



# PAPERS DO NAEA

ISSN 15169111

**PAPERS DO NAEA Nº 144**

**IMPACTOS SÓCIO-ECONÔMICOS DO SISTEMA DE  
APOSENTADORIAS RURAIS NO BRASIL – COM EVIDÊNCIAS  
EMPÍRICAS DE UM ESTADO DE CASO EM IGARAPÉ-AÇÚ  
(ESTADO DO PARÁ)**

**Helmut Schwarzer**

**Belém, Maio de 2000**

**O Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA)** é uma das unidades acadêmicas da Universidade Federal do Pará (UFPA). Fundado em 1973, com sede em Belém, Pará, Brasil, o NAEA tem como objetivos fundamentais o ensino em nível de pós-graduação, visando em particular a identificação, a descrição, a análise, a interpretação e o auxílio na solução dos problemas regionais amazônicos; a pesquisa em assuntos de natureza socioeconômica relacionados com a região; a intervenção na realidade amazônica, por meio de programas e projetos de extensão universitária; e a difusão de informação, por meio da elaboração, do processamento e da divulgação dos conhecimentos científicos e técnicos disponíveis sobre a região. O NAEA desenvolve trabalhos priorizando a interação entre o ensino, a pesquisa e a extensão. Com uma proposta interdisciplinar, o NAEA realiza seus cursos de acordo com uma metodologia que abrange a observação dos processos sociais, numa perspectiva voltada à sustentabilidade e ao desenvolvimento regional na Amazônia.

A proposta da interdisciplinaridade também permite que os pesquisadores prestem consultorias a órgãos do Estado e a entidades da sociedade civil, sobre temas de maior complexidade, mas que são amplamente discutidos no âmbito da academia.

**Papers do NAEA - Papers do NAEA** - Com o objetivo de divulgar de forma mais rápida o produto das pesquisas realizadas no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) e também os estudos oriundos de parcerias institucionais nacionais e internacionais, os Papers do NAEA publicam textos de professores, alunos, pesquisadores associados ao Núcleo e convidados para submetê-los a uma discussão ampliada e que possibilite aos autores um contato maior com a comunidade acadêmica.



## **Universidade Federal do Pará**

### **Reitor**

Cristovam Wanderley Picanço Diniz

### **Vice-reitor**

Telma de Carvalho Lobo

## **Núcleo de Altos Estudos Amazônicos**

### **Diretor**

Edna Maria Ramos de Castro

### **Diretor Adjunto**

Marília Emmi

## **Conselho editorial do NAEA**

Armin Mathis

Edna Ramos de Castro

Francisco de Assis Costa

Gutemberg Armando Diniz Guerra

Índio Campos

Marília Emmi

## **Sector de Editoração**

E-mail: [editora\\_naea@ufpa.br](mailto:editora_naea@ufpa.br)

Papers do NAEA: [Papers\\_naea@ufpa.br](mailto:Papers_naea@ufpa.br)

Telefone: (91) 3201-8521

Paper 144

Revisão de Língua Portuguesa de responsabilidade do autor.

# IMPACTOS SÓCIO-ECONÔMICOS DO SISTEMA DE APOSENTADORIAS RURAIS NO BRASIL – COM EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS DE UM ESTUDO DE CASO EM IGARAPÉ-AÇU (ESTADO DO PARÁ)

---

*Helmut Schwarzer<sup>1</sup>*

## **Resumo:**

O presente 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 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 sócio-político.

**Palavras-chave:** Impactos sócio-econômicos. Sistema de aposentadorias rurais.

---

<sup>1</sup>Helmut Schwarzer, economista, doutorando em Economia na Universidade Livre de Berlim e Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília. Endereço: IPEA-Diretoria de Estudos e Políticas Sociais, Setor Bancário Sul/Ed. BNDES sala 1426, 70.076-900 Brasília-DF. Tel. (+55-61) 315 5098, Fax (+55-61) 315 5400, E-mail: [helmut@ipea.gov.br](mailto:helmut@ipea.gov.br).

