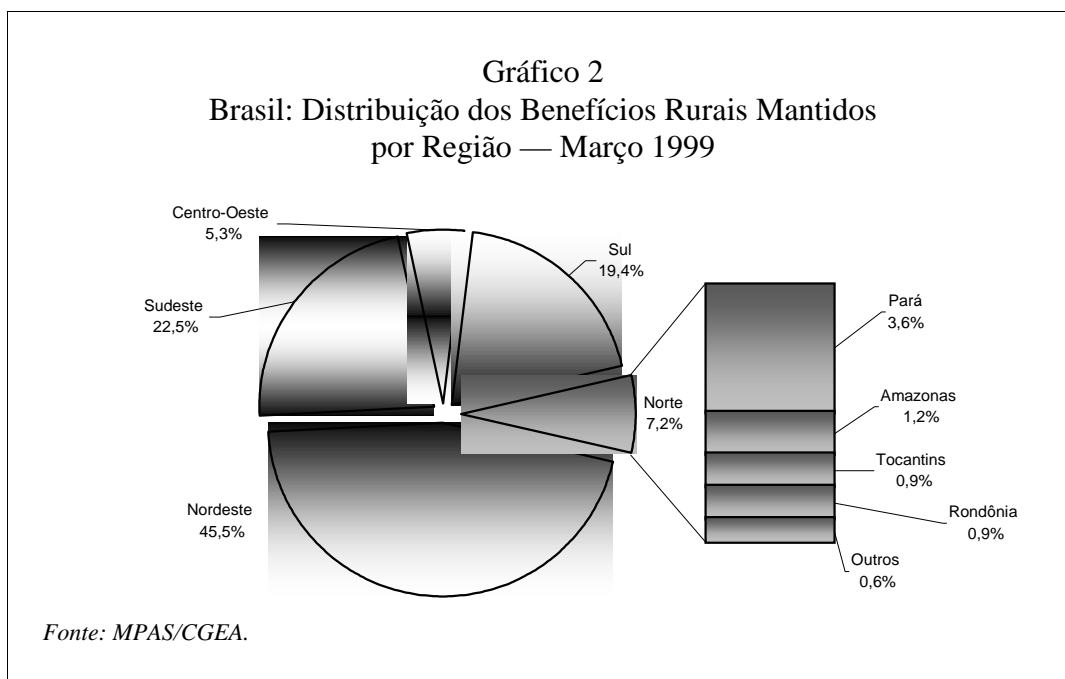
regiões Norte e Sul são as que apresentam desproporções. O Sul possuía 3,6 pontos percentuais a mais de participação no total de beneficiários do que de população rural, ao passo que a região Norte, nesse critério, era a proporcionalmente menos beneficiada do Brasil, com uma desvantagem de quase 5,3 pontos percentuais entre ambas as variáveis.

Tabela 3

Brasil: População Rural Residente (1996) e Benefícios Rurais Emitidos (Março 1999), segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação

	População Rural (1996)		Benefícios Rurais Emitidos (Março 1999)		Diferencial E = D - B	Proporção F = C/A x 100
	Absoluto	%	Absoluto	%		
	A	B	C	D		
Região Norte	4.250.766	12,50	441.232	7,24	-5,27	10,38
Rondônia	468.143	1,38	55.499	0,91	-0,47	11,86
Acre	168.322	0,50	22.113	0,36	-0,13	13,14
Amazonas	623.113	1,83	70.864	1,16	-0,67	11,37
Roraima	72.854	0,21	7.381	0,12	-0,09	10,13
Pará	2.561.832	7,54	220.587	3,62	-3,92	8,61
Amapá	48.869	0,14	9.976	0,16	0,02	20,41
Tocantins	307.633	0,90	54.812	0,90	-0,01	17,82
Região Nordeste	15.575.505	45,81	2.776.066	45,53	-0,28	17,82
Maranhão	2.511.008	7,39	340.649	5,59	-1,80	13,57
Piauí	1.117.061	3,29	226.406	3,71	0,43	20,27
Ceará	2.096.483	6,17	432.469	7,09	0,93	20,63
Rio Grande do Norte	715.174	2,10	180.914	2,97	0,86	25,30
Paraíba	1.043.630	3,07	255.287	4,19	1,12	24,46
Pernambuco	1.922.216	5,65	405.497	6,65	1,00	21,10
Alagoas	971.425	2,86	124.184	2,04	-0,82	12,78
Sergipe	483.606	1,42	86.040	1,41	-0,01	17,79
Bahia	4.714.902	13,87	724.620	11,89	-1,98	15,37
Região Sudeste	7.177.111	21,11	1.370.825	22,49	1,37	19,10
Minas Gerais	3.598.852	10,59	700.348	11,49	0,90	19,46
Espírito Santo	626.701	1,84	118.893	1,95	0,11	18,97
Rio de Janeiro	599.891	1,76	95.332	1,56	-0,20	15,89
São Paulo	2.351.667	6,92	456.252	7,48	0,57	19,40
Região Sul	5.358.380	15,76	1.183.706	19,42	3,65	22,09
Paraná	1.991.814	5,86	472.940	7,76	1,90	23,74
Santa Catarina	1.310.114	3,85	226.295	3,71	-0,14	17,27
Rio Grande do Sul	2.056.452	6,05	484.471	7,95	1,90	23,56
Região Centro-Oeste	1.635.644	4,81	324.765	5,33	0,52	19,86
Mato Grosso do Sul	323.516	0,95	71.685	1,18	0,22	22,16
Mato Grosso	540.284	1,59	75.499	1,24	-0,35	13,97
Goiás	642.146	1,89	136.351	2,24	0,35	21,23
Distrito Federal	129.698	0,38	41.230	0,68	0,29	31,79
Brasil	33.997.406	100,00	6.096.594	100,00	0,00	17,93

Fontes: IBGE [Contagem Populacional (1996)] e Boletim Estatístico da Previdência Social (v. 4, n. 3).



Dentro da região Norte, o Estado do Pará detém praticamente a metade dos respectivos beneficiários rurais ou 3,6% do total de benefícios rurais do Brasil, comparado a 7,5% da população rural total de 1996, o que faz do Pará o estado proporcionalmente menos beneficiado pelo subsistema rural na região Norte e no Brasil — possivelmente devido à estrutura etária mais jovem do que a média brasileira (ver Gráfico 9). É interessante mencionar, ainda, que o número de benefícios rurais pagos a residentes no Pará (220.587) superava em 34% o de benefícios urbanos (164.582) em março de 1999. Os dispêndios totais com benefícios da clientela urbana, no entanto, eram 36,3% mais elevados que os com beneficiários rurais no Pará no mesmo mês. Isso se deve ao fato de que o benefício médio urbano (R\$ 237,46), principalmente em virtude do acesso mais frequente do segurado urbano à aposentadoria por tempo de serviço, é superior ao benefício médio rural (R\$ 129,98) — valor do salário mínimo em março de 1999: R\$ 130,00.

Conforme a Tabela 4, havia em 1995 uma elevada concentração de beneficiários rurais na região nordeste do Pará, onde se destaca a microrregião da Bragantina, tanto em termos absolutos (37% do total de benefícios rurais emitidos) quanto na relação entre beneficiários e participação da microrregião na população rural do Estado do Pará. Outra mesorregião de relevo é a metropolitana de Belém, cujo volume elevado de beneficiários rurais (16,8% do total de benefícios emitidos) é amplamente explicado pela elevada proporção da população rural paraense ali residente (28,8% na região metropolitana, dos quais 27,1% na microrregião da capital, concentrados nos municípios de Belém e Ananindeua). O perfil da microrregião de Castanhal, no entanto, é mais próximo do das demais microrregiões do nordeste paraense (com 5,2% dos benefícios e 1,7% da população rural).

Duas situações diferentes podem ser constatadas na análise das outras mesorregiões paraenses. Por um lado, o baixo Amazonas apresenta participação no número de benefícios rurais emitidos levemente acima da sua participação na população total, enquanto, pelo outro, o sul do Pará apresentou, em função da sua trajetória de ocupação recente, um crescimento populacional mais intenso, pelo que a proporção de benefícios rurais é ligeiramente inferior à das duas mesorregiões sudeste e sudoeste paraense na população total do estado.

Tabela 4

Estado do Pará: Distribuição dos Benefícios Previdenciários Rurais Emitidos por Meso e Microrregião — 1995

(Em %)

	Benefícios Rurais					População Rural (1996)
	Pensão	Aposentadoria por Invalidez	Aposentadoria por Idade	RMV	Total	
Pará	25,4	6,1	58,8	9,7	100,0	100,0
Baixo Amazonas	3,3	1,3	7,3	1,4	13,3	9,7
Óbidos	0,8	0,3	2,0	0,4	3,4	2,6
Santarém	2,3	1,0	4,8	1,0	9,0	5,6
Almeirim	0,2	0,0	0,5	0,0	0,9	1,5
Marajó	1,5	0,4	5,4	0,3	7,5	9,0
Portel	0,2	0,0	1,5	0,0	1,8	2,3
Furos de Breves	0,6	0,1	2,6	0,2	3,4	4,0
Arari	0,7	0,2	1,3	0,1	2,4	2,7
Metropolitana Belém	4,1	0,8	10,4	1,5	16,8	28,8
Belém	2,6	0,6	7,4	1,0	11,6	27,1
Castanhal	1,5	0,3	3,0	0,4	5,2	1,7
Nordeste Paraense	9,8	2,0	23,1	2,2	37,0	23,7
Salgado	1,9	0,2	4,3	0,3	6,7	3,7
Bragantina	3,1	0,8	6,3	0,9	11,1	5,8
Cametá	1,8	0,4	6,6	0,5	9,4	0,7
Tomé-Açu	0,7	0,1	1,9	0,1	2,7	5,0
Guamá	2,2	0,4	4,0	0,4	7,1	8,4
Sudoeste Paraense	1,2	0,3	2,2	0,3	4,0	9,8
Itaituba	0,5	0,2	1,1	0,2	2,0	3,8
Altamira	0,6	0,1	1,1	0,1	2,0	5,9
Sudeste Paraense	4,6	0,9	7,1	3,4	16,0	19,0
Tucuruí	0,6	0,1	1,4	0,1	2,3	3,5
Paragominas	0,8	0,1	1,0	0,2	2,0	2,7
São Félix do Xingu	0,2	0,0	0,3	0,0	0,6	2,5
Parauapebas	0,6	0,3	0,5	2,2	3,6	3,0
Marabá	0,8	0,2	1,9	0,4	3,2	2,0
Redenção	0,9	0,1	1,2	0,2	2,4	3,4
Conceição Araguaia	0,7	0,1	0,9	0,2	2,0	2,0
Municípios Desconhecidos	0,8	0,4	3,4	0,7	5,3	0,0

Fontes: Dataprev/Sintese e IBGE (Contagem 1996). Elaboração própria.

4.2 - Situação Financeira do Subsistema da Previdência Rural

Na Tabela 5 procura-se fazer um cálculo do saldo do subsistema previdenciário rural. Para o cálculo do montante arrecadado para o financiamento da previdência rural, há duas interpretações possíveis. Além da soma das contribuições arrecadadas no meio rural conforme a legislação atualmente vigente, há a possibilidade de se supor a existência de uma alíquota solidária de três pontos percentuais dos 20 pontos contribuídos pelas empresas, o que estava previsto na legislação vigente de 1989 a 1991 [ver Delgado (1997)]. No caso de uma interpretação estrita da legislação atual (pós-1991), o subsistema rural apresentou em 1997 um déficit de aproximadamente R\$ 8 bilhões correntes ou 89,2% do valor dos benefícios emitidos naquele ano. Se for considerada a segunda interpretação, o déficit é reduzido à metade, ou seja, R\$ 4 bilhões correntes ou 44,6% do valor dos benefícios rurais emitidos.

Tabela 5

Brasil: Saldo Financeiro do Subsistema da Previdência Rural — 1997

(Em R\$ Mil Correntes)

Itens	Valores
Arrecadação Rural	
• Contribuição do Empregador Rural sobre a Folha Salarial (Cód. FPAS 604)	172.066
• Contribuição de Outras Entidades da Área Rural sobre Folha Salarial (Cód. FPAS 787)	96.393
• Contribuição de Agroindústrias e Cooperativas sobre Folha Salarial (Cód. FPAS 795)	60.387
• Contribuição sobre Valor de Comercialização da Produção Rural (Cód. FPAS 744)	<u>636.739</u>
Soma 1	965.585
• Alíquota Virtual de três Pontos Percentuais do Recolhimento das Empresas Urbanas (Exceto Contribuições pelos Códigos FPAS 604, 787, 795 e 744) ^a	3.918.352
Soma 2 (Soma 1 + Alíquota de três Pontos Percentuais)	<u>4.883.937</u>
Valor dos Benefícios Rurais Emitidos em 1997	8.970.103
Saldo da Previdência Rural em 1997	
Sem Alíquota de 3% do Recolhimento das Empresas Urbanas	-8.004.518
• Arrecadação/Benefícios Emitidos (em %)	10,8
• Necessidade de Suplementação/Benefícios Emitidos (em %)	89,2
Com Alíquota de 3% do Recolhimento das Empresas Urbanas	-4.086.166
• Arrecadação/Benefícios Emitidos (em %)	54,4
• Necessidade de Suplementação/Benefícios Emitidos (em %)	45,6

Fonte dos dados brutos: AEPS.

^a Supondo-se a continuidade da vinculação de três pontos percentuais da alíquota de 20 pontos percentuais da arrecadação urbana ao financiamento da previdência rural, conforme legislação vigente em 1989 [Lei 7.787; ver Delgado (1997)].

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

4.3 - Impactos Redistributivos Regionais da Previdência no Brasil e no Estado do Pará

A partir de diversos estudos [Delgado (1997), Gomes e McDowell (1997), Monteiro e McDowell (1998)] já é sabido que a previdência social possui, em função do desenho do seu plano de benefícios, sua estrutura de financiamento e da profunda heterogeneidade regional brasileira, importantes efeitos redistributivos inter-regionais de renda. Esses impactos progressivos manifestam-se tanto ao considerar-se a redistribuição interestadual quanto a redistribuição intermunicipal de renda.

Pelos dados da Tabela 6, por exemplo, é possível visualizar a existência de um viés redistributivo dos municípios mais populosos do Sul, Sudeste e Centro-Oeste do país para o Norte e principalmente o Nordeste, destacando-se como receptores líquidos de recursos os municípios pequenos e médios. No caso particular da região Centro-Oeste, se controlados os casos de trajetória específica de várias carreiras profissionais de Brasília, com o freqüente retorno dos profissionais

aposentados aos respectivos estados de origem, muito provavelmente o Centro-Oeste também seria um receptor líquido de transferências previdenciárias.

Tabela 6

Brasil e Regiões: Diferença entre Benefícios (Concedidos mais Mantidos) e Arrecadação *per capita* do INSS, por Classes de Municípios Agregados segundo a População — 1995

(Em R\$/Ano)

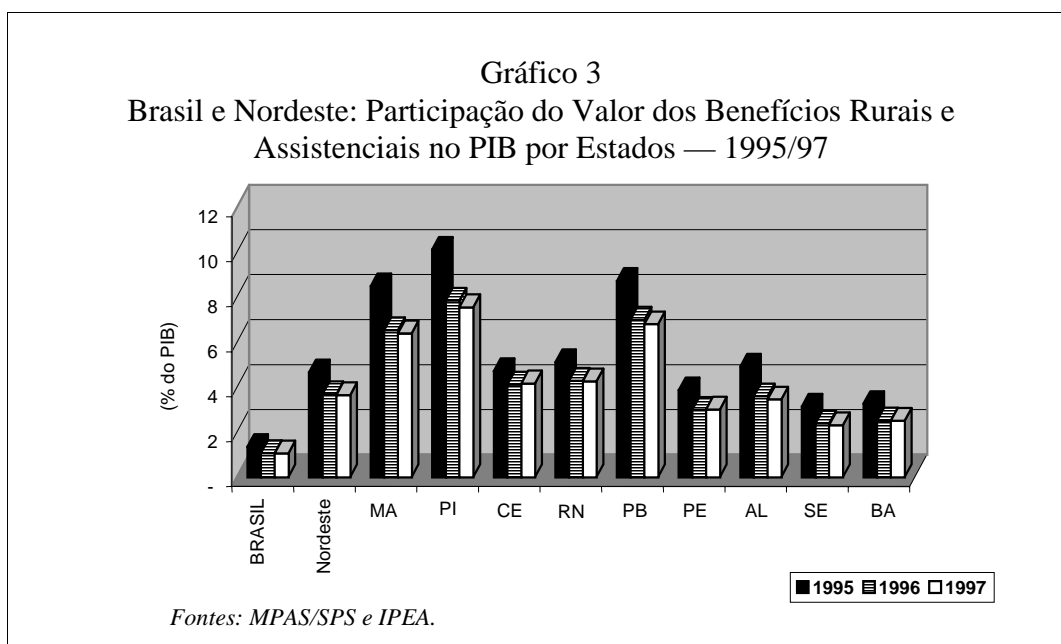
Tamanho dos Municípios	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
Até 5 mil Habitantes	18,7	59,8	13,1	-18,6	18,2	15,2
5 mil a 10 mil	36,3	82,2	17,6	26,1	21,9	41,5
10 mil a 20 mil	48,5	104,0	8,1	1,4	15,5	51,8
20 mil a 50 mil	53,5	130,2	27,1	83,1	72,8	82,9
50 mil a 100 mil	42,4	161,0	65,7	69,0	51,0	92,9
100 mil a 500 mil	26,1	79,8	-16,8	5,1	-18,5	6,1
500 mil a 1 milhão	n.d.	38,4	-97,2	n.d.	-74,2	-48,6
Mais de 1 milhão	-46,7	27,5	-229,2	-238,1	-286,8	-172,0
Total	23,6	97,1	-61,9	-1,4	-42,4	0,0

Fonte: Gomes e McDowell (1997), a partir de dados brutos extraídos de: *Síntese/Dataprev e IBGE — Contagem da População 1996*.

Já o Gráfico 3 apresenta o significativo impacto interestadual redistributivo de renda para o caso das aposentadorias rurais e dos benefícios assistenciais (RMV e amparo-Loas) nos estados do Nordeste, medido pela proporção dos benefícios sobre o PIB regional. A Paraíba e o Piauí — dois estados com indicadores sociais menos favoráveis —, bem como o Maranhão, o estado com a menor taxa de urbanização do Nordeste, figuram entre os principais beneficiados. Há, sem dúvida, um destaque absoluto da região Nordeste em termos de repercussões redistributivas de renda do subsistema previdenciário rural. Os estados de outras regiões do país, entre as quais a região Norte, não apresentam na média índices de impacto comparáveis ao Nordeste. Embora a maioria dos estudos sobre a diversidade regional do Brasil utilize os estados como unidade básica, sabe-se que é possível encontrar, quando de uma análise intermunicipal, dentro de muitos dos estados um universo por vezes no mínimo tão heterogêneo quanto o interestadual brasileiro.