## 1. Introdução:

### As aposentadorias rurais como objeto de análise

O presente 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 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 sócio-político.

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.

Quando falando de impactos sócio-econômicos de programas de previdência, cabe lembrar que um sistema previdenciário possui duas funções principais: 1) repor os rendimentos do segurado no período de inatividade; e 2) combater pobreza, ao evitar que idosos permaneçam sem rendimento em momento do seu ciclo de vida em que, por razões físicas e convenção social, eles já não mais devem ser expostos ao fardo do trabalho.

Para tanto, a sociedade humana, em todas épocas e todas regiões do mundo, organiza sistemas formais ou informais, públicos, privados ou intrafamiliares, de transferência de renda inter-geracionais – 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 no desaparecimento das transferências subjacentes, mas, em geral, em mudanças de sua forma e da sua fonte de financiamento.

Ao organizar-se tais transferências inter geracionais desejadas, podem ocorrer também outras transferências não-previstas, na medida em 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 (vide 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 neste trabalho, 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, onde as aposentadorias por tempo de serviço têm representado uma transferência dos mais aos relativamente menos necessitados.

O problema fundamental enfrentado pelos mais diversos países, quando tratando 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.)<sup>2</sup> 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 agro-pecuário ao industrial, deixou uma vasta extensão de agricultores familiares excluídos, desvinculados da ou apenas parcialmente integrados à economia monetária. Desta 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 (vide Mesa-Lago 1994). Conforme a experiência internacional (vide item 2 deste texto) 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 são necessários).

O presente estudo tem como finalidade agregar elementos à compreensão dos impactos do sistema de previdência rural brasileiro, organizado em princípios diferenciados daqueles do modelo

---

<sup>2</sup> No Brasil em geral e nos Estados da Região Norte em particular predominam amplamente as formas de ocupação »propriedade« e »posse«, conforme os Censos Agropecuários do IBGE.

*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. Quer-se estudar que funções, 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 partes. Após a introdução, há uma breve resenha de algumas experiências internacionais com sistemas de previdência rural. A seguir, na terceira parte, relata-se a evolução histórico-legal do sistema brasileiro de Previdência para os trabalhadores do campo. A próxima parte contém, primeiro, uma breve descrição quantitativa do sistema previdenciário rural no Brasil e no Pará, para, num segundo sub-trecho, discutir impactos diferenciados das transferências por meio de benefícios rurais por município no Estado do Pará. No quinto capítulo do texto 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. Por fim, na sexta parte, levanta-se, a partir de conversas e entrevistas realizadas também em Igarapé-Açu, Castanhal e Belém (todos no Estado do Pará), assim como Brasília, ao longo de 1998, alguns elementos para uma economia política das aposentadorias rurais, ou seja: um princípio de mapeamento de teias de interesses pessoais e institucionais desenvolvidos pelos vários atores participantes da arena da Previdência Rural. Logo a seguir, 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).

Contudo, antes de iniciar o relatório propriamente dito, há vários agradecimentos a fazer, uma vez que, em uma pesquisa da natureza da que se apresenta, há a dependência do apoio firme e decidido, bem como da compreensão e tolerância de um grande número de pessoas. Em primeiro lugar, há que agradecer aos colegas dos Projetos Shift ENV 25 e 44, de Belém, Göttingen, Bonn, Berlim e Igarapé-Açu, sem cuja experiência prévia acumulada a pesquisa teria sido muito difícil. Um destaque e agradecimento muito especial deve ser dado aos colaboradores diretos do Projeto Shift ENV 44 em Belém e Berlim – Prof. Manfred Nitsch (coordenador da parte alemã), Prof. Francisco de

Assis Costa (coordenador da parte brasileira), Prof. Thomas Hurtienne e os colegas pós-graduandos Albrecht Kasper, Francisco Romualdo Filho, Frederico Caeté e Alcindo Wander. Além disso, é preciso agradecer pela gentileza e desprendimento dos responsáveis e funcionários dos vários órgãos governamentais inquiridos – abrangendo a SPS/CGEA e SPS/CGEPSE do Ministério da Previdência e Assistência Social (Brasília), as Superintendências Regionais de DATAPREV e INSS (em especial a Gerência do Seguro Social) no Pará, o IDESP, a SEFAZ e a SEPLAN (órgãos do Governo do Estado do Pará, em Belém), os colegas da SUDAM (Belém), bem como a direção do Posto de Benefícios do INSS em Castanhal (PA). Todas estas instituições apoiaram a pesquisa com o fornecimento de dados e muitas sugestões, repartindo conhecimentos que se mostraram essenciais. Além disso, há que mencionar agradecido o apoio da FETAGRI (Belém) e CONTAG (Brasília). Em Igarapé-Açu também existem diversas dívidas de gratidão: pedindo antecipadamente perdão por omissões involuntárias, quero salientar no mínimo as diretorias do Sindicato de Trabalhadores Rurais, do de Empregadores Rurais, da Secretaria de Promoção Social da Prefeitura Municipal e os nomes de Lucineide, Plácido e Marcela como pessoas, cujo auxílio foi inestimável.

Por fim, a ajuda de Guilherme Delgado e de sua equipe do IPEA-IPARDES-FUNDAJ (Brasília-Curitiba-Recife), bem como de Christine Viveka (IPEA-Brasília), foi crucial. Os colegas mencionados compartilharam desprendidamente comigo informações, métodos, conteúdos e prognósticos sobre resultados esperados de suas próprias pesquisas em andamento sobre o sistema de previdência rural no Brasil e apoiaram-me, ademais, com fundamentadas críticas e sugestões nas várias fases de elaboração do trabalho e em dois seminários internos. A todos, muito obrigado. Entretanto, os equívocos cometidos e as opiniões emitidas neste trabalho são de responsabilidade exclusiva do autor.

## **2. 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 tem 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<sup>3</sup> 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

---

<sup>3</sup>Vide BMELF 1998 para maiores informações sobre o sistema previdenciário rural na Alemanha.

renda na velhice, mais adequadas ao seu estilo de vida rural (via propriedade, filhos, poupança, etc.). Na Alemanha existe a possibilidade de ser afiliado dos 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 DM 328 em 1997.<sup>4</sup> Para famílias de agricultores mais pobres há um »desconto« de até 80% do valor da contribuição, conforme faixas de renda pré-estabelecidas. 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 aposentar-se 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 cerca de DM 6 bilhões em benefícios, DM 4,2

---

<sup>4</sup>A taxa de câmbio era de aproximadamente US\$ 1,00 (um dólar norte-americano) para DM 1,70 (um marco alemão e setenta pfennig) em 1997.

bilhões (76%) correspondiam a contribuições do Estado e apenas DM 1,8 bilhão (24%) eram resultado de contribuições dos segurados. O sistema é deficitário desde 1962, com o que a idéia original, dos anos 50, de que um subsistema previdenciário rural poderia ser autofinanciável, revelou-se ilusória.

Na *Polônia*<sup>5</sup> também existe, desde 1990, um subsistema específico de proteção social aos agricultores, conhecido pela sigla KRUS. No subsistema KRUS oferece-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 (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 5 anos com abatimento correspondente no valor do benefício.

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 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 cerca de 75%. Esse valor, no entanto, revelou-se insuficiente e chegou-se na metade da década a 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 conhecidas 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 (vide Mesa-Lago 1993, 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 que cumprir determinados critérios de estruturação institucional para serem aceitos como intermediários do programa pelo 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 COPLAMAR, o qual oferecia principalmente serviços de saúde e apresentava ainda critérios de focalização sobre a população rural mais pobre e exigia envolvimento comunitário. No final dos anos 80, após uma fase

---

<sup>5</sup>Como fontes vide Benio/Mlynarczyk-Misiuda 1997 e Golinowska et. al. 1997.

de dismantelamento sob o ajuste estrutural pós-crise da dívida externa, o programa foi transferido parcialmente aos Estados e Municípios e parcialmente integrado ao IMSS, com o nome de IMSS-Solidaridad. Esse último programa, de porte significativo, possui um *mix* de financiamento na proporção estimada de 60%-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 CCSS com cooperativas e outras instituições rurais. Os programas rurais da Costa Rica são financiados basicamente por meio de recursos tributários gerais. Além destes países, outros há na América Latina, 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 1940 e que apresenta uma aposentadoria por idade avançada para trabalhadores rurais aos 67 anos de idade (homens/mulheres) em seu plano de benefícios (vide ANSeS s.d.-a e s.d.-b). 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 seja o principal meio de vida do candidato ao benefício.