Isso parece ser particularmente verdadeiro para o Estado do Pará, onde se verifica uma história de ocupação territorial e desenvolvimento socioeconômico marcada pela convivência e sobreposição de estruturas regionais geradas desde as fases colonial e imperial (com manifestações urbanas principalmente em Belém, Cametá e Bragança), com regiões que se desenvolveram durante o ciclo da borracha, outras que receberam imigrações nordestina, européia e japonesa calcadas na pequena propriedade rural e outras que foram ocupadas recentemente via megaprojetos infra-estruturais ou com o avanço da “fronteira agrícola” do Mato Grosso em direção ao norte, as ondas de migração do Nordeste para o Norte (tendo o Maranhão e, depois, o Pará como “portas de entrada”), além do fato de,

na metrópole regional, ter-se uma cidade (porto e “porta” da Amazônia) com contatos econômicos e culturais ao longo da sua história muito particulares com outros países, que não somente a metrópole colonial. Pode-se constatar sem grandes dificuldades que o Pará, pela sua conformação histórica, é um dos estados brasileiros em cujo território apresenta-se um alto grau de heterogeneidade socioeconômica intermunicipal, o que também poderia estar refletido em um peso diferenciado dos benefícios da previdência rural para alguns municípios em comparação a outros.



Uma forma ainda pouco difundida de abordar o sistema da previdência rural seria vê-lo como um segundo sistema, parafiscal, de redistribuição inter-regional de renda, paralelo aos canais fiscais tradicionais do ponto de vista dos municípios, entre os quais se destacam o FPM e a Cota-Parte do ICMS. Tanto o FPM quanto a Cota-Parte dividem entre os municípios parte da receita tributária da União ou estados, respectivamente. Apresentou-se a oportunidade de fazer, para o Estado do Pará, uma comparação entre as transferências pelos canais fiscais (FPM e Cota-Parte do ICMS) e as transferências pelo sistema de aposentadorias rurais, identificando-se eventuais grupos de municípios que se diferenciavam uns dos outros quanto à importância das transferências obtidas por uma ou outra fonte de transferências. Em uma primeira aproximação para o Estado do Pará como um todo, para se ter conta da importância quantitativa das transferências via benefícios rurais, basta ressaltar que estas (R\$ 305 milhões) equivaliam em 1995 a aproximadamente 4/5 das transferências brutas via ICMS e FPM (R\$ 388 milhões). Igualmente, as transferências via benefícios rurais praticamente igualavam a totalidade da arrecadação federal de impostos no território do Pará (R\$ 316 milhões) nesse mesmo ano.

A análise por municípios a seguir abrangeu 104 de 143 municípios do Pará, isto é, aqueles para os quais foi possível obter os dados tributários e previdenciários consolidados para o ano de 1995. Os resultados estão apresentados na Tabela 7, na qual se trabalha com transferências brutas, ou seja, sem descontar dos valores transferidos a arrecadação de impostos estaduais ou federais. Ao realizar-se o cálculo com transferências líquidas, modifica-se a posição relativa de alguns municípios — aumentando o peso da previdência rural no estado como um todo como forma de redistribuição inter-regional de renda — mas não se altera a tendência fundamental das conclusões.

Tabela 7

Estado do Pará: Transferências Recebidas pelos Municípios a partir da Previdência Rural e dos Sistemas FPM/Cota-Parte do ICMS — 1995

		Estado do Pará		Municípios “Fiscais”		Municípios “Previdenciários”	
		Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Número de Municípios							
Analisados	A	104	100,0	63	60,6	41	39,4
População (1995)	B	5.152.403	100,0	3.442.391	66,8	1.710.012	33,2
Volume de Gastos da Previdência Rural (1995, em R\$ Correntes)	C	305.991.924	100,0	139.414.339	45,6	166.577.585	54,4
Quantidade de Benefícios da Previdência Rural Emitidos em 1995	D	1.355.756	100,0	593.939	43,8	761.817	56,2
Quantidade de Benefícios Rurais Emitidos por 100 Habitantes	E=D/B*100	26,3		17,3		44,6	
Transferências Recebidas do FPM e da Cota-Parte do ICMS em 1995 (em R\$ Correntes)	F	422.098.971	100,0	316.376.632	75,0	105.722.339	25,0
Relação entre as Transferências Recebidas da Previdência Rural e do FPM/ICMS	G=C/F	0,72		0,44		1,58	
Gasto Médio em Benefícios da Previdência Rural por Habitante/ano em 1995 (em R\$ Correntes)	H=C/B	83		62		116	
Transferência Média Recebida do FPM/ICMS por Habitante em 1995 (em R\$ Correntes)	I=F/B	98		107		84	

Fontes dos dados primários: Síntese/Dataprev, CGEA/MPAS, IBGE (Estimativa da População 1995), Sefpa/TCU (Pará) e Seplan/Idesp (Pará). Elaboração própria.

Nota: Benefícios rurais considerados: aposentadorias por idade e invalidez, pensões e rendas mensais vitalícias por idade e invalidez.

Na Tabela 7 divide-se o Estado do Pará em um primeiro grupo chamado “municípios fiscais”, ou seja, onde as transferências pelos canais fiscais do FPM e da Cota-Parte do ICMS têm mais peso relativo, e um segundo grupo, denominado “municípios previdenciários”, isto é, os municípios em que as transferências recebidas pelas famílias do município a partir do sistema de previdência rural suplantam as transferências recebidas pelo município pelos mecanismos fiscais acima. É necessário apontar para o fato de que a natureza das transferências em discussão é bastante diferente — as transferências fiscais direcionam-se ao Tesouro Municipal e percorrem a via do orçamento público, enquanto as transferências previdenciárias chegam diretamente aos segurados e suas respectivas unidades domiciliares/famílias. Evidentemente não se postula aqui a substituíbilidade de um tipo de transferência pelo outro, mas propõe-se meramente um exercício de comparação, para se ter ciência da proporção representada pelas aposentadorias rurais nos fluxos de redistribuição inter-regional de recursos no Brasil. Vale lembrar, também, que promover a redistribuição inter-regional de renda não é objetivo primordial de um sistema previdenciário, mas consequência da confluência do atual plano de benefícios e custeio com a heterogeneidade regional brasileira.

A proporção entre as transferências previdenciárias rurais e as fiscais está representada na linha G da Tabela 7 e, para o Estado do Pará, mostra que, na média, os municípios paraenses estudados receberam, em 1995, R\$ 0,72 de transferências previdenciárias rurais para cada real de transferências fiscais. Esta proporção de 0,72 também seria obtida se fosse feita a divisão do valor da linha H (gasto médio em benefícios da previdência rural por habitante/ano) pelo da linha I (transferência média recebida do FPM/ICMS por habitante/ano).

Os municípios “fiscais”, conforme a Tabela 7, correspondem a 3/5 do total de municípios estudados, cobrem 2/3 da população e recebem 3/4 das transferências fiscais. Já o grupo dos municípios “previdenciários” responde por 2/5 dos municípios analisados, os quais correspondem a 1/3 da população, mas a 54,4% do volume de gastos da previdência rural nos municípios aludidos em 1995. Percebe-se, pelo conjunto de dados, que existem dois grupos de municípios com perfil claramente diferenciado, onde as transferências previdenciárias rurais parecem ser menos concentradas do que as transferências pelas vias fiscais.

Os Gráficos 4 e 5 apresentam possíveis agrupamentos dos municípios estudados. Sobressai que os municípios previdenciário-rurais são aqueles que parecem apresentar um dos dois seguintes perfis: ou são os pólos locais de pequenas regiões de rio ou ilhas características da Amazônia, onde se concentram serviços urbanos para as áreas ribeirinhas, ou trata-se daqueles municípios de colonização antiga, as “fronteiras velhas” (correspondendo aproximadamente à mesorregião do nordeste paraense), onde já houve um amadurecimento demográfico da população ocupada na agricultura, ou seja, que a(s) primeira(s) geração(ões) de agricultores migrantes tenha(m) se aposentado.

Gráfico 4
Pará: Um Possível Agrupamento dos Municípios “Fiscais”



Obs.: Grupos 4 e 5: Municípios de ocupação recente ou ainda “fronteira”.

Gráfico 5
Pará: Um Possível Agrupamento dos Municípios “Previdenciários”



Obs.: Grupos 2 a 5: Municípios de colonização antiga (50 a 100 anos de história) e “amadurecimento demográfico”, “fronteiras” velhas.

Uma especulação a ser levantada e que poderia ser testada em estudos futuros é a de que, no caso dos estados amazônicos, os ciclos de migração recentes terão elevada influência sobre o perfil futuro de distribuição de beneficiários rurais na região, uma vez que em muitas mesorregiões a ocupação no campo ainda não chegou a um amadurecimento demográfico. Dessa forma, na Amazônia, o impacto redistributivo inter-regional dos benefícios rurais ainda pode aumentar ao longo das próximas décadas, à medida que, por exemplo, a população ocupada na agricultura em regiões como o percurso da Transamazônica e o sul paraense “envelheça” mais.

5 - IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS DAS APOSENTADORIAS RURAIS EM IGARAPÉ-AÇU, BRAGANTINA

5.1 - A Pesquisa Empírica e Motivos da Escolha de Igarapé-Açu (PA)

Entre os meses de março e maio de 1998 foram realizadas 36 entrevistas com beneficiários rurais e beneficiários do amparo assistencial (BPC da Loas) no município de Igarapé-Açu (PA). O objetivo das entrevistas foi detectar o impacto socioeconômico desses benefícios sobre as unidades familiares, isto é, os domicílios dos beneficiários. Optou-se por fazer entrevistas, pois os dados socioeconômicos disponíveis a partir de fontes secundárias não permitem um nível de desagregação que diferencie beneficiários urbanos de rurais [como é o caso da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE] e tampouco esses dados estariam disponíveis para a região rural da Amazônia [idem PNAD, Pesquisa de Condições de Vida (PCV)/Seade e Pesquisa de Padrões de Vida (PPV)/IBGE].

O município de Igarapé-Açu, na microrregião da Bragantina, no nordeste do Estado do Pará, foi escolhido como local de uma pesquisa devido à arquitetura do próprio projeto de pesquisa SHIFT ENV 44 — Pequena Produção na Amazônia, parceria da Universidade Federal do Pará e da Universidade Livre de Berlim, que já vem realizando um mapeamento socioeconômico da microrregião da Bragantina e de Igarapé-Açu em especial. Dessa forma, havia a possibilidade de apoiar-se sobre resultados já obtidos em pesquisas anteriores sobre temas correlacionados (evolução dos sindicatos da região, dinâmica da pequena produção agrícola, financiamento e comercialização da produção local, racionalidade e estrutura de decisões das famílias produtoras rurais, a economia do maracujá e outros), bem como conhecimento geográfico da região e uma infraestrutura de apoio à pesquisa disponíveis. Por outro lado, o trabalho, ao ser realizado em Igarapé-Açu, complementa os resultados dos demais trabalhos do Projeto SHIFT ENV 44, circunscritos à mesma área geográfica.

Ademais, na mesma localidade está sediado desde 1991 outro Projeto de Pesquisa SHIFT: trata-se do ENV 25 — Capoeira, uma parceria da Embrapa-CPATU (Belém) e das Universidades de Göttingen e de Bonn (Alemanha), que estuda o condicionamento recíproco entre o meio ambiente e a produção agrícola local

desde uma perspectiva das ciências naturais. Desse modo, pode haver a possibilidade de, por meio de uma complementação recíproca de ambos os projetos SHIFT, fornecer elementos para o desenho de estratégias ambientalmente sustentáveis de desenvolvimento agrícola para a região. Uma questão especialmente relevante para o programa SHIFT como um todo, nesse sentido, seria investigar que obstáculos socioeconômicos dificultam a adoção de tecnologias apropriadas à sustentabilidade ambiental e se, eventualmente, um sistema de transferências monetárias aos agricultores, compensatório do risco proporcionado pela opção por tecnologias de cultivo diferentes das tradicionais, poderia constituir elemento redutor das barreiras ao uso sustentável dos recursos naturais na Amazônia.

5.2 - Caracterização socioeconômica da Bragantina e de Igarapé-Açu⁶

A microrregião da Bragantina está localizada na região nordeste do Estado do Pará, próximo à costa atlântica, entre os municípios de Castanhal a oeste e o limite do Pará com o Estado do Maranhão a leste. Ao norte ficam os municípios costeiros do Pará, que, na sua maioria, fazem parte da microrregião do Salgado. Ao sul a delimitação é com a microrregião da Guajarina (ou Guamá). A microrregião da Bragantina (doravante chamada de Bragantina) não corresponde exatamente à expressão corrente “Zona Bragantina”, pois esta última abrange ainda, no uso cotidiano local, alguns municípios das microrregiões vizinhas do Salgado e da Guajarina.

A Bragantina é formada atualmente por 13 municípios,⁷ entre os quais os de maior número de habitantes são Bragança e Capanema. Possuía em 1996, conforme a Contagem da População do IBGE, 301.558 habitantes. A densidade populacional local é maior que a média do Estado do Pará. Sua economia é basicamente agrícola, apesar da existência de algumas empresas do setor industrial — em especial agroindustrial — nas suas maiores cidades.

A ocupação da microrregião da Bragantina deu-se inicialmente por migrações de curta distância, em especial deslocamentos de habitantes da região litorânea, usando para tal os igarapés que cortam a Bragantina. A colonização mais recente da região se inicia ao final do século XIX e princípio do século XX, tendo como impulso fundamental a construção da ferrovia Bragança—Belém (1883/1908). Foram em especial as ondas de migração do Nordeste para a Amazônia, principalmente conforme as grandes secas naquela macrorregião, além de colonos de origem espanhola, que marcaram o perfil do contingente de migrantes à Bragantina. Mais recentemente, um novo grupo populacional — os descendentes

⁶ Nesse trecho o texto apóia-se principalmente em Clérigo (1996), Silva *et alii* (1999) e Gomes e Vergolino (1997), complementados por declarações de informantes na região (proprietária do Cartório de Igarapé-Açu, técnicos da Faculdade de Ciências Agrárias do Pará e colegas dos Projetos SHIFT ENV 25 e ENV 44).

⁷ Os municípios são: Augusto Corrêa, Bonito, Bragança, Capanema, Igarapé-Açu, Nova Timboteua, Peixe-Boi, Primavera, Santa Maria do Pará, Santarém Novo, São Francisco do Pará, Quatipuru e Tracuateua.

de imigrantes japoneses — veio a Igarapé-Açu, deslocando-se desde Tomé-Açu devido a uma crise na agricultura daquela região. Outro ponto de inflexão na história regional recente, igualmente marcado pela modificação estrutural da modalidade de transporte disponível na região, é constituído pelo ano de 1965, quando foi, por um lado, desativada a ferrovia e, por outro, concluída a construção da rodovia Belém—Brasília. A abertura das rodovias Belém—Maranhão e Belém—Brasília na década de 60 (essa última asfaltada em 1973) aprofundou um processo de despolarização da economia paraense oriental em relação a Belém. A Bragantina, que já possuía uma significativa conexão comercial com os atacadistas do Sul-Sudeste e Nordeste via Castanhal, passou a estar definitivamente vinculada ao mercado nacional sem a necessidade de intermediação de Belém.

Esse fato, no entanto, é paradoxalmente correlacionado na literatura com uma perda de dinamismo econômico da região e prejuízo de qualidade de vida desde então [Clérigo (1996) e Gomes e Vergolino (1997)]. O baixo dinamismo da economia local desde a década de 70 pode ser constatado na Tabela 8, onde as microrregiões da Bragantina e do Salgado paraense (“Velha Fronteira”) apresentam os menores índices de crescimento econômico entre as diversas sub-regiões amazônicas apresentadas. Mesmo durante os anos 70, quando do auge do “milagre econômico”, a “Velha Fronteira” teria crescido a uma taxa média anual (+9,8%) abaixo da média de crescimento da Amazônia (+12,8%), superior apenas ao crescimento médio de Belém (atingida pela despolarização econômica regional). Ambas as regiões destoariam do restante da Amazônia, onde grandes projetos de infra-estrutura, mineração e a Zona Franca de Manaus proporcionavam elevado crescimento econômico. No período 1980/90, a região apresentou o pior desempenho da Amazônia (-0,2% contra uma média da Amazônia de 6%). Curiosamente, já nos anos 90, a “Velha Fronteira” teria apresentado a maior taxa de crescimento econômico (+8,3%) das sub-regiões amazônicas. A média amazônica (-0,6%) nesse período está fortemente condicionada à abertura comercial brasileira e, notadamente, a seus impactos sobre a indústria da Zona Franca de Manaus [Gomes e Vergolino (1997)]. A consequência desse baixo dinamismo econômico no período como um todo teria sido um crescimento fraco do PIB *per capita*, que, no caso da Bragantina, encontrava-se, em 1993, em nível semelhante ao de aproximadamente uma década e meia atrás (ver Gráfico 6).

Há, no entanto, questionamentos à metodologia de obtenção [Santana (1997)] e à precisão dos dados contidos na Tabela 8. Conforme depoimentos locais, colhidos pelo projeto SHIFT ENV 44, a trajetória agrícola da região da Bragantina nas duas décadas recentes parece mostrar que, em vez do cenário de forte expansão nos anos 70, crise na década de 80 e retomada na de 90, sugeridos na tabela e em vários dados do IBGE, a seqüência teria sido inversa: crescimento moderado na década de 70, auge nos anos 80 e crise mais recentemente. Além disso, continua a crítica, a microrregião do Salgado, subsumida junto à Bragantina sob o epíteto “Velha Fronteira”, teria apresentado evolução histórica recente divergente da Bragantina, pelo que a média de ambas pode não ser representativa de nenhuma das duas microrregiões. Afora isso, prossegue o argumento, poderia haver

distorções em comparar taxas de crescimento (moderadas) de regiões consolidadas e/ou antigas, como a Bragantina, com as de regiões recém-ocupadas, cuja situação de saída é numericamente muito baixa e gera taxas de crescimento bastante altas.