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 reformas efetuadas em momentos 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 além do mais a assistencialização do sistema e sua captura pelo clientelismo, é um desafio central 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 século, foram consolidados programas atendendo grupos estratégicos de funcionários públicos, bem como aqueles grupos sociais organizados fundamentais para o funcionamento regular da economia (por exemplo: ferroviários, 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), as quais foram reestruturadas ao longo dos anos 30 formando os Institutos de Aposentadorias e Pensões (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 que os trabalhadores rurais, não obstante a população rural constituir a maioria da população brasileira até a década de 60 (vide 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. Este 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 – 1940-1996**

	População urbana	População rural
<b>1940</b>	<b>12.880.182</b>	<b>28.356.133</b>
<b>1950</b>	<b>18.782.891</b>	<b>33.161.506</b>
<b>1960</b>	<b>31.303.034</b>	<b>38.767.423</b>
<b>1970</b>	<b>52.084.984</b>	<b>41.054.053</b>
<b>1980</b>	<b>80.436.409</b>	<b>38.566.297</b>
<b>1991</b>	<b>110.990.990</b>	<b>35.834.485</b>
<b>1996</b>	<b>123.082.167</b>	<b>33.997.406</b>

**Fonte: 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 sócio-econômicas, entre as quais a de uma reforma agrária. O governo João Goulart reagiu a estas pressões, entre outras formas, por meio do sancionamento da Lei 4214, em 1963, que ficou conhecido 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 inviável (Malloy 1976; Oliveira/Bevilaqua s.d.). Afora isso, a administração dos benefícios e a arrecadação das contribuições do FUNRURAL foi repassada ao IAP dos Industriários (IAPI), o qual, 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. Deste 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 PRORURAL/FUNRURAL (1967-1971)<sup>6</sup>

Curiosamente foi o regime militar, conservador e autoritário brasileiro (1964-1984) 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, o qual, orientado por princípios da 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

---

<sup>6</sup>Este trecho utiliza como fontes principais Oliveira/Bevilaqua s.d., Malloy 1976, 1979, Malloy/Parodi 1993 e MPAS/INSS/DATAPREV 1998 (SISLEX).

administrado, aumentar a dependência individual em relação ao Estado e cooptar organizações sociais tais como os sindicatos de trabalhadores

ou empregadores rurais.<sup>7</sup> 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, o qual 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 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 marca a viabilização do sistema rural é a Lei Complementar n° 11 de 1971, que criou, no lugar dos programas anteriores, o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), cuja administração ficou ao encargo 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 um 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 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 via sindicatos rurais, os quais estavam explicitamente previstos como parceiros do FUNRURAL na Lei n° 11/1971 (Art. 28).<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup>Conforme Malloy/Parodi 1993: »The horizontal expansion of previdencia 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.«

<sup>8</sup>Principalmente os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais, os quais recebiam repasses de recursos para o fornecimento de assistência médica, acabaram por se tornar agências de prestação de serviços mais que entidades representativas clássicas 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

O financiamento dos benefícios era feito com uma contribuição de 2,0% sobre o valor de comercialização da produção rural, a cargo do adquirente. Além disto, 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 800.000 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, estes 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.

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, contrarrestando, 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/Bevilaqua s.d., 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 significou uma alteração conceitual profunda para o programa previdenciário rural no Brasil.<sup>9</sup> 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, ao invés de

---

de um STR tornou-se, por outro lado, extremamente atrativa. No período 1971-1980 houve o maior número de novas fundações de Sindicatos de Trabalhadores Rurais na história brasileira (1.209 novos STRs; IBGE 1996).