Tabela 8

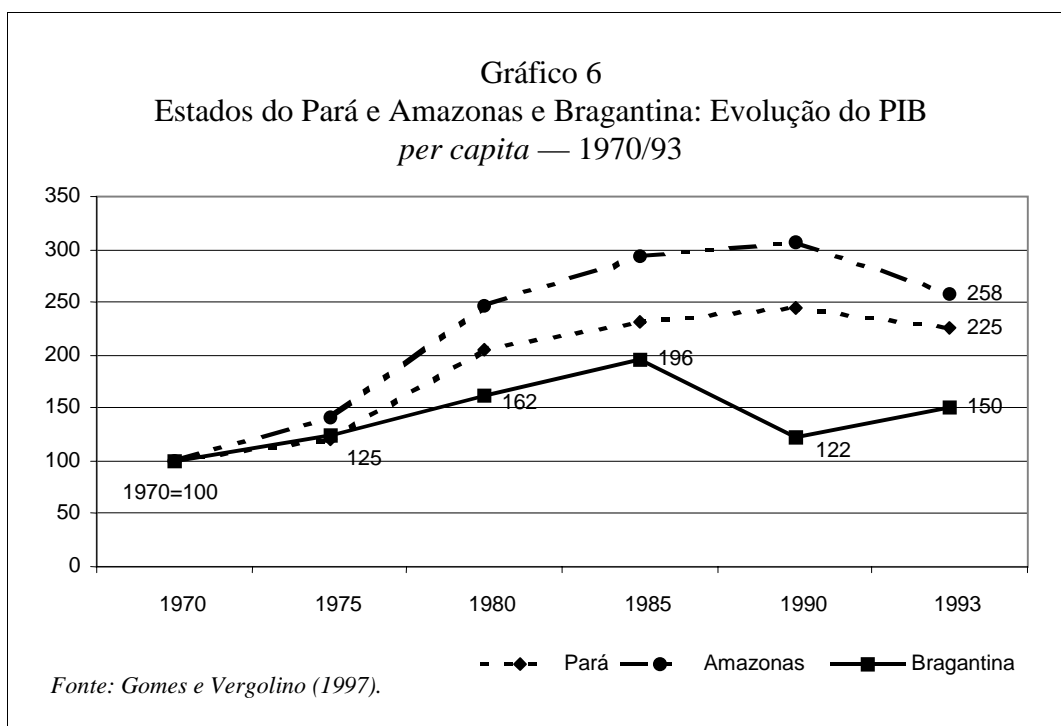
Amazônia: Taxas Médias Anuais de Crescimento do PIB Estimado — 1970/93

	1970/93	1970/80	1980/90	1990/93
Manaus	8,7	15,3	5,6	-1,9
Belém	6,7	9,4	5,0	3,8
Rondônia	12,1	19,6	9,0	-0,7
Carajás	12,4	21,9	10,6	-9,6
Ouro do Pará	12,8	26,1	4,3	0,6
Velha Fronteira ^a	5,1	9,8	-0,2	8,3
Extrativismo	7,5	11,6	6,6	-2,0
Pecuária Incentivada	11,2	22,3	4,2	0,3
Total Amazônia	8,0	12,8	6,0	-0,6

(Em %)

Fonte: Gomes e Vergolino (1997).

^a Inclui as microrregiões do Salgado (PA) e da Bragantina (PA).



O município de Igarapé-Açu foi fundado em 1906 em função da ferrovia Bragança—Belém.⁸ Ele possui, como municípios vizinhos, ao norte Marapanim e Maracanã (da microrregião do Salgado), a leste Santa Maria do Pará e Nova Timboteua (Bragantina), a oeste São Francisco do Pará (Bragantina) e ao sul Castanhal (microrregião de Castanhal). Possui uma área de 756 quilômetros quadrados e está situado a 1°07'41'' latitude sul e 47°47'15'' longitude oeste. Pelo seu território passam quatro rios principais (Jambu-Açu, Igarapé-Açu, Caripi e Maracanã), que fluem no sentido sul-norte em direção ao Oceano Atlântico. No município, por ocasião de sua colonização no século XX, foram abertas travessas paralelas e perpendiculares, formando quadrados de dois quilômetros de lado. Essa estrutura em forma de “grade” existe em grande parte ainda hoje. Os lotes-padrão oferecidos aos colonos tinham 400 metros de frente por um quilômetro de profundidade, pelo que hoje, apesar de algum processo de concentração fundiária, há uma presença significativa da micro e da pequena propriedade, onde 94% dos agricultores do município trabalham propriedades de até 100 hectares de extensão [Silva *et alii* (1999)]. Em comparação com outras regiões do Pará, o município não tem conflitos fundiários muito acirrados e as soluções aos litígios existentes têm sido encaminhadas pela justiça comum.

Cabe lembrar também que Igarapé-Açu, que apresenta uma incipiente arrecadação própria de tributos municipais, ficou classificado como sendo município “Previdenciário”, na distinção entre municípios “Fiscais” e “Previdenciários” (ver Seção 4). O município possui uma clara preponderância da previdência rural sobre as transferências brutas recebidas por ele a partir do FPM e da Cota-Parte do ICMS (1,75:1,00), bem como sobre as transferências líquidas (2,51:1,00).

Na economia agrícola local, o produto cultivado mais freqüente é a mandioca, cuja produção é vendida sob a forma de farinha a intermediários de Belém. Esses passam, aproximadamente, de forma quinzenal comprando a produção para a venda. Vale registrar a existência de uma outra controvérsia, a saber sobre a característica da pequena produção na Bragantina e em outras regiões do nordeste paraense, onde conflita a idéia de uma produção basicamente de subsistência com a interpretação de que se trata de produtores fortemente integrados ao mercado, apesar de uma parcela não desprezível de autoconsumo [Sawyer (1979), Costa (1989), Santana (1990) e Hurtienne (1999)]. A pequena produção é basicamente realizada com mão-de-obra familiar, havendo pouco assalariamento. Além do algodão, a pimenta e o maracujá constituem dois outros produtos de agricultores mais capitalizados, pois exigem investimento em infra-estrutura (estaqueamento) e financiamento da compra de mudas.

Na segunda metade dos anos 80 registrou-se a incidência do fungo da fusariose nas plantações de pimenta, o que prejudicou severamente o desenvolvimento agrícola do município, com o abandono forçado dos pimentais infectados. Não obstante, observa-se que, recentemente, tem havido uma retomada do plantio de

⁸ Em tupi-guarani, igarapé significa “local por onde passa a canoa” e açu corresponde a “grande”. Para uma caracterização mais precisa e detalhada do município, ver Silva *et alii* (1999).

pimenta em função de cotações favoráveis do produto no mercado internacional. Conforme declarações de produtores locais, isto teria sido resultado de uma crise da produção de pimenta na Indonésia. Como a pimenta possui um ciclo de maturação de alguns anos, eventualmente o atual impulso de plantio novo, que não deve estar ocorrendo apenas na Bragantina, pode vir a resultar em sobreoferta e um ciclo de preços oscilante no futuro. O maracujá, por seu lado, também é uma *commodity* muito oscilante quanto às flutuações de preços e, isoladamente, não parece capaz de garantir um fluxo constante de renda na região. Isso se deve ao fato de que o maracujá não tem a projeção e aceitação internacional do suco de laranja. Atualmente, a maior parte da produção é vendida a intermediários de São Paulo, pois o ciclo de cultivo no Pará faz com que o período da safra do produto coincida com a entressafra em outras importantes regiões fornecedoras, o que permite assegurar que o preço de venda não seja o ponto de mínimo sazonal.⁹ Com exceção de alguns poucos estabelecimentos agroindustriais, praticamente não há atividades industriais no município, e o comércio local restringe-se em quantidade e qualidade ao estritamente necessário ao padrão de consumo da população local, de poder aquisitivo comparativamente baixo.

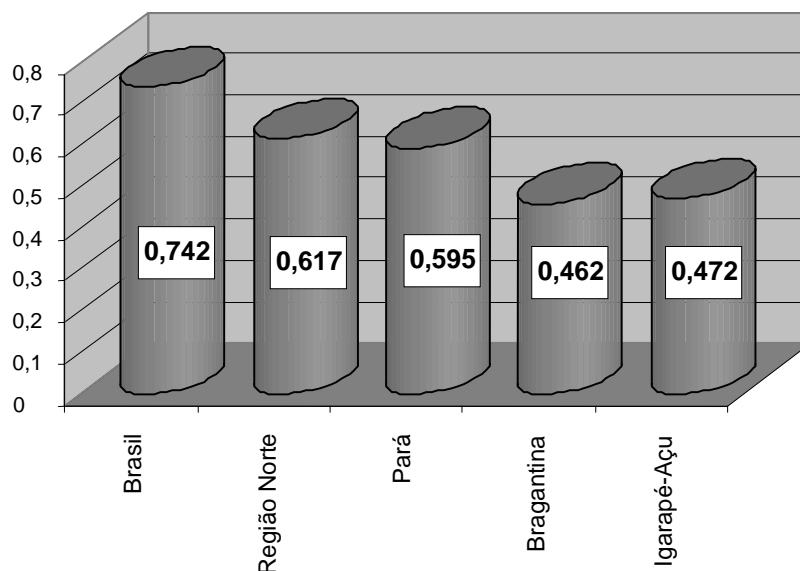
Em uma avaliação da situação social, ao utilizar-se o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M),¹⁰ é possível afirmar que a Bragantina e Igarapé-Açu estão entre as regiões comparativamente mais pobres do Brasil e do Estado do Pará (ver Gráfico 7). Em comparação com todos os municípios do Brasil, o município de Igarapé-Açu localiza-se aproximadamente no topo do terço inferior em termos de IDH-M (ver Gráfico 8).

Na Tabela 9 estão desdobrados alguns dos indicadores componentes do IDH-M, que caracterizam, em uma visão geral, a situação social de Igarapé-Açu e da Bragantina. Em praticamente todos os indicadores, o município de Igarapé-Açu está ligeiramente acima da média daqueles da microrregião da Bragantina, mas ambos estão em situação social precária, quando comparados às médias do Estado do Pará, da região Norte e do Brasil. Como exceção a essa tendência, constata-se no município de Igarapé-Açu indicadores relativamente favoráveis no grupo infância (Grupo C, indicadores 6 e 7) e na proporção de domicílios com abastecimento de água considerado adequado pelos critérios do IBGE (indicador 14).

⁹ Com relação à economia do maracujá na região, ver Wander (1998).

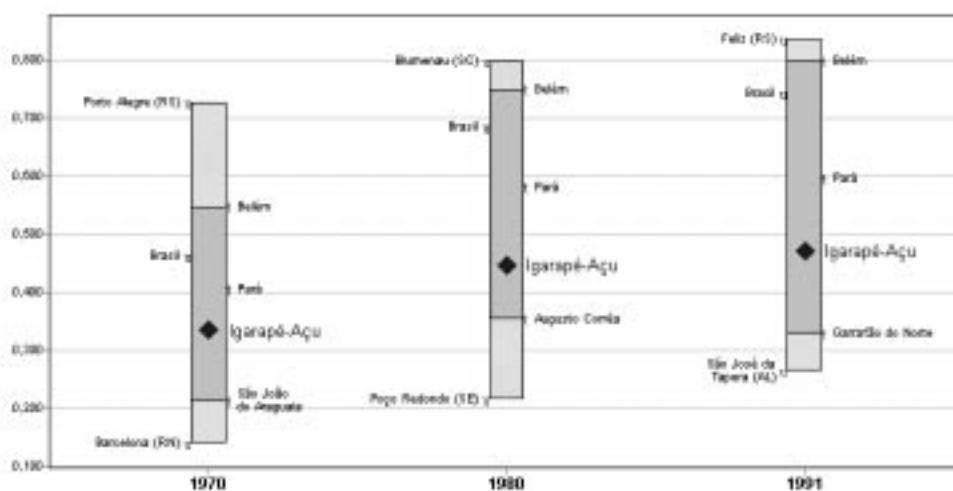
¹⁰ Trata-se de um indicador social composto, desenvolvido por IBGE, IPEA e Fundação João Pinheiro (FJP) a partir da metodologia adaptada do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Ele varia de zero (mínimo) a um (máximo).

Gráfico 7
Igarapé-Açu: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal — 1991



Fonte: PNUD /IPEA/ IBGE/ FJP (1998a).

Gráfico 8
Brasil: Posição Relativa de Igarapé-Açu no Espectro de Municípios Brasileiros conforme o IDH-M — 1970/91



Fonte: PNUD/IPEA/IBGE/FJP (1998a).

Tabela 9

Brasil, Região Norte, Pará, Bragantina e Igarapé-Açu: Indicadores Sociais Selecionados, Componentes do IDH-M — 1991

	Brasil	Região Norte	Pará	Bragantina	Igarapé-Açu
a) Longevidade					
1) Expectativa de Vida ao Nascer	63,3	61,8	61,1	57,6	57,8
2) Taxa de Mortalidade Infantil	49,5	51,0	52,6	70,9	69,8
b) Educação					
3) População de 25 Anos ou Mais com (%)					
• Menos de Quatro Anos de Estudo	42,3	53,3	54,0	67,8	67,3
• Menos de Oito Anos de Estudo	72,1	77,8	78,2	88,9	87,8
• Acima de 11 Anos de Estudo	7,5	3,6	3,7	0,9	0,7
4) Taxa de Analfabetismo (População de Mais de 15 Anos)	19,4	24,1	23,6	32,2	31,2
5) Número Médio de Anos de Estudo (da População de Mais de 25 Anos)	4,9	4,0	4,0	2,8	2,8
c) Infância					
6) Crianças (de 7 a 14 Anos) fora da Escola (%)	22,7	30,8	30,0	31,8	26,3
7) Crianças (de 10 a 14 Anos) Trabalhadoras (%)	8,6	6,7	6,6	9,0	6,9
d) Renda					
8) Renda Familiar <i>per capita</i> Média (Salários Mínimos de set./91)	1,31	0,89	0,82	0,48	0,51
9) Grau de Desigualdade (Theil-L)	0,78	0,72	0,70	0,55	0,54
10) Pessoas com Renda Insuficiente (P0) (%)	45,5	58,6	61,9	76,3	74,8
11) Insuficiência Média de Renda (P1)	0,24	0,31	0,33	0,43	0,42
12) Grau de Desigualdade na População com Renda Insuficiente (P2)	0,16	0,21	0,21	0,29	0,27
e) Habitação					
13) População com Domicílio de Material de Construção Durável (%)	91,6	76,7	73,2	45,4	44,3
14) População com Domicílio com Abastecimento de Água Adequado (%)	83,9	59,2	56,4	45,8	59,5
15) População com Domicílio com Instalação Adequada de Esgoto (%)	58,9	32,6	37,3	31,6	34,0

Fonte: PNUD/IPEA/IBGE/FJP (1998a).

Nota: Theil-L — indicador de desigualdade da distribuição de renda, cujo valor é zero para distribuição igualitária e crescente para maior desigualdade. Exclui do seu cálculo, por questões técnicas, os indivíduos com renda igual a zero.

P0, P1, P2: Indicadores de pobreza construídos conforme a metodologia de Foster, Greer e Thorbecke (1984).

P0: Proporção de pessoas com renda familiar per capita inferior a 0,50 salário mínimo (set. 1991).

P1: Indicador de distância da renda insuficiente dos indivíduos em relação a 0,5 salário mínimo (“média dos hiatos relativos de renda, medidos como fração da linha de insuficiência”).

P2: Indicador de variações na incidência de indivíduos com renda insuficiente, bem como da defasagem e distribuição de renda entre esses indivíduos (“média dos quadrados dos hiatos de renda”).

Um dos grupos de indicadores que deixa essa precariedade mais visível é o relativo à renda¹¹ (Grupo D, Tabela 9). Tanto a Bragantina quanto Igarapé-Açu estavam em 1991 mais que a metade abaixo da média brasileira no tocante à renda familiar *per capita* média, próximos mesmo da linha de pobreza (0,50 salário mínimo) utilizada como linha de corte no estudo do IDH-M. O grau de desigualdade, medido pelo índice Theil-L, é mais baixo que as médias do Estado do Pará, da região Norte e do Brasil, pois a homogeneidade maior na distribuição de renda deve-se ao fato de a extensão de pobreza, definida em termos de disponibilidade de renda monetária, ser muito mais ampla: a aparente “vantagem” da região, quando comparada ao restante do país, pode ser ilusória. O conjunto de indicadores P0, P1 e P2, conforme a metodologia de Foster, Greer e Thorbecke (1984), demonstra esse fato. Por meio do indicador P0 verifica-se um elevado percentual de pessoas (quase 3/4 da população no caso de Igarapé-Açu) que se encontram abaixo da linha de pobreza adotada no estudo. O indicador P1 mostra, para Igarapé-Açu e a Bragantina, uma distância média maior das pessoas consideradas pobres em relação à linha de pobreza do que no restante do Brasil. Por fim, o indicador P2 relata que o grau de heterogeneidade entre aqueles que estão abaixo da linha de pobreza, no município de Igarapé-Açu e na Bragantina, é maior do que as médias para outros lugares, ou seja, na região há pobreza com graus de intensidade mais elevada.

Para uma caracterização pormenorizada da estrutura demográfica da Bragantina e do município de Igarapé-Açu, utilizam-se aqui os dados do Censo Demográfico do IBGE de 1991, para o qual os microdados estavam disponíveis. Nesse ano, residiam em Igarapé-Açu 27.307 pessoas, divididas entre 13.963 homens (51%) e 13.344 mulheres (49%). Em 1991 encontravam-se nas faixas etárias aptas a solicitar aposentadoria rural por idade (a partir de 1992: mais de 60 anos para homens e mais de 55 anos para mulheres) 1.045 homens e 1.221 mulheres. Conforme a Contagem Populacional de 1996, nesse ano Igarapé-Açu registrava 30.651 habitantes, repartidos em 15.681 homens e 14.970 mulheres.

Na Tabela 10 estão dispostos alguns indicadores da estrutura demográfica do município de Igarapé-Açu e da Bragantina, comparados às médias do Estado do Pará, do Brasil e das áreas urbanas da região Sul do país. É possível verificar que tanto Igarapé-Açu quanto a Bragantina estão em estágios relativamente iniciais do processo que os demógrafos chamam de “transição demográfica”, ao longo do qual a população em estudo modifica seus perfis epidemiológicos e a distribuição da população por faixas etárias.

Em Igarapé-Açu e na Bragantina em geral a participação da população jovem (definida conforme critérios internacionais como sendo a população de até 14 anos de idade completos) é alta, quando comparada com as médias das demais regiões e do Brasil, mostradas na tabela. Curioso é o fato de a participação da população idosa ser maior nessa fase da transição demográfica do que a média do Estado do

¹¹ No entanto, um argumento contra o uso de indicadores baseados unicamente na renda, ainda mais no caso de regiões com grande presença da agricultura familiar, é o fato de indicadores de renda captarem tão-somente a dimensão monetária e não o eventualmente elevado autoconsumo.

Pará, que possui uma estrutura populacional intermediária entre a Bragantina e a média brasileira. Isso se deve ao fato de que, com a queda da fecundidade (número médio de filhos por mulher em idade fértil) que acompanha a transição demográfica, a parcela da população que cresce mais significativamente é aquela em idade ativa, diminuindo a participação percentual dos idosos na pirâmide populacional. Esta somente volta a crescer em um momento posterior da transição, quando a população em estudo “amadurece”, como demonstrado pela estrutura do Sul urbano. Este processo também pode ser acompanhado pelas taxas de dependência demográfica, que mostram a proporção representada pelas faixas de idade inativas em relação à população em idade ativa (PIA). Aqui se verifica que a queda na participação dos jovens, com o passar do tempo, mais do que compensa o aumento da população idosa e, no somatório, há uma redução da taxa de dependência total (jovens e idosos em relação à PIA), o que permitiria, caso outras condições fossem satisfeitas, um salto de qualidade nas políticas sociais nesta fase de transição demográfica (abre-se uma “janela de oportunidade demográfica”).