<sup>9</sup>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, vide Dain 1988, Melo 1993, Oliveira 1995.

contribuições sobre a remuneração percebida, manteve-se a contribuição sobre a produção comercializada, cujo recolhimento é encargo do

comprador (em 1998 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, de 1992 em diante, 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 se o cônjuge já era 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 (65/60 para homens/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, homologada pelo INSS.

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 Renda Mensal Vitalícia, 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  $\frac{1}{4}$  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 PPD inclui-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 à modalidade PPD (vide Tabela 2), onde o fato de os critérios de concessão permitirem a inclusão na cobertura do benefício daqueles 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 país vem tendo um retrato mais definido.

**Tabela 2– Brasil: Quantidade de Benefícios de Prestação Continuada/LOAS  
(BPC-Idoso e BPC-PPD) Mantidos, 1996-1999**

	BPC-Idoso	BPC-PPD
1996 (Dez.)	40.262	288.443
1997 (Dez.)	92.042	576.876
1998 (Dez.)	207.031	641.268
1999 (Março)	228.129	657.998

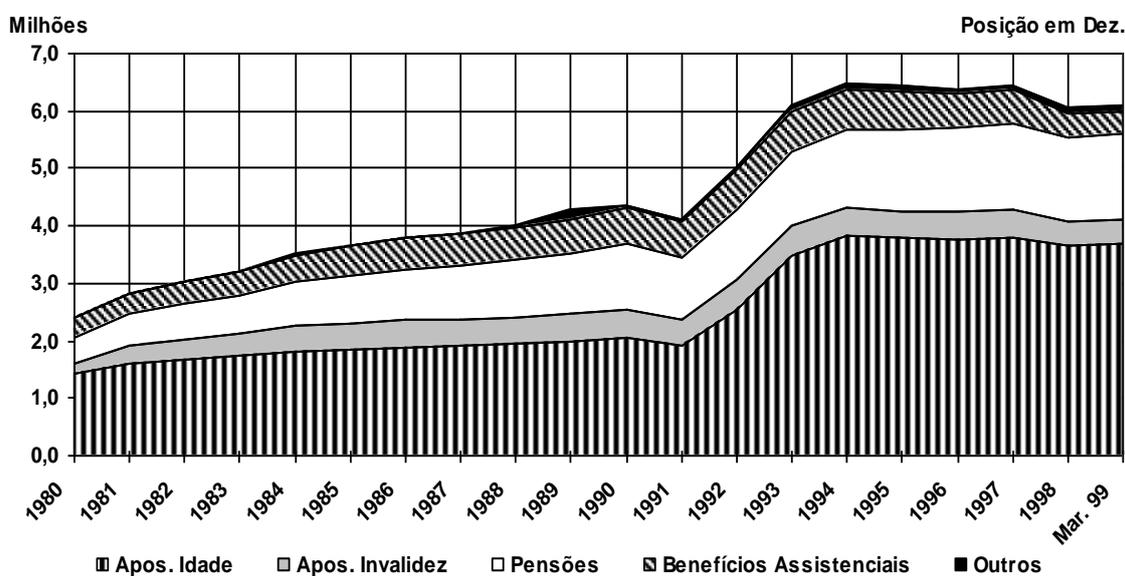
Fonte: AEPS, Boletim Estatístico da Previdência Social.  
PPD: Pessoa Portadora de Deficiência.

#### 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 60/55 (homens/mulheres).

**Gráfico 1 – Brasil: Quantidade de Benefícios Rurais Mantidos, 1980-1999**



Fonte: AEPS e MPAS/CGEA.

Outros: Inclui Apos. Tempo de Serviço, Benef. Acidentários e Auxílios.

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 têm-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 Rendas Mensais Vitalícias, 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 necessariamente significa 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, neste critério, era a Região proporcionalmente menos beneficiada do Brasil, com uma desvantagem de quase 5,3 pontos percentuais entre ambas variáveis.