Tabela 10

Igarapé-Açu, Bragantina, Pará, Brasil e Sul Urbano: Indicadores da Estrutura Populacional — 1991

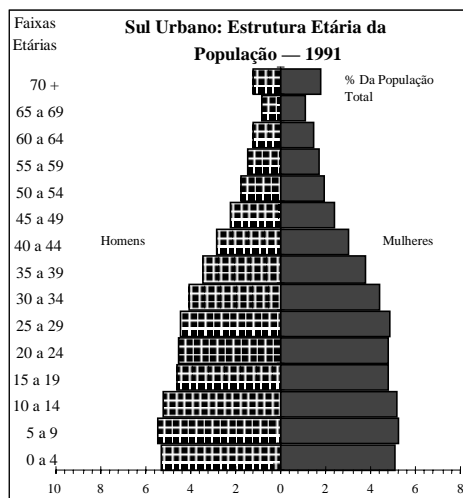
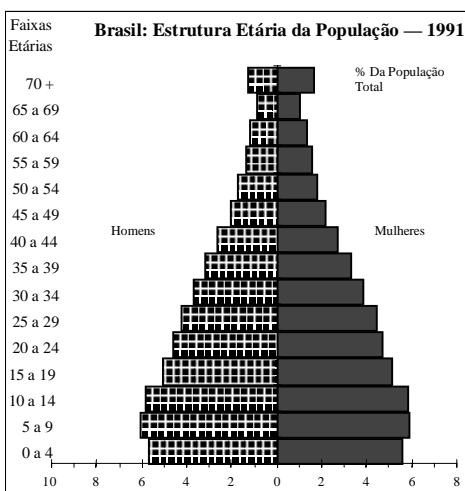
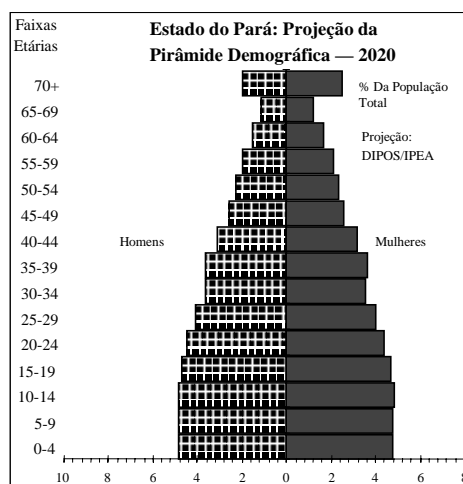
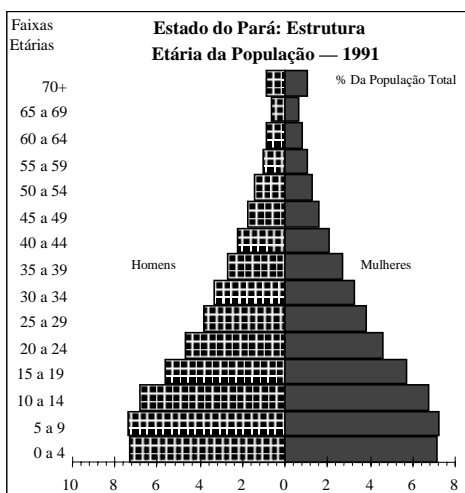
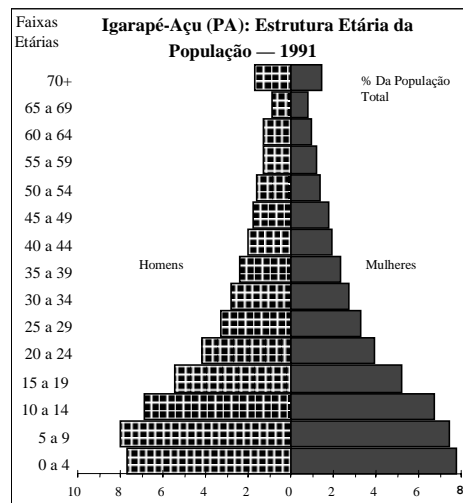
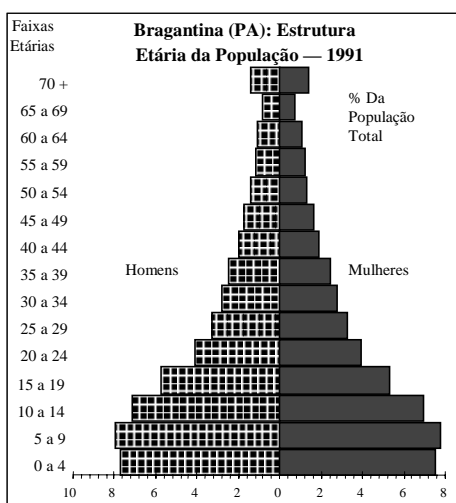
	Igarapé-Açu	Bragantina	Pará	Brasil	Sul Urbano
Porcentagem de População em cada Faixa Etária					
Até 14 Anos (Jovens)	44,5	45,0	42,5	34,7	31,5
De 15 a 64 Anos (População Ativa)	50,7	50,6	54,3	60,5	63,6
Mais de 65 Anos (Idosos)	4,8	4,4	3,2	4,8	4,9
Taxas de Dependência Demográficas					
Jovens/População Ativa	0,88	0,89	0,78	0,57	0,49
Idosos/População Ativa	0,09	0,09	0,06	0,08	0,08
Jovens + Idosos/População Ativa	0,97	0,98	0,84	0,65	0,57

Fonte: IBGE (Censo Demográfico 1991).

A observação das pirâmides demográficas de 1991 das diversas populações mencionadas na Tabela 10 [ver Gráfico 9 (conjunto de seis gráficos)] permite visualizar o que foi afirmado. Nota-se que a estrutura das pirâmides da Bragantina e de Igarapé-Açu possuem uma base muito larga, denotando o grande contingente de jovens na sua estrutura populacional, o que certamente está relacionado com a lógica da pequena produção familiar, conforme relatado anteriormente, em que a mão-de-obra dos filhos é insumo relevante na estratégia das pequenas unidades produtivas. Já as pirâmides relativas ao Estado do Pará e à média brasileira denotam etapas posteriores do processo de transição demográfica, que, no Brasil, encontra-se em estágio mais avançado no Sul urbano, cuja pirâmide gradativamente toma o formato de um cilindro. Essa estrutura, que o Sul urbano apresentava em 1991, vai ser atingida aproximadamente pelo Estado do Pará cerca de 30 anos depois, em 2020, conforme projeção da Diretoria de Estudos Sociais do IPEA (já incorporando os dados e as tendências recentemente reveladas na Contagem Populacional de 1996).

Gráfico 9

Igarapé-Açu, Bragançina, Estado do Pará, Brasil e Sul Urbano: Estrutura Populacional por Faixas Etárias, 1991 e Projeção (Pará) — 2020



Fonte: IBGE (Censo Demográfico 1991) e Projeção DIPOS/IPEA (Pará 2020).

O mercado de trabalho formal de Igarapé-Açu, conforme os dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) do Ministério do Trabalho, é bastante restrito, com apenas 376 vínculos empregatícios declarados no mês de dezembro de 1995 (Tabela 11). Ao longo de todo o ano de 1995 foram registrados 574 vínculos empregatícios formais, de onde é possível inferir uma taxa de rotatividade alta, ou seja, um tempo médio de permanência no emprego provavelmente baixo. O maior empregador é a administração pública (prefeitura municipal), em que se destaca o sistema educacional. Em termos de massa salarial paga no mercado de trabalho formal de Igarapé-Açu, no entanto, a folha salarial da prefeitura municipal não é a maior do município (ver Tabela 12). Somando-se as remunerações pagas pela prefeitura e pelos institutos financeiros, no entanto, chega-se a mais da metade da massa salarial formal em dezembro de 1995.

Tabela 11

Igarapé-Açu: Número de Estabelecimentos Declarantes da Rais e Número de Empregados Formais por Setor de Atividade e Tamanho do Estabelecimento — 31 de Dezembro de 1995

Setores de Atividade	Estabelecimentos Declarantes da Rais	Número de Empregados por Tamanho do Estabelecimento					Total
		1 a 4	5 a 9	10 a 19	20 a 99	100+	
Administração Pública	1	-	-	-	-	206	206
Agricultura	9	11	7	15	-	-	33
Alimentos e Bebidas	1	1	-	-	-	-	1
Comércio Varejista	9	10	7	13	-	-	30
Institutos Financeiros	2	-	14	-	-	-	14
Madeira e Mobiliário	1	4	-	-	-	-	4
Medicina, Odontologia, Veterinária	2	4	-	-	-	-	4
Serviços de Utilidade Pública	2	4	-	17	-	-	21
Transportes e Comunicações	2	4	-	-	-	-	4
Outros/Ignorados	9	11	15	-	33	-	59
Total	38	49	43	45	33	206	376

Fonte: Ministério do Trabalho — Rais 1995.

Embora os dados da Rais não representem o mercado de trabalho total do município e também não possam ser tomados como plenamente acurados, em função da possibilidade de subdeclarações que não podem ser contrachecadas aqui, é possível obter um forte argumento a favor da hipótese da grande importância do sistema de benefícios rurais para a dinamização da economia municipal de Igarapé-Açu ao comparar a massa salarial formal mensal de 815,5 salários mínimos em dezembro de 1995 com o número de benefícios rurais pagos pelo INSS. Estes atingiram em 1995, de acordo com dados da Dataprev/Sintese, a média de 2.660 benefícios mensais emitidos em Igarapé-Açu, no valor de um salário mínimo cada. Ou seja, de acordo com os dados disponíveis, a previdência

rural foi responsável em 1995 pela injeção na economia municipal de uma soma equivalente a mais que três vezes o valor da folha salarial formal de Igarapé-Açu.

Tabela 12

Igarapé-Açu: Massa Salarial e Remuneração Média em Salários Mínimos dos Empregados de Empresas Declarantes da Rais, por Setor de Atividade — 31 de Dezembro de 1995

Setores de Atividade	Massa Salarial em Dezembro	Número de Empregados	Remuneração Média
Administração Pública	215,34	206	1,05
Agricultura	42,95	33	1,30
Alimentos e Bebidas	1,33	1	1,33
Comércio Varejista	43,93	30	1,46
Institutos Financeiros	220,49	14	15,75
Madeira e Mobiliário	4,00	4	1,00
Medicina, Odontologia e Veterinária	5,50	4	1,38
Serviços de Utilidade Pública	133,82	21	6,37
Transportes e Comunicações	38,41	4	9,60
Outros/Ignorados	109,73	59	1,86
Total	815,50	376	2,17

Fonte: Ministério do Trabalho — Rais 1995.

Uma outra comparação possível e expressiva seria entre a massa de transferências efetuadas pela previdência rural e o valor de produção das lavouras segundo o IBGE. Em 1997 este correspondeu a R\$ 19,3 milhões, o que resulta em uma média de 13.407,6 salários mínimos mensais. Contando que os benefícios rurais são pagos 13 vezes ao ano, o valor transferido pelos benefícios rurais a Igarapé-Açu corresponde, *grosso modo*, a pouco mais de 1/5 (21,5%) do valor da produção de lavouras do município.¹² Esses dados corroboram, por um lado, a importância econômico-monetária do sistema de aposentadorias rurais no município e, pelo outro, sublinham que, se a percepção de benefícios rurais estivesse estreitamente ligada à contribuição de cada segurado, tal qual planejado para o subsistema urbano, a taxa de cobertura do sistema previdenciário cairia dramaticamente.

5.3 - Metodologia da Pesquisa de Campo

As pesquisas socioeconômicas regulares de abrangência nacional, efetuadas pelo IBGE (censos, Contagem da População, PNADs), não permitem a identificação precisa de beneficiários rurais do INSS, pois os conceitos de “rural” censitário (relacionado ao local do domicílio) e previdenciário (relacionado ao histórico laboral) não coincidem¹³ e não há como cruzar microdados do IBGE com os do

¹² Agradeço ao professor Thomas Hurtienne pela sugestão de incluir esta comparação no texto, bem como pelo fornecimento dos respectivos dados.

¹³ Ver, para uma discussão mais detalhada, Delgado (1999).

INSS. Além disso, as PNADs não abrangem a área rural da região Norte do Brasil, na qual está localizado o município de Igarapé-Açu.

Dessa forma, para captar dados específicos caracterizadores dos impactos socioeconômicos das aposentadorias rurais sobre os domicílios dos beneficiários em Igarapé-Açu, foi necessário realizar entrevistas baseadas em um questionário padronizado com um grupo de beneficiários. A amostra, escolhida aleatoriamente a partir dos registros administrativos do INSS em Castanhal (posto de benefícios que administra os beneficiários do município de Igarapé-Açu), foi um pouco superior a 1% do total de benefícios creditados pelo INSS em agências bancárias do município. De uma lista com 50 nomes de beneficiários, foram entrevistadas 36 pessoas ao longo dos meses de março a maio de 1998. Os benefícios abrangidos na amostra foram aposentadorias rurais por idade, por invalidez, pensões rurais, rendas mensais vitalícias e amparos assistenciais.

O questionário (ver Anexo) apoiou-se no modelo desenvolvido pelo IPEA, Fundação Joaquim Nabuco e Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes) para a realização da pesquisa “Avaliação da Previdência Rural”, efetuada nas regiões Sul e Nordeste do Brasil no período de julho a novembro de 1998. Assim, mantendo-se um conjunto de perguntas de teor semelhante (com algumas adaptações para os propósitos específicos do estudo em Igarapé-Açu), mesmo que se considerem as dimensões muito diferentes de ambas as pesquisas, procurou-se conservar a possibilidade de que os resultados possam vir a ser comparados futuramente.¹⁴

O roteiro de entrevista consistiu em um conjunto inicial de questões (1 a 4 e 18) que visavam localizar o entrevistado geográfica e familiarmente. Ao longo da fase de campo, a estas foram acrescentadas três perguntas sobre a origem migratória do entrevistado, dos seus pais e se é responsável pela criação de netos, uma vez que essas questões mostraram-se relevantes a partir das histórias orais, contadas espontaneamente pelos entrevistados. Um segundo conjunto de perguntas procurou caracterizar o benefício recebido, mapear a história de acesso ao benefício e fatores intervenientes na relação segurado-INSS (questões 5 a 17). O terceiro grupo de indagações (19 em diante) teve por objetivo identificar alguns impactos sobre a situação socioeconômica e o comportamento dos beneficiários, relacionados à percepção de um benefício. Quando de valores monetários, optou-se por solicitar aos entrevistados avaliações aproximadas (questão 29), contrachecadas por perguntas sobre as demais atividades produtivas e remuneradas eventualmente exercidas por membros da unidade domiciliar do entrevistado. Dessa forma, evitaram-se, por um lado, constrangimentos e, por outro, contornaram-se os problemas oriundos da dificuldade de manutenção de documentos, que a maioria dos beneficiários com baixa taxa de alfabetização e condições de moradia pouco favoráveis à conservação de papéis apresentava.

¹⁴ Cabe agradecer, mais uma vez, a generosidade do apoio recebido dos colegas do Projeto IPEA/Ipardes/Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj), em especial na pessoa do dr. Guilherme Delgado.

5.4 - Dados Administrativos do Posto de Benefícios de Castanhal

Na última semana de maio e na primeira de junho de 1998, após a conclusão das entrevistas de campo, a fim de permitir uma contracheragem de alguns dados mais gerais, a correção de vieses surgidos por algum motivo na pesquisa de campo e o mapeamento da distribuição geográfica dos aposentados no município (para servir de insumo a outros trabalhos do projeto SHIFT), foi feito um levantamento dos benefícios mantidos em Igarapé-Açu com base nos dados administrativos do posto de benefícios de Castanhal. Esse mapeamento consistiu na montagem de uma amostra com dados caracterizadores do benefício e do beneficiário no caso de 10% dos cartões individuais dos 3.401 benefícios mantidos.

Na Tabela 13 está a estrutura do estoque de todos os benefícios continuados mantidos pelo INSS em Igarapé-Açu em maio de 1998, incluindo os benefícios urbanos. Ressalta-se que mais de 4/5 dos benefícios mantidos correspondem ao subsistema rural, com destaque para a aposentadoria por idade. Já entre os benefícios urbanos, são proporcionalmente mais freqüentes as pensões e as aposentadorias por tempo de serviço. A distribuição dos benefícios por gênero também difere entre os dois subsistemas: enquanto no urbano são muito mais freqüentes os beneficiários masculinos (explicado pela inserção predominantemente masculina no mercado de trabalho formal), o subsistema rural mantém muito mais prestações a mulheres do que a homens. Além de ser explicado em parte pelo fato de as mulheres poderem aposentar-se cinco anos mais cedo e terem expectativa de sobrevida maior, esse último fato demonstra que o acesso feminino aos benefícios pelos critérios de atividade laboral definidos para a aposentadoria rural por idade é mais igualitário e universalizado. Surpreende um pouco o baixo número de auxílios-doença (para ambos os gêneros) e de aposentadorias por invalidez (para mulheres).

Por fim, cabe sublinhar na Tabela 13 ainda o volume expressivo de benefícios de caráter assistencial (RMV e Amparos Assistenciais-Loas), em que principalmente os amparos assistenciais para pessoas portadoras de deficiência têm-se expandido fortemente desde a sua implantação em 1996, o que pode dar pistas da dimensão da nova clientela de deficientes sem capacidade de contribuição até recentemente “oculta” às estatísticas oficiais na área rural do Brasil.

Na Tabela 14 mostra-se que a maioria do estoque de benefícios rurais, rendas mensais vitalícias e amparos assistenciais pagos em Igarapé-Açu em maio de 1998 foi concedida antes da legislação de 1992 entrar em vigor. Isso deixa inferir que, mesmo antes da expansão da cobertura e do aprofundamento qualitativo do sistema previdenciário rural na década de 90, as aposentadorias rurais já possuíam um papel de destaque na conformação da estrutura socioeconômica municipal. Fica também visível o salto numérico dado pelo estoque de benefícios por ocasião da implementação do novo plano de benefícios da previdência social no período 1992/94, bem como a diminuição rápida do número de concessões de novos benefícios a partir de 1995, quando se concluiu a ampliação da cobertura e o INSS aumentou, gradativamente, o rigor no exame dos processos de concessão. É

interessante observar, também, que a partir de 1992 não houve mais concessões RMVs, embora essa modalidade de prestação continuasse elencada no plano de benefícios até o final de 1995, quando passou a ser substituída, no início de 1996, pelo amparo assistencial (Loas).

Tabela 13

Igarapé-Açu: Benefícios de Prestação Continuada Mantidos pelo INSS, por Espécie, Gênero e Setor de Atividade do Segurado Gerador do Benefício — Maio de 1998

(Em % do Total Geral)

Espécie	Setor de Atividade	Feminino	Masculino	Total
Aposentadoria por Idade	Comércio	-	0,6	0,6
	Ferrovia	-	0,6	0,6
	Serviço Público	-	0,3	0,3
	Rural	34,4	26,5	60,9
	Total	34,4	27,9	62,4
Aposentadoria por Tempo de Serviço	Comércio	0,6	0,6	1,2
	Indústria	-	0,3	0,3
	Ferrovia	-	0,6	0,6
	Total	0,6	1,5	2,1
Aposentadoria por Invalidez	Comércio	-	0,6	0,6
	Indústria	-	0,3	0,3
	Ferrovia	-	0,6	0,6
	Serviço Público	-	0,3	0,3
	Rural	0,3	4,7	5,0
	Total	0,3	6,5	6,8
Pensão para Sobreviventes	Comércio	1,2	0,9	2,1
	Indústria	-	0,3	0,3
	Ferrovia	-	0,6	0,6
	Serviço Público	0,6	0,6	1,2
	Rural	13,5	1,2	14,7
	Total	15,3	3,5	18,8
Auxílio-Doença	Rural	0,3	-	0,3
Auxílio-Acidente	Indústria	-	0,3	0,3
RMV/Idade	n.a.	0,3	0,3	0,6
RMV/Invalidez	n.a.	2,4	0,9	3,2
Amparo para Portador de Deficiência	n.a.	1,8	1,2	5,3
Benefícios Urbanos		2,4	7,4	9,7
Benefícios Rurais		48,5	32,4	80,9
RMVs e Amparos		4,4	4,7	9,1
Gênero Desconhecido		-	-	0,3
Total		55,3	44,4	100,0

Fonte: Amostra construída com base nos registros administrativos do INSS (Posto de Benefícios de Castanhal).