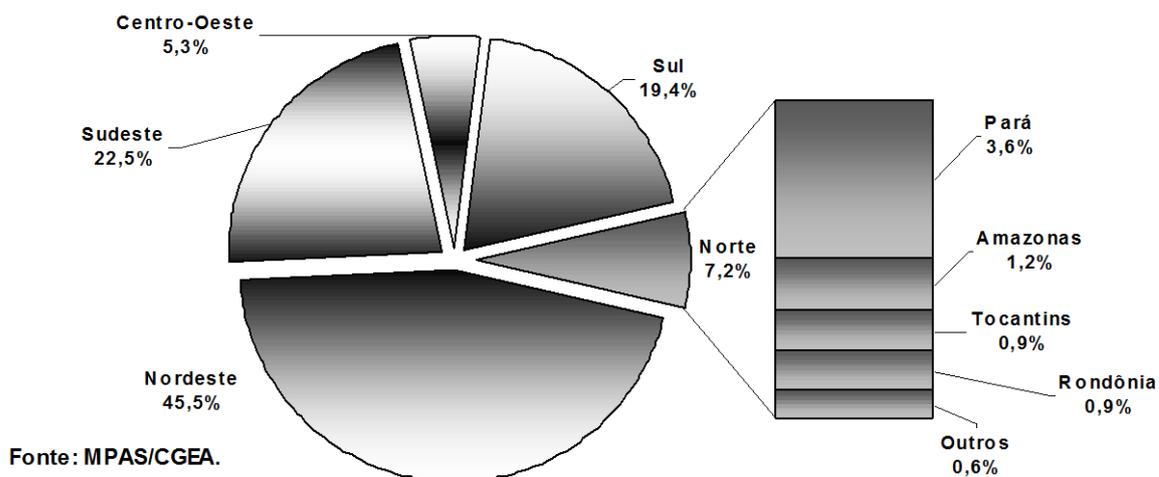
Dentro da Região Norte, o Estado do Pará detém praticamente a metade dos respectivos beneficiários rurais ou 3,6% do total de benefícios rurais do Brasil, comparado a 7,5% da população rural total de 1996, o que faz do Pará o Estado proporcionalmente menos beneficiado pelo subsistema rural na Região Norte e no Brasil – possivelmente devido à estrutura etária mais jovem do que a média brasileira (vide Gráfico 14 adiante). É interessante mencionar, ainda, que o número de benefícios rurais pagos a residentes no Pará (220.587) superava em 34,0 % 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. Isto deve-se ao fato de que o benefício médio urbano (R\$ 237,46), principalmente em virtude do acesso mais freqüente 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).

**Tabela 3- Brasil: População Rural Residente, 1996, e Benefícios Rurais Emitidos, 1999, Segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação**

	População rural (1996)		Benefícios rurais emitidos (Março 1999)		Diferencial <i>E=D-B</i>	Proporção <i>F=C/A*100</i>
	Absoluto	%	Absoluto	%		
	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>	<i>D</i>		
<b>Região Norte</b>	<b>4.250.766</b>	<b>12,50</b>	<b>441.232</b>	<b>7,24</b>	<b>-5,27</b>	<b>10,38</b>
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
<b>Região Nordeste</b>	<b>15.575.505</b>	<b>45,81</b>	<b>2.776.066</b>	<b>45,53</b>	<b>-0,28</b>	<b>17,82</b>
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
<b>Região Sudeste</b>	<b>7.177.111</b>	<b>21,11</b>	<b>1.370.825</b>	<b>22,49</b>	<b>1,37</b>	<b>19,10</b>
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
<b>Região Sul</b>	<b>5.358.380</b>	<b>15,76</b>	<b>1.183.706</b>	<b>19,42</b>	<b>3,65</b>	<b>22,09</b>
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
<b>Região Centro-Oeste</b>	<b>1.635.644</b>	<b>4,81</b>	<b>324.765</b>	<b>5,33</b>	<b>0,52</b>	<b>19,86</b>
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
<b>BRASIL</b>	<b>33.997.406</b>	<b>100,00</b>	<b>6.096.594</b>	<b>100,00</b>	<b>0,00</b>	<b>17,93</b>

Fonte: IBGE (Contagem Populacional 1996) e Boletim Estatístico da Previdência Social (v. 4, n° 3).