Obs.: Eventuais diferenças no somatório de linhas e colunas devem-se a arredondamentos.

n.a. = não-aplicável.

Tabela 14

Igarapé-Açu: Estrutura do Estoque de Benefícios Rurais, R MVs e Amparos Assistenciais (Loas) por Época de Concessão — Maio de 1998

(Em %)

	Benefícios Rurais	R MVs	Amparos (Loas)	Total
1972/91	46,6	3,8	0,0	50,3
1992/94	39,7	0,0	0,0	39,7
1995/98	4,4	0,0	5,6	10,0
Total	90,6	3,8	5,6	100,0

Fonte: INSS (registros administrativos de Castanhal).

A idade média dos benefícios rurais do estoque mantido em maio de 1998, ou seja, o tempo médio decorrido desde a concessão dos benefícios, é de nove anos para benefícios femininos e de 11,2 para benefícios masculinos. Esses valores ainda estão influenciados pela extensão bastante recente do acesso aos benefícios para as mulheres, cujo tempo médio desde a concessão deve tender a crescer e superar o tempo médio relativo aos benefícios percebidos por homens. No tocante à idade média dos beneficiários rurais, os valores já se apresentam mais de acordo com a realidade demográfica: as beneficiárias femininas têm, em média, 68,8 anos e os beneficiários masculinos, 68,1 anos. Provavelmente, a idade média feminina não é mais distanciada da masculina pelo fato de as mulheres terem acesso à aposentadoria a partir dos 55 anos.

Por fim, a Tabela 15 apresenta dados sobre a distribuição espacial dos endereços dos beneficiários rurais no município fornecidos ao INSS. Foram considerados apenas os beneficiários cujos endereços estavam identificáveis nas fichas de registro. Embora seja possível que o endereço declarado não corresponda, em alguns casos, ao local efetivo de sua residência, na tabela torna-se visível uma certa tendência de os homens beneficiários residirem proporcionalmente mais na área rural do município, enquanto as mulheres mais na sede municipal.

Tabela 15

Igarapé-Açu: Distribuição do Estoque de Benefícios Rurais em Manutenção por Endereço Declarado do Beneficiário e Gênero — Maio de 1998

(Em %)

	Localização do Endereço Declarado			Total
	Sede Municipal	Agrovilas	Área Rural	
Por Gênero				
Feminino	58,3	54,2	51,1	55,0
Masculino	41,7	45,8	48,9	45,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Total por Localização	41,6	22,3	36,1	100,0

Fonte: INSS (registros administrativos em Castanhal).

5.5 - Resultados das Entrevistas de Campo

Nesta subseção serão apresentados e examinados os resultados tabulados da pesquisa de campo, efetuada em Igarapé-Açu. A distribuição dos beneficiários perceptores de aposentadoria rural por idade, aposentadoria rural por invalidez, pensão rural para sobreviventes e rendas mensais vitalícias/amparos assistenciais consta na Tabela 16. Destaca-se que, no universo de entrevistados, há uma preponderância feminina entre os beneficiários de aposentadoria por idade, o que pode facilmente ser explicado, dado que as mulheres podem aceder à aposentadoria a uma idade cinco anos inferior aos homens e, ao mesmo tempo, possuem uma expectativa de vida mais elevada que a masculina. Também as pensões constituem benefício com supremacia feminina, pela maior expectativa de sobrevida; ademais, a única pensão masculina, parte da amostra, é a de um órfão de 16 anos. Surpreendeu, no entanto, o fato de os benefícios assistenciais captados pela amostra serem exclusivamente masculinos, para o que não há explicação lógica, uma vez que os registros administrativos do INSS no Posto de Benefícios de Castanhal apontam uma proporção de beneficiários femininos entre os perceptores de amparos assistenciais de 1/3 e entre os beneficiários da renda mensal vitalícia de 2/3.

Tabela 16

Igarapé-Açu: Entrevistados por Espécie de Benefício e Gênero

	Total	Homens	Mulheres
Aposentadoria por Idade	27	11	16
Aposentadoria por Invalidez	1	1	0
Pensão	4	1	3
RMV/Amparo	4	4	0
Total	36	17	19

A idade média declarada dos beneficiários entrevistados foi de 61,4 anos. Ela é cerca de sete anos menor que a média dos registros administrativos do INSS. É possível que esses últimos sofram de uma sobredeclaração de idade, enquanto na entrevista pessoal os beneficiários identificaram sua idade verdadeira. Entre os beneficiários adultos (excluindo-se também os portadores de deficiência), o número médio de filhos e filhas vivos declarado foi de 7,2. O número médio de netos e netas vivos declarado foi de 12,3. Ambos os valores confirmam o fato, já suspeitado a partir do exame da pirâmide etária de Igarapé-Açu, de que entre as famílias, principalmente rurais, havia até recentemente um papel relevante para um elevado número de filhos nas estratégias de reprodução econômica das famílias. Apesar de o número de filhos por família ir diminuindo nos últimos anos, dentro do movimento geral de transição demográfica brasileira, essa diminuição ainda está longe de alcançar valores próximos dos do restante do Brasil. Os valores encontrados nesta pesquisa permitem manter a hipótese de que, para os atuais aposentados, a grande família ainda desempenhou um papel relevante na estratégia econômica familiar.

A escolaridade média declarada pelos entrevistados, de 1,8 série escolar completa, indica terem sido eles submetidos, por sua vez, a estratégias produtivas familiares, tal qual descrito quando jovens. Em 13 casos (mais de 1/3), os(as) entrevistados(as) não possuíam nenhum ano de frequência escolar. A escolaridade máxima encontrada entre os componentes da amostra foi, em somente um caso, de oito séries escolares completas com sucesso. Percebeu-se, no entanto, ao longo das conversas espontâneas surgidas a partir do formulário de entrevista, que há uma modificação significativa em andamento quanto à reversão desse ciclo causador da baixa escolaridade e à valorização de um maior número de anos de estudo por parte dos netos(as) dos entrevistados. Em parte, os entrevistados justificavam espontaneamente sua baixa escolaridade com a deficiência de infraestrutura escolar existente “no seu tempo”, o que teria mudado comparativamente para melhor, conforme os depoimentos.

O número médio de pessoas moradoras no domicílio do(a) entrevistado(a), incluindo o próprio, é de 4,8, abrangendo filhos, netos e, em alguns casos, outros parentes. Chamou a atenção o número de idosos responsáveis pela criação de netos: 19 disseram ser responsáveis em tempo integral pela criação de ao menos um neto(a), ao passo que 11 (17 entrevistados menos dois pensionistas menores de idade e quatro receptores de amparo assistencial) não o são. Possivelmente, esse fato é conseqüência da circunstância de que os idosos, ao receberem um benefício previdenciário, possuem um patamar de renda por vezes superior aos filhos, assumindo tarefas desses, para permitir aos filhos(as) a procura e o exercício de trabalho remunerado com maior facilidade, inclusive os que exigam deslocamentos geográficos crescentes.

Embora os entrevistados tivessem declarado, na média, como dependentes exclusivos da renda monetária proporcionada pelo benefício 3,9 pessoas entre as moradoras do domicílio, pode-se argumentar que todos os moradores do domicílio são beneficiados direta ou indiretamente pelo benefício previdenciário, ao passo que a diferença de 0,9 representa o número médio de pessoas moradoras do domicílio do entrevistado que possuem outra fonte de renda regular (pelo trabalho próprio), que, ao final, também passará a alimentar o orçamento doméstico com o benefício recebido. Pode-se afirmar, portanto, que, no município de Igarapé-Açu, cada aposentadoria rural, em média, beneficia indiretamente 3,8 pessoas, além do próprio beneficiário direto.

A distribuição geográfica dos beneficiários entrevistados dentro do município, classificados em três grupos conforme residam na sede municipal, nas sedes distritais ou na área rural (ver Tabela 17), acabou sendo mais homogênea que a colhida nos arquivos administrativos do INSS em Castanhal (ver Tabela 15). No entanto, a tendência de uma menor proporção de pessoas beneficiárias residindo nas sedes distritais está correta. Houve uma sobre-representação de entrevistados moradores na área rural, possivelmente pelo fato de ter sido mais fácil encontrá-los para a realização da entrevista (menor anonimidade dos moradores em comunidades rurais) e por deficiências no sistema de endereçamento urbano no município (nomes das ruas confusos). Independentemente desses desvios em

relação aos registros administrativos, é possível constatar inequivocamente que há uma proporção maior de mulheres aposentadas residentes nas sedes municipais e distritais do que na área rural, na qual os homens aposentados têm uma participação maior do que sua participação na amostra total.

Tabela 17

Igarapé-Açu: Entrevistados por Local de Residência e Gênero

	Total	Homens	Homens (sem BPC)	Mulheres
Sede Municipal	12	5	3	7
Sedes Distritais	11	5	4	6
Área Rural	13	7	6	6

Na Tabela 18 estão mapeadas as respostas dos(as) entrevistados(as) quanto à sua origem migratória, bem como quanto à origem dos seus pais. Diante das histórias de vida descritas espontaneamente por vários entrevistados, essa questão acabou sendo incluída quando a pesquisa de campo já estava em andamento e complementada para as entrevistas já efetuadas por meio de uma segunda visita. Considerou-se como migrante o entrevistado que houvesse nascido em município diferente de Igarapé-Açu e migrado antes de obter o benefício.

Tabela 18

Igarapé-Açu: Entrevistados por Condição de Migrantes de Primeira ou Segunda Geração

(Em %)

Condição	Entrevistados		Pais dos Entrevistados		
	Absoluta	%	Condição	Absoluta	
<i>a)</i> Foi Migrante	21	58,3	<i>d)</i> Foram Migrantes	8	22,2
			<i>e)</i> Não Foram Migrantes	9	25,0
			<i>f)</i> Não Respondeu/Não Soube	4	11,1
<i>b)</i> Não Foi Migrante	14	38,9	<i>g)</i> Foram Migrantes	9	25,0
<i>c)</i> Não Respondeu	1	2,8	<i>h)</i> Não Foram Migrantes	5	13,9
			<i>i)</i> Não Respondeu/Não Soube	1	2,8
Total	36	100,0		36	100,0

Ressalta-se, em um exame inicial, que apenas 1/6 dos entrevistados (condições *h* e *i*) não possui uma origem migratória de primeira ou segunda geração. Um detalhamento das perguntas, no entanto, mostra algumas nuances importantes entre os migrantes de primeira e os de segunda geração. Enquanto as migrações dos pais dos entrevistados em geral referem-se àquelas de longa distância, interestaduais — com destaque para os Estados do Piauí, Ceará e Rio Grande do Norte como pontos de origem —, as migrações dos entrevistados propriamente restringiram-se a movimentações dentro do Estado do Pará e, em especial, à

“Velha Fronteira”, com poucos casos onde a origem migratória aponta para municípios distantes mais do que, aproximadamente, 150 a 200 quilômetros de Igarapé-Açu. Pode-se identificar, a partir desses indicativos, uma tendência a um perfil demográfico dos beneficiários rurais cada vez menos marcado por migrantes de longa distância, uma vez que a ocupação da terra está consolidada em Igarapé-Açu.

Na Tabela 19, ao contrário, são destacados os movimentos migratórios após a concessão da aposentadoria. Apenas uma das entrevistadas mudou-se para Igarapé-Açu após a aposentadoria, vinda de um município da região do Salgado. Os demais entrevistados já residiam no município antes de solicitar o benefício. Percebe-se, em geral, entre os entrevistados uma tendência a permanecer no seu lote rural ou no seu local de residência anterior à aposentadoria, ao menos enquanto as condições de saúde dos entrevistados permitirem. Essa hipótese é corroborada pelo fato de que, conforme depoimento de ex-vizinhos ou parentes, dos nomes constituintes da relação original obtida no INSS (50 nomes), a maioria das pessoas não mais encontradas em Igarapé-Açu mudou-se para municípios maiores (Castanhal, Ananindeua e Belém) quase exclusivamente por motivo de saúde, à procura de tratamento médico mais específico. Pode-se supor que, se os serviços de saúde do município de Igarapé-Açu fossem mais completos (restritos a quatro postos de saúde rurais e um hospital para casos de emergência e de maternidade, no momento), possivelmente uma parte das pessoas que deixaram o município ali teria permanecido. Um outro movimento, não solidificado devido ao pequeno número de depoimentos verificados (apenas dois), mas curioso e digno de ser citado, é o de idosos aposentados que, tendo mudado para a “rua” (a sede municipal), retornam ao seu lote no campo após algum tempo, devido ao custo de vida mais elevado na área urbana. Esse diferencial de custo de vida foi explicado pelos dois entrevistados com a existência de contas de água e luz, aluguel e eventualmente Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) a serem pagos na sede municipal — o que possuía impacto significativo sobre o orçamento doméstico dos beneficiários.

Tabela 19

Igarapé-Açu: Entrevistados conforme Mudaram de Casa após Passar a Receber o Benefício

	Quantidade	Observação
Mudou	9	Motivos Principais: Acompanhar Filhos e Procurar Melhorar a Própria Infra-Estrutura Pessoal.
Não Mudou	27	Muitos Construíram uma Casa de Material Durável no Mesmo Local em que Residiam.

É também interessante relatar que, ao encontrar-se na área rural um grupo de casebres, praticamente sempre os beneficiários procurados para a entrevista na localidade eram os proprietários da casa feita de material de construção durável, em meio a residências de palha, barro ou taipa. Esse fenômeno é atribuível à

circunstância de que é o benefício da previdência que proporciona aos aposentados rurais os recursos monetários necessários para a aquisição dos materiais duráveis (telhas, tijolos, cimento), antes fora do alcance do orçamento doméstico dos agricultores, sob a permanente restrição de fluxos monetários irregulares. Reforça o argumento acima o fato de que muitos dos entrevistados respondiam, quando perguntados se a aposentadoria viabilizou alguma aquisição antes não-financeável, que a percepção do benefício permitiu-lhes construir uma casa nova. Dessa forma, as aposentadorias rurais proporcionam aos seus beneficiários um salto qualitativo nas suas condições de habitação, ao menos na área rural de Igarapé-Açu.

A Tabela 20 originou-se da hipótese de que os aposentados rurais pudessem ser uma fonte de crédito informal nas suas comunidades. Essa hipótese parece poder ser plenamente descartada, uma vez que os dois únicos casos de um empréstimo são o de um agricultor relativamente capitalizado, que faz empréstimos aos seus funcionários (adiantamentos de salário), e o de uma aposentada, que ajuda com pequeníssimas quantias sua vizinhança a “fechar a conta” da “taverna” (compra de alimentos). Em ambos os casos não se constatou cobrança de juros ou equivalente. O que surpreendeu, no entanto, foi o elevado quociente de entrevistados que afirmou ajudar filhos, netos e outros parentes com dinheiro em caso de desemprego.

Tabela 20

Igarapé-Açu: Entrevistados por Condição de Prestação de Ajuda Financeira a Outras Pessoas

	Quantidade	Motivo Principal	Gênero do Beneficiário	
			Masculino	Feminino
Auxílio a				
Filhos/Netos	16	Desemprego	8	8
Parentes de Segundo Grau	2	Desemprego	1	1
Empregados	1	Empréstimo	1	-
Vizinhos	1	Empréstimo	-	1
Não Ajuda	16	-	7	9

Há, no Brasil, pouco ou quase nenhum conhecimento sobre a evolução e a dinâmica do desemprego na área rural, já que as principais pesquisas estão restritas aos grandes centros metropolitanos. Possivelmente esse seja um motivo para o fato de que o sistema de seguro-desemprego, existente nos centros urbanos, nunca se tenha tornado um objeto de reivindicação política das representações de trabalhadores rurais. Em Igarapé-Açu, conforme o depoimento dos entrevistados, o desemprego tem aumentado nas atividades agrícolas, onde é comum que os pequenos produtores em regime familiar dediquem parte do seu tempo de trabalho à plantação própria, com a geração de produto comercializável (ou, no caso de muitos idosos, de subsistência), e, eventualmente, complementando a renda monetária familiar com trabalho assalariado temporário nas plantações de

pimenta, maracujá e outros produtos com característica de *commodities* exportáveis (para o exterior ou para outras unidades da Federação), conforme os ciclos de cultivo respectivos. Uma explicação possível é que poderia ter havido uma restrição à contratação de novos trabalhadores assalariados nas plantações, por motivo aqui desconhecido (um dos entrevistados relatou que está em expansão a prática da subcontratação de mão-de-obra pelos fazendeiros junto a “gatos” de outras cidades, pressionando o nível de remuneração de Igarapé-Açu, que se encontrava, aproximadamente, na época das entrevistas, em R\$ 4/dia de trabalho em atividades agrícolas manuais). Pode estar havendo também uma pressão de oferta de mão-de-obra, à medida que a volumosa população jovem, identificada no Censo de 1991, ingressa na força de trabalho. Essas circunstâncias fazem os desempregados recorrer, na ausência de alguma forma específica de seguro-desemprego rural, à renda monetária proporcionada pela aposentadoria rural aos idosos existentes na sua família. Com isso pode-se explicar o número extremamente elevado de entrevistados (18 pessoas ou 50%) que responderam, na Tabela 20, que auxiliavam filhos ou parentes em caso de desemprego, uma situação que permite supor que a transferência monetária representada pelos benefícios previdenciários rurais acaba assumindo parcialmente a função de um seguro-desemprego familiar, ao menos no município de Igarapé-Açu.

Na Tabela 21 mostra-se o número de benefícios percebidos por domicílio. É importante ter em mente que não apenas é possível que, além do entrevistado, o seu cônjuge ou outro morador possa estar recebendo benefício, mas também a circunstância de que é permitido, por exemplo, que uma aposentadoria por idade ou invalidez seja acumulada com uma pensão por uma mesma pessoa. Conforme os dados da amostra, em mais da metade das entrevistas (55,6%) havia a percepção de dois benefícios no domicílio de residência do entrevistado, sendo a ampla maioria dos casos constituída por mais uma aposentadoria por idade do respectivo cônjuge ou, na minoria, de aposentadas por idade percebendo pensão devido ao marido falecido. Em uma entrevista apresentaram-se três benefícios no domicílio, em que duas aposentadorias por idade apareciam numa família com filho portador de deficiência (percebendo um amparo assistencial). Nos outros 15 casos (41,7%) o(a) entrevistado(a) era o(a) único(a) beneficiário(a) residente no domicílio.

Tabela 21

Igarapé-Açu: Entrevistados por Número de Benefícios Recebidos por Moradores no Domicílio do Entrevistado

Número de Benefícios no Domicílio	Número de Domicílios
1	15
2	20
3	1

A Tabela 22 é fundamental para se avaliar o impacto do sistema de benefícios rurais da previdência social (bem como dos amparos assistenciais) sobre a renda monetária das famílias. A hipótese original deste trabalho — a saber: de que os benefícios monetários possuem um peso significativo na disponibilidade de renda das famílias receptoras na área rural de Igarapé-Açu — pôde ser plenamente constatada. Para 38,9% dos domicílios dos entrevistados, o valor do(s) benefício(s) recebido(s) constitui a única fonte de renda monetária dos moradores e, no acumulado, para 88,9% dos domicílios, o sistema de aposentadorias rurais perfaz cerca de 50% ou mais da renda monetária familiar. O caso do entrevistado, que declarou que a aposentadoria representa uma parcela muito reduzida da sua renda monetária familiar, é o de um agricultor capitalizado, cliente assíduo da carteira de empréstimos da agência local do Banco do Brasil e que possui plantios de maracujá e pimenta, financiados por recursos do Fundo Constitucional do Norte (FNO-Especial). Esse agricultor somente não conseguiu aposentar-se por tempo de serviço urbano devido a um descuido na realização das suas contribuições previdenciárias na categoria de autônomo. Os outros três entrevistados, que responderam ser a aposentadoria uma parcela inferior a 50% da sua renda monetária, residem em grandes famílias e os seus filhos, tendo freqüentado a escola por períodos mais longos que a média local, estavam empregados no mercado de trabalho urbano de Igarapé-Açu ou Castanhal.

Tabela 22

Igarapé-Açu: Entrevistados segundo a Proporção entre o Valor do(s) Benefício(s) Recebido(s) e as Outras Fontes de Renda Monetária Familiar

Renda Familiar Equivalente ao(s) Benefício(s) Recebido(s) (%)	Absoluto	Percentual	Acumulado
Igual a 100	14	38,9	38,9
Entre 66,6 e 99,9	11	30,6	69,5
Entre 50,0 e 66,5	4	11,1	80,6
Aproximadamente 50	3	8,3	88,9
Entre 33,3 e 49,9	3	8,3	97,2
Entre 0 e 33,2	1	2,8	100,0

No entanto, para evitar mal-entendidos, esses três últimos casos, apesar de configurarem domicílios que, localmente, usufruem de uma situação socioeconômica comparativamente sólida, certamente não representam aposentados “privilegiados”, quando colocados lado a lado com os aposentados urbanos melhor situados. Os empregos que os(as) seus(suas) filhos(as) exercem estão no patamar de urbanos pouco qualificados (em um dos casos, por exemplo, uma das filhas é empregada doméstica e transfere parte da sua remuneração aos pais e irmãos menores; em outros casos, os filhos eram serventes, trabalhadores braçais ou empregados no comércio). Essa ressalva parece importante para evitar julgamentos precipitados quanto a uma eventual “falta de precisão” da “focalização” do sistema de aposentadorias rurais “nos mais pobres”. Quando colocado em um contexto mais amplo, o resultado obtido nesta amostra corrobora a hipótese de que o sistema de aposentadorias rurais no Brasil parece atingir, com

poucas exceções, parcelas populacionais que se encontram entre as destituídas e dão motivos para acreditar que ele pode estar entre os mais eficientes programas de redistribuição de renda da América Latina.

Quanto à estrutura de gastos dos domicílios dos entrevistados, a grande maioria das despesas, conforme declarações dos beneficiários, dirige-se à aquisição de alimentos na “taverna”. Em termos de gastos especiais, verifica-se que, além das recorrentes despesas com algumas melhorias marginais na qualidade da habitação ou da compra de material de construção durável, sobressai o gasto privado com a saúde. Quase 2/3 dos entrevistados (21 casos) afirmaram que medicamentos, alimentos especiais e tratamentos médicos específicos, não acessíveis na (modesta) rede local de saúde, consomem parcelas significativas do seu orçamento doméstico. Embora seja de se esperar que a clientela específica dos benefícios analisados — idosos, inválidos e portadores de deficiência — apresente uma demanda acima da média para produtos e serviços relacionados à sua saúde, o resultado acima demonstra também que, de certa forma, o sistema de aposentadorias rurais substitui parcialmente as carências do sistema público de saúde (falta de tratamentos específicos, falta de medicamentos etc.), auxiliando a manter, mesmo que em alguns casos de forma apenas precária, um mínimo de qualidade de vida dos beneficiários, e fazendo acessíveis os medicamentos e serviços de saúde comerciais.

A Tabela 23 cruza informações de dois conjuntos de questões dirigidas aos entrevistados. Por um lado, metade dos entrevistados afirmou que não teve dificuldade para conseguir o acesso ao benefício na época do requerimento. Por outro, no entanto, entre esses 18 entrevistados, 14 disseram que necessitaram de ajuda para poder se aposentar. É possível afirmar-se que a “dificuldade de obtenção do benefício” refere-se a eventuais obstáculos representados pelos procedimentos administrativos no INSS, onde o grupo dos que responderam que não enfrentaram dificuldade esperou em média 4,7 meses desde o requerimento até a concessão do benefício, enquanto o grupo que enfrentou obstáculos afirmou que o benefício demorou 7,1 meses para ser concedido. Além disso, as pessoas que dizem ter enfrentado obstáculos são, com apenas uma exceção, beneficiárias que, para a obtenção do benefício, tiveram que realizar várias viagens à “rua”, a Castanhal (ao Posto de Benefícios do INSS, para entrevistas e perícias médicas) e a Belém (para a obtenção de documentos ou a realização de perícias muito especializadas), o que representou considerável esforço financeiro, dado que o preço das passagens de ônibus (mais a alimentação na cidade) é bastante elevado, quando comparado com a renda familiar monetária disponível. Afora isso, o tempo de trabalho despendido para realizar essas viagens [sempre acompanhado de cônjuge e/ou filho(a)] implica sensível perda de tempo de trabalho na lavoura, além do desgaste físico para os idosos e portadores de deficiência.

Entre os principais motivos causadores da dificuldade foram citados, em primeiro lugar, a falta de documentos (carteira de identidade, CPF e documentação do terreno) — cujo esforço de obtenção, em um dos casos, chegou a demorar quase um ano —, dificuldades em comprovar a invalidez na perícia realizada no INSS e

outros, onde houve um caso de alegada demora do trâmite no INSS e outro de falta de conhecimento da beneficiária do seu direito ao benefício.

Tabela 23

Igarapé-Açu: Entrevistados conforme Experimentaram Dificuldade de Acesso ao Benefício e Necessitaram de Ajuda para a sua Obtenção

	Quantidade	Motivo da Dificuldade	Necessidade de Ajuda para Obtenção do Benefício		
			Sim	Fonte da Ajuda	Não
Teve Dificuldade	18	Documentação Incompleta (9), Comprovar Invalidez (2), Outros (7)	16	STR (6), Vereador (1), Prefeitura (1), Outros (8)	2
Não Teve Dificuldade	18	-	14	STR (6), Vereador (2), Prefeitura (2), Juiz (1), Outros (3).	3*

* Um entrevistado não respondeu se precisou de ajuda para a obtenção do benefício.

Entre os entrevistados que responderam não ter enfrentado dificuldades de obtenção do benefício há a concentração de muitos beneficiários que obtiveram a concessão do seu benefício nos anos de 1992 a 1994, quando a nova legislação para as aposentadorias rurais foi implementada. Já o grupo que diz ter sofrido maiores obstáculos possui várias pessoas de períodos de concessão mais distantes, no início dos anos 80, e bem recentes, quando o INSS passou a atuar com mais rigor na concessão de benefícios, em especial quanto ao exame da documentação requerida (passando a exigir a documentação do terreno, cuja expedição custa R\$ 8,50 no cartório local e que, conforme a sua proprietária, “pouquíssimas pessoas possuem”).

Mesmo entre os beneficiários com pouca ou nenhuma dificuldade de obtenção da prestação, no entanto, 14 dizem ter sido necessária a ajuda de alguém para poderem vencer os diversos passos do procedimento necessário, incluindo a obtenção de informações, a compilação da documentação requerida e o preenchimento dos formulários respectivos. A entidade/pessoa mais citada entre todos os entrevistados como fonte de auxílio foi o STR (12 casos), seguido da prefeitura municipal via serviço de assistência social (três casos), um determinado vereador (três casos) e outros (11 casos), incluindo um juiz, o agente de correio, familiares, vizinhos, conhecidos ou professores das escolas locais.

Os benefícios têm sido pagos todos os meses de forma muito pontual nos dias previamente marcados, segundo todos os entrevistados. O saque ocorre nas duas agências bancárias existentes na sede municipal com o uso de cartões magnéticos. Essa conta com cartão magnético, específica para movimentações relativas a benefícios do INSS, é criada automaticamente no momento da concessão do benefício. Em um dos dias da escala de pagamentos, organizada segundo o número final do benefício, o beneficiário ou seu representante dirige-se à agência

bancária respectiva, onde o horário de atendimento, das 8 às 10 horas (antes, portanto, do horário comercial normal do banco), é destinado exclusivamente aos beneficiários do INSS. Esses, em função dos horários de ônibus que os trazem das agrovilas e da área rural, chegam à praça central da cidade a partir das 5h 30 e 6h 30, retornando, após a realização do saque e feita a “feira” (compra de mantimentos nos mercados da “rua”) a partir das 11 horas aproximadamente, o horário de retorno dos ônibus. As empresas de ônibus têm orientado os seus motoristas a permitir o embarque de aposentados com grandes volumes de bagagens, em especial nos dias do saque do benefício (por exemplo, botijões de gás). Esse saque é feito no caixa eletrônico, havendo para tanto a necessidade da presença de um funcionário do banco para auxiliar os idosos a operar corretamente o equipamento.

A distância do domicílio até o local de pagamento — as duas agências bancárias existentes na sede municipal — é, em média, de 17 quilômetros para aqueles que residem na área rural ou nas agrovilas. O tempo de deslocamento médio para essas pessoas poderem vir sacar o benefício é de 5,7 horas. O caso mais extremo foi o de um aposentado que, residindo a 24 quilômetros da sede municipal, precisava gastar cerca de 11 horas para realizar o saque do benefício.

Não foi constatado, ao longo das entrevistas, que fosse usual os filhos dos aposentados assumirem a responsabilidade pela gestão da unidade produtiva rural por ocasião da concessão do benefício aos pais. Apenas seis de 30 entrevistados (exceto pensões e amparos) disseram que os filhos assumiram a propriedade da família. Na realidade, essa transferência de responsabilidade formal pela continuidade das atividades da unidade de produção rural, que é o motivo clássico a justificar a instituição de um sistema de aposentadorias rurais na Europa, nunca esteve presente como condicionante para a concessão do benefício dentro do programa brasileiro, nem o objetivo dos formuladores de política havia sido promover a modernização da pequena produção familiar agrícola.

Entre os entrevistados, ao contrário do que seria de se esperar devido à maior experiência de vida e liderança dos idosos em seus respectivos meios sociais, o grau de participação comunitária por intermédio de associações e demais organizações sociais mostrou-se bastante baixo. Apenas quatro entrevistados responderam que participavam ativamente dos eventos e mesmo assim por meio de cargos de responsabilidade nas suas respectivas entidades comunitárias e em cooperativas. Duas pessoas disseram participar ativamente da sua igreja (aliás, verifica-se um processo de expansão acelerado de seitas pentecostais em Igarapé-Açu, com a construção de novos templos, além dos vários já existentes). Quanto ao STR, embora o número de respostas tenha sido elevado (15 declarações espontâneas), a quase totalidade dos entrevistados referia-se ao fato de pagar a contribuição solidária ao sindicato rural, sem que efetivamente houvesse uma participação regular em assembleias e demais atividades do sindicato.

Na Tabela 24 analisa-se mais detalhadamente o perfil dos entrevistados segundo sua resposta à pergunta de se o beneficiário continua trabalhando. Percebe-se,

inicialmente, que, após feita a subtração dos dois menores de idade beneficiários de pensão por morte e dos quatro perceptores de benefício assistencial a portador de deficiência, há um equilíbrio entre as respostas positiva e negativa à questão. Procurou-se verificar se os dois grupos de respondentes diferenciavam-se pela sua idade média, mas não parece que a resposta seja devida a uma idade média significativamente mais avançada do grupo que não prossegue trabalhando. Tampouco parece haver diferenciação relevante quanto ao número de dependentes do benefício, o que poderia ter imposto maior pressão sobre o beneficiário de prosseguir trabalhando. Também não há praticamente nenhuma diferença entre ambos os grupos quanto à proporção que a(s) aposentadoria(s) perfaz(em) da renda monetária da unidade doméstica em questão, o que poderia ser o contrateste da afirmação anterior.

Tabela 24

Igarapé-Açu: Entrevistados segundo Continuação da Atividade de Trabalho e Outras Condições

	Sim	Não
Prossegue Trabalhando	15	15 ^a
Idade Média do Beneficiário	69,5	70,4
Número de Dependentes do Benefício	3,8	4,4
Proporção Aposentadoria/Renda Monetária Familiar ^b	2,3	2,5
Ajuda Financeiramente Filhos/Netos	9	7
Ajuda Financeiramente Outras Pessoas	3	0
Não Ajuda Financeiramente Outras Pessoas	3	8
Homens	10	2
Mulheres	5	13

^a Vinte e um entrevistados responderam que não trabalham. Desses foram subtraídos dois menores beneficiários de pensões e quatro beneficiários de amparo assistencial (BPC) para pessoas portadoras de deficiência.

^b Numa escala de 1=100% para 6 = 0 a 33%, conforme os segmentos de impacto dos benefícios sobre a renda monetária domiciliar da Tabela 22.

Quanto à prática de conceder ajuda financeira para fora do domicílio, apenas entre os que não auxiliam alguém houve uma diferença significativa. Por fim, a diferenciação mais precisa foi obtida ao cruzar-se as respostas com o gênero dos entrevistados: houve uma clara maioria de homens entre os que afirmam continuarem a trabalhar, enquanto as mulheres disseram na sua grande maioria não mais trabalharem. No entanto, a partir da observação dos hábitos cotidianos das unidades domésticas em análise, permanece a suspeita de que essas respostas por gênero possuem um viés cultural, conforme a autodefinição do papel produtivo que cada gênero faz de si mesmo. Eventualmente, as mulheres, embora tenham respondido que não prosseguem trabalhando, continuam cumprindo jornadas de trabalho tão pesadas quanto os homens, executando tarefas auxiliares na produção da unidade agrícola, no trabalho reprodutivo da família e na criação de netos.

A Tabela 25 cruza respostas de duas perguntas que visavam esclarecer se, após a concessão do benefício, os entrevistados obtiveram maior acesso a crédito junto ao comércio local do que antes. Essa hipótese baseava-se no fato de que, conforme declarações de comerciantes do município, os aposentados e as pessoas com emprego regular possuem melhores condições de crédito nas suas compras, como, por exemplo, um prazo de pagamento de um mês, ao passo que aqueles que não possuíssem renda monetária regular tinham que liquidar suas posições de crédito semanalmente. A tabela não oferece, no entanto, elementos para a afirmação de que os beneficiários utilizam mais intensivamente o crédito (“fiado”) após a concessão do benefício, quando comparado à situação anterior. Na realidade, mostra-se que, independentemente da condição de beneficiário do INSS ou não, a compra a fiado é um hábito muito difundido entre os agricultores da região. Eventualmente, apenas 1/6 dos entrevistados passou a fazer fiado em função da condição de beneficiário, mas compensado por um grupo de quase igual número de pessoas que deixou de adotar essa prática, talvez devido à maior regularidade dos fluxos monetários proporcionada pelo benefício, o que lhe poderia permitir um melhor planejamento dos gastos. Apenas um dos entrevistados, residente em área urbanizada, afirmou que concede aval de aluguel aos seus filhos a partir da percepção do benefício.

Tabela 25

Igarapé-Açu: Entrevistados segundo Hábito de Fazer Compras a Fiado antes e depois de Passar a Receber o Benefício

		Fazia Fiado antes de Passar a Receber o Benefício	
		Sim	Não
Faz Fiado depois de Passar a Receber o Benefício	Sim	16	6
	Não	7	7

Uma pergunta final solicitou aos entrevistados uma avaliação subjetiva quanto aos efeitos do benefício sobre a sua vida em geral. Das 34 pessoas que responderam à questão, cinco foram enfáticas em dizer que a sua vida “melhorou muito”, a absoluta maioria (28) afirmou que a vida “melhorou um pouco” e apenas um disse que “ficou igual”. Nenhum dos entrevistados declarou ter sentido uma piora nas suas condições de vida. Do grupo que disse que a vida “melhorou um pouco” percebe-se, pelos comentários espontâneos dos entrevistados, justificando a gradação dada à resposta, que são as condições extrabenefício principalmente a deterioração das condições de saúde pessoais — que fazem com que a “vida atual” seja considerada apenas “um pouco melhor”. Muitos entrevistados afirmaram, explicitamente, que julgavam que o fator de melhoria devia-se ao fato de o benefício do INSS ser regular e mensal, ao contrário do resultado da produção agrícola. Dessa forma, a aposentadoria parece cumprir com sua função de oferecer a esses beneficiários uma “segurança” social maior, tornando-os menos dependentes do ciclo agrícola e dos seus filhos na velhice.

Entre as declarações livres e explicações, que se seguem quase forçosamente a uma pergunta dessa natureza, destacam-se algumas de cunho religioso (“Deus abençoe a quem criou essas aposentadorias!”), mas também outras, narrando como era o destino dos idosos antes da criação do sistema de aposentadorias rurais. Aqui, as declarações mais típicas eram três: “os idosos trabalhavam até morrer”, “os idosos viviam dependendo dos filhos” e “os idosos pediam esmola, quando não tinham filhos a quem recorrer”.

5.6 - Conclusões da Pesquisa de Campo

O município de Igarapé-Açu, na microrregião Bragantina no nordeste paraense, é um dos casos no Estado do Pará e na região Norte, onde os significativos impactos do sistema de previdência rural parecem ser mais claramente identificáveis. Essas repercussões, de que já se podia suspeitar apenas pela análise da distribuição espacial de beneficiários rurais no Estado do Pará (Tabela 4), foram corroboradas pela análise de dados de outras fontes secundárias e, principalmente, pelo resultado de um conjunto de entrevistas com cerca de 1% dos beneficiários do INSS no município.

Verificou-se que, em 1995, o sistema de previdência rural injetou na economia municipal um volume de recursos aproximadamente três vezes superior ao valor da folha de todos os empregadores formais de Igarapé-Açu. Em entrevistas com comerciantes locais constatou-se que as compras realizadas pelos beneficiários da previdência social representavam uma parte pronunciada do faturamento dos respectivos estabelecimentos. Além disso, com base em dados sobre a situação social de Igarapé-Açu, situada no terço inferior do *ranking* do IDH-M, é possível dizer que o “proporcionalmente vultoso” pagamento de benefícios previdenciários no município constitui um elemento de redistribuição inter-regional progressiva da renda.

A proporção que os benefícios previdenciários rurais perfazem da renda monetária das famílias dos domicílios dos entrevistados também é extremamente significativa. No caso de quase 9/10 (88,9%) dos entrevistados, os benefícios recebidos representavam cerca de 50% da renda monetária familiar/domiciliar ou mais. Esse dado também demonstra que, apesar de se tratar de uma política social de acesso universal, o programa de benefícios previdenciários rurais no Brasil possui uma precisão de focalização em pessoas pobres e muito pobres bastante alta, a qual dificilmente é igualada em casos de outros programas sociais em outras partes do mundo de porte comparável à previdência rural. Cabe salientar que, no caso de Igarapé-Açu, no domicílio dos beneficiários rurais residem em média mais outras 3,8 pessoas, que se beneficiam indiretamente da transferência monetária.

Descobriu-se, também, que no município de Igarapé-Açu o sistema de benefícios rurais parece funcionar como um substituto parcial para o sistema de seguro-desemprego, o qual, por sua vez, não existe na área rural brasileira. Entre os beneficiários da previdência rural entrevistados, 18 (50%) afirmaram ajudar com

dinheiro parentes ou filhos em caso de desemprego (Tabela 20). Outro efeito positivo sobre a qualidade de vida local é que o acesso a renda monetária permite que os beneficiários adquiram serviços médicos e medicamentos não disponíveis na rede pública de saúde. A percepção de benefícios da previdência rural, por fim, parece efetivamente fixar os idosos nos municípios rurais, ao menos até que algum problema de saúde surja ou ocorra a mudança dos filhos, dos quais os idosos dependem para cuidados ou devido ao seu papel social (no caso da mulher), para o meio urbano.

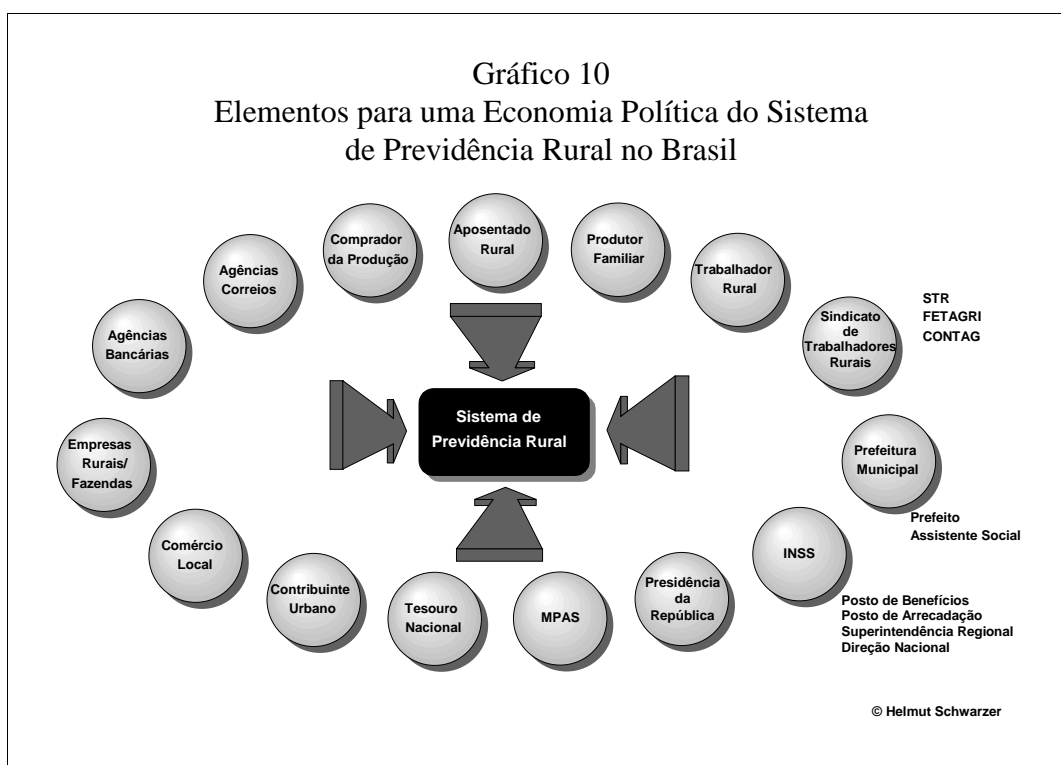
6 - ELEMENTOS PARA UMA ECONOMIA POLÍTICA DAS APOSENTADORIAS RURAIS

Uma outra forma de contemplar o sistema de previdência rural brasileiro é a partir das teias de interesse formadas ao redor do programa, utilizando-se do prisma da “nova economia política”. Essa linha teórica parte do pressuposto de que os atores participantes, modelados como indivíduos egoístas, procuram maximizar individualmente seu retorno auferido, o qual não apenas é de caráter financeiro, mas também pode ser a consolidação do poder ou a reeleição de um político, a promoção da carreira de um burocrata e outras. Uma determinada institucionalidade gera incentivos ao comportamento individual maximizador de resultados (ou minimizador de esforços), o que, eventualmente, pode reinstruir o processo de conformação da estrutura de incentivos. O objetivo desta seção não será fazer o mapeamento conclusivo de toda a estrutura de incentivos nem caracterizar pormenorizadamente o comportamento dos agentes envolvidos no sistema previdenciário rural, mas elencar alguns elementos e dados que permitam uma primeira aproximação às estratégias dos principais atores e levantar hipóteses explicativas a respeito. Além disso, procura-se deixar claro que ao redor do sistema de previdência rural gerou-se uma intensa teia de interesses e estruturas sociopolíticas relevantes, dada a dimensão das transferências monetárias envolvidas.

O Gráfico 10 denomina os principais atores individuais e institucionais na arena do sistema de previdência rural. Cada um desses atores possui uma estratégia individual, de acordo com o conjunto de objetivos que procura atingir em contato com o sistema de previdência rural. A capacidade de cada ator lograr alcançar seus objetivos depende de sua representatividade política ou da capacidade de conseguir aliar interesses comuns com outros agentes participantes do sistema.

A principal característica do sistema, que influencia fundamentalmente os interesses individuais e arcos de alianças ao redor do sistema, é a sua não-auto-sustentabilidade financeira e a necessidade de haver um volumoso subsídio para o financiamento dos benefícios rurais. Dessa forma, com um fraco vínculo contributivo individual, configura-se potencialmente um caso de “*the third party pays*”, ou seja, o concedente e o beneficiário são diferentes do financiador (contribuinte urbano e Tesouro Nacional). Os financiadores também são os atores que mais interesse poderiam possuir em restringir o sistema, tanto na sua

profundidade quanto na sua cobertura — ainda mais em um período de forte restrição fiscal e de pressão sobre a área econômica do governo federal na busca de alternativas de cortes orçamentários. Já os técnicos do MPAS e do INSS não constituem opositores do sistema de previdência rural, entretanto, está fortemente arraigada a idéia de que a percepção de um benefício da “Previdência” exige uma contribuição equivalente na vida ativa e que, na ausência desse vínculo *bismarckiano*, tratar-se-ia de um “benefício assistencial”, cuja administração não deveria caber ao MPAS/INSS. A tentativa de introduzir esse vínculo, se com rigor atuarial, inviabilizaria em grande medida a dinâmica do sistema de previdência rural no Brasil.



Do lado do governo federal, por fim, há ainda interesse de parte da Presidência da República, que tem, ao longo dos anos de 1998 e 1999, descoberto o programa previdenciário rural como um amplo programa de redistribuição de renda, com o que é possível contra-argumentar as críticas de que o governo teria priorizado apenas a estabilização econômico-monetária em detrimento do desenvolvimento social. Além disso, seria possível que, à medida que o programa fosse descoberto internacionalmente como sendo um eficiente mecanismo de combate à pobreza, o país e seus dirigentes ganhariam prestígio internacional, sem mencionar um eventual interesse que ainda possa existir em relação a um dos objetivos iniciais do programa nos anos 70, a saber: evitar a migração rural-urbana.

Em uma estrutura de “*the third party pays*”, há um forte interesse pela expansão do sistema de benefícios não apenas da parte dos próprios segurados especiais e

dos seus representantes (STRs), mas também por parte das prefeituras municipais¹⁵ e do comércio local, que obtém proveito com a significativa dinamização da atividade econômica advinda do poder de compra injetado por meio dos aposentados rurais no município.

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

Um papel bastante peculiar está reservado ao STR. Por um lado, há, evidentemente, o interesse na manutenção do sistema previdenciário rural enquanto representante dos trabalhadores rurais, bem como dos produtores familiares rurais.¹⁶ No entanto, além desse, acrescenta-se outro motivo: que a estrutura sindical rural também se financia por meio de uma contribuição solidária de 2% paga pelos aposentados rurais — o que faz sentido, uma vez que os ativos não possuem uma renda monetária regular suficiente para garantir uma periodicidade de contribuição, diferentemente dos inativos. Os STRs prestam serviços aos aposentados e, em especial, no momento da solicitação do benefício, quando em geral o produtor familiar recorre à declaração do sindicato rural para comprovar seu tempo de atividade rural — motivo que leva o STR a justificar a “cobrança” da contribuição solidária. No entanto, notou-se a partir da conversa

¹⁵ Exatamente por isso não seria uma boa recomendação ao governo federal que ele permitisse que as perícias e comprovações necessárias à autorização de benefícios novos estivessem a cargo de entidades públicas sob controle administrativo e político local.

¹⁶ Acumular a representação de trabalhadores rurais e de produtores familiares cria um potencial de conflitos e contradições internas nos STRs, uma vez que esses grupos de segurados, bem como outros, possuem constelações de interesses diferenciadas, as quais, nem sempre, podem ser atendidas sem conflito por uma única instituição de representação formal.

com os aposentados rurais nas entrevistas em Igarapé-Açu que a intermediação do sindicato passa aos aposentados e trabalhadores ativos a impressão de que é o STR que possui o poder de concessão do benefício (e de sua possível cassação), o que confere à diretoria do sindicato uma grande capacidade de pressão sobre sua base, quando, na realidade, é o INSS a instituição com competência legal para conceder e cassar benefícios.

A contribuição solidária vem descontada do benefício previdenciário (“aposentadoria descontada”) desde a origem do crédito, devido a um acordo entre o MPAS de 1993, que prevê que, para aqueles aposentados rurais que consentirem explicitamente com o desconto, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) recebe a parcela do benefício correspondente à contribuição de sócio.¹⁷ O valor arrecadado é dividido entre a Contag, a Federação Estadual de Trabalhadores na Agricultura (Fetagri) e o STR de filiação do beneficiário na proporção 10%, 30% e 60%, respectivamente.

No caso do município de Igarapé-Açu e de mais alguns da Bragantina, assim como da microrregião do Salgado paraense, as lideranças antigas dos STRs, oriundas do período do regime autoritário e da época de implementação do Funrural nos anos 70, não foram derrotadas e substituídas nos anos 80 e 90 por chapas sindicais ligadas ao sindicalismo da Central Única dos Trabalhadores (CUT) [ver Rogge (1996)]. Curiosamente, nesses municípios o volume de arrecadação da contribuição solidária dos beneficiários rurais ao sindicato é extremamente elevado, se comparado com o restante do Estado do Pará, e ele representa a principal fonte de financiamento das atividades do STR. No caso do STR de Igarapé-Açu, por exemplo, conforme declaração da direção do sindicato, a contribuição solidária perfaz cerca de 90% das receitas. Como o município de Igarapé-Açu sozinho representava cerca de 1/5 do volume de recursos oriundos da arrecadação da contribuição solidária sobre os benefícios rurais no Estado do Pará em maio de 1998, evidentemente se trata de uma situação excepcional e não-representativa da média dos STRs do Pará. Há a possibilidade de que, em alguns municípios do interior do país, os agricultores assinem, no momento em que recebem a declaração comprobatória de tempo de serviço rural, a autorização de desconto da contribuição solidária sem sabê-lo. Ou então, que os STRs utilizem-se de seu poder de pressão sobre os aposentados para fazê-los assinar a autorização de desconto. Essa não é, no entanto, uma prática difundida em todos os municípios brasileiros e, conforme declarações colhidas junto a representantes da Fetagri/Pará e da Contag, não seria a interpretação recomendada e seguida pela maioria das federações de trabalhadores na agricultura e de STRs. Ilegalidades eventuais à parte, o que importa sublinhar mais uma vez é a importância que as aposentadorias rurais assumiram como fonte de financiamento alternativo da estrutura sindical rural no Brasil, onde os segmentos de agricultores familiares

¹⁷ Na Lei 8.213, de 1991, e na regulamentação está prevista a possibilidade de, mediante autorização do beneficiário e acordo com a respectiva organização, o INSS proceder desconto de mensalidade ou contribuição do beneficiário para a organização do valor do próprio benefício.

ativos não possuem renda monetária constante e regular, com a qual pudesse ser financiada a contribuição, ao contrário dos inativos rurais.

Por fim, dois atores que ainda vale ressaltar são os Correios e os bancos comerciais. As agências dos Correios podem funcionar, devido a um convênio entre o ministério e a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, como instância receptora e encaminhadora de pedidos de aposentadoria naqueles municípios, em que não há posto de benefícios do INSS. Em 1997, cerca de 4.200 agências dos Correios atuavam nesses serviços no Brasil todo, entre as quais a de Igarapé-Açu. As agências dos bancos comerciais funcionam como entidades pagadoras dos benefícios e a Federação dos Bancos do Brasil (Febraban) conseguiu estabelecer a regra de que, nos municípios em que houver uma agência bancária, esta possui a prioridade para ser intermediária dos pagamentos previdenciários. Somente se não houver agência bancária é que outras instituições, por exemplo os Correios, podem assumir essa tarefa, pela qual o INSS paga uma remuneração. Quando existe mais de um banco comercial no município, é no mínimo curiosa a forma de se definir em que agência bancária um aposentado que não possua uma conta em algum banco específico (o que é o caso de praticamente todos, aposentados rurais) manterá sua conta. Aparentemente, a Febraban teria desenvolvido um método de distribuir de modo regular os aposentados nessa situação entre as agências dos vários bancos no município — o que, por um lado, pode permitir um melhor atendimento individual dos aposentados ao não sobrecarregar determinado banco enquanto existem capacidades de atendimento ociosas em outro. Isso também distribui a massa de remuneração paga pelo INSS entre os vários bancos e diminui a pressão de competição entre os diversos bancos por clientes aposentados. É possível que, na área rural brasileira, várias agências bancárias somente consigam atingir a rentabilidade necessária para serem mantidas em funcionamento com um *mix* de produtos oferecidos, entre os quais o pagamento de aposentadorias rurais parece ser um dos mais importantes em termos de retorno financeiro ao banco. Um caso de uma cidade do nordeste paraense, em que a agência bancária local somente estaria funcionando devido à remuneração oriunda do pagamento de aposentadorias, é o do município de Curuçá. A manutenção do funcionamento de uma agência bancária na cidade é de crucial importância para a economia local e de primeiríssimo interesse do prefeito, uma vez que, na ausência de agência bancária, o acesso a linhas de crédito subsidiadas para a agricultura, a geração de emprego e o desenvolvimento regional [FNO, FNO-Especial, Programa de Geração de Empregos e Renda (Proger), Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (Pronaf) etc.] bem como a própria intermediação financeira entre as empresas locais e a economia nacional ficam severamente dificultados, se não comprometidos.

7 - CONCLUSÕES E COMENTÁRIOS QUANTO ÀS APOSENTADORIAS RURAIS DIANTE DA REFORMA PREVIDENCIÁRIA

A previdência rural brasileira custa ao contribuinte previdenciário e fiscal aproximadamente 1,8% do PIB a.a., beneficiando direta e indiretamente algo como 18% da população brasileira com as aposentadorias, pensões e prestações

assistenciais e complementares providas no meio rural. A ampla maioria dessas pessoas beneficiadas parece estar entre as menos abonadas do país, seja qual for o padrão de referência adotado. Nesse sentido, uma primeira conclusão a ser traçada a partir dos dados levantados neste texto é que o programa, para as dimensões que atinge, a cobertura de riscos sociais que promove e a eficiência de “focalização” no combate à pobreza, pode ser considerado muito barato e eficiente, como talvez poucos outros consigam ser no mundo.

Aprendeu-se, na Seção 2, que entre os casos de sistemas de aposentadorias ou outros benefícios à população rural conhecidos de outros países, não há um sequer que tenha logrado a auto-suficiência financeira, porque simplesmente o modelo *bismarckiano* não é capaz de se adaptar às características elementares da atividade econômica rural. Por isso, também não há como esperar que um sistema de previdência rural venha a ser autofinanciável no Brasil e deve-se ter certeza de que o programa prosseguirá exigindo transferências de recursos, seja de contribuintes previdenciários urbanos, seja a partir do Tesouro Nacional. Aqui, a última fonte pareceria tecnicamente a mais adequada, uma vez que subsidiar o segurado especial rural com recursos de contribuição urbana fará com que os benefícios urbanos percam em qualidade atuarial e tornem-se crescentemente desinteressantes aos segurados normais, minando a sustentabilidade política de longo prazo do sistema previdenciário como um todo. É preciso salientar, ainda, que foram levantados ao longo do texto argumentos que apontam para uma redução gradativa dos gastos com a previdência rural, devido também à tendência iniciada, há poucas décadas, de redução progressiva da população rural.

As Seções 3 e 4 apresentam as dimensões atingidas pela previdência rural, cujo ritmo de expansão, entretanto, tem-se desacelerado a partir de 1994, quando foi completado o ciclo de extensão da nova legislação aprovada por ocasião da Constituição de 1988 e das Leis 8.212 e 8.213, de 1991. Não há que temer, salvo novas alterações na legislação, novos saltos no número de beneficiários rurais. O que pode ocorrer é que regiões agrícolas recém-ocupadas ou ocupadas nas últimas duas décadas venham a tornar-se regiões nas quais o sistema de previdência rural tenha um papel de destaque como elemento dinamizador da economia local, em especial se os municípios em questão, depois de ocupados, experimentarem um processo de estagnação econômica.

O caso do município de Igarapé-Açu foi objeto de análise da Seção 5, no qual fica evidenciado o impacto socioeconômico pronunciado das transferências monetárias efetuadas pelo sistema de previdência rural e de benefícios assistenciais no Brasil sobre a renda familiar/domiciliar dos beneficiários, bem como sobre a economia municipal. Constatou-se para Igarapé-Açu que os benefícios atingem, principalmente, pessoas de poucas posses, em especial os agricultores familiares que, ao longo de sua vida ativa, dificilmente conseguem, com a venda de farinha de mandioca aos intermediários de Belém, amealhar rendimentos monetários regulares que se equiparem ao valor de um salário mínimo da aposentadoria rural. A percepção de um benefício previdenciário por um ou mais membros da família abre, portanto, novos horizontes socioeconômicos para a unidade produtora

familiar rural, em que o valor do benefício serve a diversos propósitos, destacando-se, além do de garantir a subsistência dos idosos ou inválidos, o de fonte de renda para a família em caso de desemprego de algum dos seus membros ou o de substituto esporádico e precário do modesto sistema de saúde local. Outras funções poderiam ser assumidas pelo benefício rural na família, que não foram aqui objeto de investigação.¹⁸

Com as breves pinceladas feitas na Seção 5, é possível ter-se uma idéia de como ao redor do sistema de benefícios previdenciários rurais constituiu-se uma plêiade de interesses, a maioria legítimos, visando ao desenvolvimento municipal (prefeitura, comércio local) e ao fortalecimento da estrutura de representação e serviços aos trabalhadores rurais ativos e inativos (STRs). É permitido, a partir dos comentários dessa seção e dos dados relatados em partes anteriores deste artigo, concluir que fortes restrições ao sistema no futuro vão prejudicar a viabilidade financeira de instituições importantes de apoio aos trabalhadores rurais, em áreas em que determinados serviços públicos são prestados de forma por vezes precária (saúde) ou mesmo são inexistentes (seguro-desemprego). É possível que restringir o sistema de previdência rural diminua a tendência dos aposentados a permanecerem no campo ou em espaço microurbano, optando por migrar a centros urbanos maiores, eventualmente acompanhados de familiares em busca de infra-estrutura de apoio. A economia fiscal que uma reforma pouco ponderada do sistema de previdência rural pode gerar muito provavelmente viria a ser compensada com necessidades de adicionais de despesas públicas em outras rubricas, nos centros urbanos de destino das migrações que eventualmente poderiam ser geradas. Por isso, é recomendável ter-se cuidado ao reformar o sistema — que tem prestado ao Brasil mais serviços do que transparece dos números absolutos do seu balanço financeiro.

¹⁸ Por exemplo: a declaração de um entrevistado em Igarapé-Açu, dizendo “minha plantação o rio pode levar, minha aposentadoria não” abre a possibilidade de que a previdência rural seja um substituto do seguro-agrícola, hipótese levantada e estudada pelos colegas do projeto IPEA/Ipardes-Fundaj.

ANEXO

Questionário Utilizado

Entrevistado(a): _____ Travessa: _____

Município: Igarapé-Açu, Estado do Pará Data: _____

1 A residência do(a) entrevistado(a) encontra-se na

- 1 Zona Urbana - sede municipal (cidade de Igarapé-Açu)
- 2 Zona Urbanizada - agrovilas
- 3 Zona Rural (outros)

2 Sexo do(a) entrevistado(a)

- 1 Masculino
- 2 Feminino

3 Idade e escolaridade do(a) entrevistado(a)

Idade: ____ anos e Escolaridade: ____ anos de estudo (séries completas)

4 Quantos filhos(as) e netos(as) tem?

____ filhos homens, ____ filhas mulheres ____ netos homens, ____ netas mulheres

5 Qual benefício recebe atualmente da Previdência?

- 1 Aposentadoria rural por idade
- 2 Aposentadoria rural por invalidez
- 3 Pensão rural por morte
- 4 Renda mensal vitalícia rural/amparo assistencial (Loas)
- 9 Outro: _____

6 Há quanto tempo recebe este benefício da Previdência? _____ anos

7 O benefício tem sido pago no dia programado?

- 1 Sim
- 2 Não

8 Enfrentou alguma dificuldade para obter acesso ao benefício?

- 1 Sim
- 2 Não _____ → Ir para a questão 10

9 Quais problemas enfrentou?

- 1 Desconhecimento dos meus direitos
- 2 Desatenção dos funcionários do INSS
- 3 Dificuldade para comprovar idade
- 4 Dificuldade para documentar tempo de atividade rural
- 5 Dificuldade para comprovar invalidez
- 6 Falta de documentos pessoais (Carteira Identidade, Carteira de Trabalho, Certidão de Nascimento, CPF)
- 7 Bloqueio no trâmite dentro de alguma instituição; qual? _____
- 9 Outros _____

10 Quanto tempo durou desde completar os requisitos para o benefício até a concessão do benefício? _____ meses

11 Qual foi o custo de se obter o benefício?

_____ viagens até cidade: R\$ _____ gastos e _____ horas de trabalho perdidas
Fotocópias/autenticações/documentação/registros em cartório: R\$ _____
Inscrição e mensalidades do STR: Inscr. R\$ _____ e mensalidade R\$ _____

12 Precisou da ajuda de alguma pessoa/instituição para obter o benefício?

1 Sim

2 Não _____ → Ir para a questão 15

13 De quem recebeu ajuda significativa?

1 Associação de Produtores Rurais

2 STR

3 Vereador ou Deputado

4 Prefeitura

5 Igreja

6 ONG

7 Delegado, Juiz ou Promotor

8 Proprietário Rural

9 Outro _____

14 Foi necessário fazer algo em troca dessa ajuda?

1 Pagar uma taxa

2 Autorizar desconto sobre aposentadoria. Para quem? _____

3 Não houve necessidade de fazer ou prometer nada para receber a ajuda

9 Outro _____

15 De que forma recebe o benefício da Previdência?

1 Conta bancária e cartão magnético

9 Outra forma. Qual? _____

16 Qual a distância entre sua residência e o local no qual recebe o benefício?

São (aproximadamente) _____ quilômetros, exigindo _____ horas/minutos de deslocamento. Preciso gastar R\$ _____ para transporte (ida e volta)

17 Mais alguém da sua casa recebe aposentadoria?

1 Sim: _____ pessoa(s)

2 Não

18 Quantas pessoas moram na sua casa?

_____ pessoa(s), dos quais _____ esposo/a, _____ filhos/as, _____ netos/as, _____ outros

19 Já morou na cidade/campo? (perguntar oposto da situação atual)

- 1 Sim
- 2 Não

20 Mudou de casa depois de se aposentar?

- 1 Sim
- 2 Não → Ir para a questão 23

21 Se mudou de casa depois de se aposentar, onde era a casa antiga?

- 1 Zona urbana (cidade ou vila)
- 2 Zona rural

22 Qual o motivo da mudança?

- 1 Acompanhar filhos/parentes
- 2 Preciso de serviços na cidade (infra-estrutura médica/social)
- 3 Queria morar numa casa melhor
- 4 Custo de vida na cidade é alto
- 9 Outros _____

23 Há pessoas que moram na sua casa e vivem da aposentadoria do(a) Sr(a)?

- 1 Sim, _____ pessoas (___ esposo/a, ___ filhos/as, ___ netos/as, ___ outros)
- 2 Não

24 Ajuda freqüentemente com dinheiro a alguém que não mora com o/a Sr(a)?

- 1 Sim, filhos/as e netos/as. Finalidade: _____
- 2 Sim, outros parentes
- 3 Sim, outros/as amigos/as, vizinhos/as e/ou conhecidos/as
- 4 Não → Ir para a questão 26

25 Caso ajude a alguém, o dinheiro é emprestado ou dado?

- 1 Empréstimo
- 2 Doação

26 O(a) Sr.(a) continua trabalhando?

- 1 Sim, continuo trabalhando no estabelecimento rural (na minha roça)
- 2 Sim, passei o estabelecimento (roça) aos filhos, mas ajudo no trabalho agrícola
- 3 Sim, faço a comercialização da produção e a feira
- 4 Sim, outros: _____
- 5 Não

27 No que o Sr.(a) gasta o dinheiro da aposentadoria?

- | | | |
|--------------------------------|---------|-------------|
| a. Na feira | 1 Gasto | 2 Não gasto |
| b. Em instrumentos de trabalho | 1 Gasto | 2 Não gasto |
| c. Com os filhos/netos | 1 Gasto | 2 Não gasto |
| d. Com a casa | 1 Gasto | 2 Não gasto |
| e. Outros: _____ | | |

28 Conseguiu realizar um projeto pessoal/fazer uma aquisição com a aposentadoria?

1 Sim. Qual? _____

2 Não

29 Na sua casa ganha-se mais com a(s) aposentadoria(s) do que com a venda de produtos da sua lavoura e outros trabalhos feitos por dinheiro?

1 Não recebemos dinheiro de outros lugares

2 A(s) aposentadoria(s) são bem mais (mais que o dobro dos demais rendimentos)

3 A(s) aposentadoria(s) são um pouco mais (não mais que o dobro dos demais)

4 É igual (ou aproximadamente igual aos demais rendimentos)

5 A(s) aposentadoria(s) são um pouco menos (mais que a metade dos demais)

6 A(s) aposentadoria(s) são bem menos (menos que a metade dos demais rendimentos)

30 O(a) Sr.(a) fazia fiado/ tomava dinheiro emprestado antes de aposentar?

1 Sim. Que tipo? (alimento, eletrodoméstico, produção) _____

2 Não

31 O(a) Sr.(a) faz fiado/toma dinheiro emprestado hoje?

1 Sim. Que tipo? (alimento, eletrodoméstico, produção) _____ 2 Não

32 O(a) Sr.(a) participa de alguma associação ou grupo?

1 Associação de produtores rurais

2 Cooperativa de produtores rurais

3 Sindicato de trabalhadores rurais

4 Grupo informal (jovens, idosos, mulheres)

9 Outro tipo: _____

5 Não participa

33 O(a) Sr.(a) tem um cargo em alguma entidade de que participa?

1 Sim, qual? _____

2 Não

34 Sua vida mudou depois que passou a receber o benefício?

1 Melhorou muito

2 Melhorou um pouco

3 Ficou igual

4 Piorou um pouco

5 Piorou muito

Anotações complementares (comentários espontâneos feitos a partir da pergunta 34 ou frases significativas ao longo da entrevista):

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, C. M. *Política social e assistência médica aos trabalhadores rurais: um estudo sobre o Funrural*. Rio de Janeiro: Universidade Estadual do Rio de Janeiro/Instituto de Medicina Social, 1981 (Dissertação de Mestrado).
- ANSeS. Administración Nacional de la Seguridad Social. *Cambiar para servir a la gente*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social/SPS, s.d.a.
- . *Guía de la seguridad social — 1. Jubilaciones*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social/SPS, s.d.b.
- BENIO, M., MLYNARCZYK-MISIUDA, J. Country Report Poland. [The welfare system in Poland.] *Emergo*, v. 4, n. 2, Spring 1997.
- BMELF. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. *Soziale Sicherheit für die Landwirtschaft*. Bonn, 1998.
- CLÉRIGO, A. A. Einführung in die Zona Bragantina. In: KASPER, A. (ed.) *Stadt und Land — Entwicklung im Nordosten von Pará. Berichte und Bilder der LAI-Amazonien-Exkursion 1996*. Berlin: Freie Universität Berlin/Lateinamerika-Institut, 1996.
- CORADINI, O. L. As políticas de saúde e previdência social rural. *Tempo e Presença*, n. 257, ano 13, s.d.
- COSTA, F. de A. *Amazonien — Bauern, Märkte und Kapitalakkumulation*. Saarbrücken, Fort Lauderdale: Breitenbach, 1989.
- DAIN, S. *Crise fiscal e dilema distributivo*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1988, mimeo.
- DELGADO, G. Agricultura e comércio exterior: rumo da regulação estatal e suas implicações para a segurança alimentar. *Cadernos Temáticos do Fórum Alternativas para a Agricultura Brasileira*. Rio de Janeiro: Rede Interamericana Agricultura e Democracia, 1994.
- . *Previdência rural: relatório de avaliação socioeconômica*. Brasília: IPEA, 1997 (Texto para Discussão, 477).
- . Avaliação da previdência social rural. *Relatório Metodológico*. Brasília: IPEA, 1999, mimeo.
- DESER. Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais. *Para entender a previdência social na área rural*. Curitiba, 1998.
- FOSTER, J., GREER, E. THORBECKE, E. A class of decomposable poverty measures. *Econometrics*, v. 52, 1984.
- GOLINOWSKA, S., CZEPULIS-RUTKOWSKA, Z., SZCZUR, M. The case of Poland. In: AUGUSTINOVICS, M. (org.) *Pension systems and reforms — Britain*,

- Hungary, Italy, Poland, Sweden. Final Report.* Budapest: Phare, 1997 (Phare ACE Research Project P95-2139-R).
- GOMES, G. M., MCDOWELL, M. C. *Transferências de renda para as famílias: estimativas em nível de municípios, 1995.* Brasília: IPEA, 1997 (Relatório do Projeto MPAS/Fade/IPEA, 70/96).
- GOMES, G. M., VERGOLINO, J. R. *Trinta e cinco anos de crescimento econômico na Amazônia (1960/1995).* Brasília: IPEA, 1997 (Texto para Discussão, 533).
- HURTIENNE, T. *Ecologia tropical e agricultura familiar na Amazônia Oriental.* Uma comparação dos resultados da pesquisa socioeconômica sobre fronteiras agrárias sob condições históricas e agroecológicas diversas. Belém: UFPA, 1999, mimeo.
- IBGE. Censo Demográfico 1991. *Resultados do Universo Relativos às Características da População e dos Domicílios*, n. 7, Pará. Rio de Janeiro, 1991.
- . *Sindicatos: indicadores sociais.* Rio de Janeiro, 1996.
- KAGEYAMA, A., SILVA, J. G da. Previdência social rural: avanços e recuos. *Conjuntura Social*, Brasília: Ministério da Previdência Social, n. 4-5, 1993.
- KUMMER, S. *Peasant's youth between tradition and modernity.* Göttingen: Universidade de Göttingen, 1999 (Tese de Mestrado).
- MALLOY, J. M. *Authoritarianism and the extension of social security protection to the rural sector in Brazil.* Pittsburgh, 1976, mimeo.
- . *The politics of social security in Brazil.* Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1979 (Pitt Latin American Series).
- MALLOY, J. M., PARODI, C. A. Politics, equity and social security in Brazil: a case study of statecraft and citizenship, 1965-1985. In: ABEL, C., LEWIS, C. M. (orgs.). *Welfare, poverty and development in Latin America.* Basingstoke: McMillan/St. Antony's, 1993.
- MARIN, R. E., GUERRA, G. Trabalhadores rurais: a cidadania via seguridade social. *Anais do XVII Encontro Nacional da Associação PIPSA (Projeto de Intercâmbio de Pesquisa Social em Agricultura)*, v. 2. Porto Alegre: IFCH/Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- MELO, M. A. B. C. Anatomia do fracasso: intermediação de interesses e a reforma das políticas sociais na nova república. *Dados — Revista de Ciências Sociais*, v. 36, n. 1, 1993.
- MESA-LAGO, C. *Social security in Latin America: pressure groups, stratification, and inequality.* Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1978 (Pitt Latin American Series).

- . *Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Evaluación económica y opciones para reforma*. Quito: Incae, 1993.
- . *Changing social security in Latin America. Toward alleviating the social costs of economic reform*. Boulder, Colo.: Lyenne Rienner, 1994.
- MONTEIRO NETO, A., MCDOWELL, M. C. A ação do governo federal como transferidor de renda às famílias no Nordeste, 1995. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, v. 29, número especial, 1998.
- MPAS, INSS, DATAPREV. *Sistema de legislação, jurisprudência e pareceres da previdência e assistência social (Sislex)* (CD-ROM). São Paulo: Microservice Microfilmagens e Reproduções Técnicas. Também na Internet, no site <http://www.mpas.gov.br>, 1998.
- NITSCH, M. Social policy measures and the distribution of wealth and income — as exemplified by Brazil. Tübingen: Institute for Scientific Cooperation, *Economics*, v. 21, 1980.
- . What interests lie behind research into social security and social law in the developing countries? Tübingen: Institute for Scientific Cooperation, *Law and State*, v. 30, 1984.
- . *Dimensionen von Sozialversicherungsreformen. Lateinamerika, Deutschland und darüber hinaus. Rentenreformen in Lateinamerika – Lehren für Europa*. Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde IIK, 1997 (Lateinamerika Analysen-Daten-Dokumentation, 36).
- OLIVEIRA, F. A. *Crise, reforma e desordem do sistema tributário nacional*. Campinas: Editora da Unicamp, 1995.
- OLIVEIRA, F. E. B., BEVILAQUA, A. S. *Um diagnóstico da previdência e assistência social rural*, s.l., s.d. mimeo.
- PNUD/IPEA/IBGE/FJP. *Atlas do desenvolvimento humano no Brasil*. Projeto Desenvolvimento Humano no Brasil (BRA/97/007). Brasília, Rio de Janeiro, Belo Horizonte: Versão em CD-ROM, 1998a.
- . *Desenvolvimento humano e condições de vida: indicadores brasileiros*. Projeto Desenvolvimento Humano no Brasil (BRA/97/007). Brasília: PNUD/IPEA/IBGE/FJP, 1998b.
- ROGGE, J. *Die Kleinbauernbewegung im Nordosten Pará (Brasilien): Geschichte, Selbstverständnis und ökologischer Diskurs*. Berlin: Lateinamerika-Institut, 1996 (Dissertação de Mestrado). Publicada na Alemanha com mesmo título em 1998 em Mettingen: Brasilienkunde-Verlag (Aspekte der Brasilienkunde, 18). Versão em português disponível como: *Ascensão do sindicalismo rural no nordeste paraense: movimento novo, estruturas velhas*. Belém: UFPA/Naea, 1996.
- SANTANA, A. *Diagnóstico socioeconômico da pequena agricultura de Igarapé-Açu*. Belém: Faculdade de Ciências Agrárias do Paraná (FCAP), 1990.

- . *Reestruturação produtiva e desenvolvimento na Amazônia*. Belém: Basa/Fecap, 1997.
- SAWYER, D. Colonização da Amazônia: migração de nordestinos para uma frente agrícola no Pará. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 10, n. 3, p. 773-812, 1979.
- SCHWARZ, M. *Social security in Brazil: a welfare policy based on the payroll*. Campinas: Cartograf. Coleção Ildes, 1980.
- SCHWARZER, H. Los sistemas de jubilaciones en América Latina. Orígenes, crisis y modelos de reforma. Berlin: Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung DSE, 1997. *Desarrollo y Cooperación*, n. 1.
- . *Alterssicherung in Brasilien: Probleme und Reformperspektiven*. Rentenreformen in Lateinamerika – Lehren für Europa. Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde IIK, 1997 (Lateinamerika Analysen-Daten-Dokumentation, 36).
- SILVA, A. A. da, SOUSA F^o, F. R., CORTELETTI, J., PINTO, W., SILVEIRA, J. L., SILVA, S. R. M., KASPER, A., MARQUES, U. M., CAHETE, F. L. *Historical dynamics of reproduction of agriculture in Igarapé-Açu (northeast of the State of Pará): a study focusing on agrarian systems*. In: Lieberei/Bianchi/Voß (orgs.). *Proceedings of the Third SHIFT Workshop (Manaus)*. Geesthacht, 1999.
- UNICAMP. *Impactos sobre a economia rural da Lei 8.212*. Projeto de pesquisa A Previdência Social e o Setor Rural. Campinas: Secretaria Nacional de Previdência Social, 1993 (Relatório final).
- WANDER, A. *Die sozioökonomische Bedeutung des Maracujaanbaus für kleinbäuerliche Gemischtbetriebe im östlichen Amazonasgebiet*. Göttingen: Universidade de Göttingen, 1998 (Tese de Mestrado).