**Gráfico 2 – Brasil: Distribuição dos Benefícios Rurais Mantidos por Região, Março 1999**

Conforme a Tabela 4, havia, em 1995, uma elevada concentração de beneficiários rurais na Região Nordeste do Pará, onde destaca-se a Microrregião da Bragantina, tanto em termos absolutos (37,0% 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 participação 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	Ap. Invalidez	Ap. Idade	RMV	Total	
<b>Pará</b>	<b>25,4</b>	<b>6,1</b>	<b>58,8</b>	<b>9,7</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Baixo Amazonas</b>	<b>3,3</b>	<b>1,3</b>	<b>7,3</b>	<b>1,4</b>	<b>13,3</b>	<b>9,7</b>
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
<b>Marajó</b>	<b>1,5</b>	<b>0,4</b>	<b>5,4</b>	<b>0,3</b>	<b>7,5</b>	<b>9,0</b>
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
<b>Metropolitana Belém</b>	<b>4,1</b>	<b>0,8</b>	<b>10,4</b>	<b>1,5</b>	<b>16,8</b>	<b>28,8</b>
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
<b>Nordeste Paraense</b>	<b>9,8</b>	<b>2,0</b>	<b>23,1</b>	<b>2,2</b>	<b>37,0</b>	<b>23,7</b>
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
<b>Sudoeste Paraense</b>	<b>1,2</b>	<b>0,3</b>	<b>2,2</b>	<b>0,3</b>	<b>4,0</b>	<b>9,8</b>
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
<b>Sudeste Paraense</b>	<b>4,6</b>	<b>0,9</b>	<b>7,1</b>	<b>3,4</b>	<b>16,0</b>	<b>19,0</b>
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 Xingú	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
<b>Mun. desconhecido</b>	<b>0,8</b>	<b>0,4</b>	<b>3,4</b>	<b>0,7</b>	<b>5,3</b>	<b>0,0</b>

Fonte: DATAPREV/Sintese, 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 3 pontos percentuais dos 20 pontos contribuídos pelas empresas, o que estava previsto na legislação vigente de 1989 a 1991 (vide Delgado 1997). No caso de uma interpretação estrita da legislação atual (pós-1991), o subsistema rural apresentou em 1997 um déficit de aproximadamente R\$ 8,0 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\$ 4,0 bilhões correntes ou 45,6% do valor dos benefícios rurais emitidos.

Seja qual interpretação venha 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 (Graziano/Kageyama 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 deste relatório de pesquisa. 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, estes seriam aspectos a contemplar em uma avaliação mais ponderada do subsistema rural da Previdência Social, a fim de evitar pré-julgamentos baseados em raciocínios meramente fiscais e contábeis.

**Tabela 5 – Brasil: Saldo Financeiro do Subsistema da Previdência Rural, 1997**  
(Em R\$ 1.000 correntes)

Itens	Valores
<b>Arrecadação rural:</b>	
- 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)	636.739
<b>Soma 1:</b>	<b>965.585</b>
- Alíquota virtual de 3 pontos percentuais do recolhimento das empresas urbanas (exceto contribuições pelos códigos FPAS 604, 787, 795 e 744) *	3.918.352
<b>Soma 2 (Soma 1 + alíquota de 3 pontos percentuais):</b>	<b>4.883.937</b>
<b>Valor dos benefícios rurais emitidos em 1997:</b>	<b>8.970.103</b>
<b>Saldo da Previdência Rural em 1997:</b>	
<b>Sem alíquota de 3% do recolhimento das empresas urbanas</b>	<b>-8.004.518</b>
- arrecadação/benefícios emitidos (em %)	10,8
- necessidade de suplementação/benefícios emitidos (em %)	89,2
<b>Com alíquota de 3% do recolhimento das empresas urbanas</b>	<b>-4.086.166</b>
- arrecadação/benefícios emitidos (em %)	54,4
- necessidade de suplementação/benefícios emitidos (em %)	45,6

Fonte dos dados brutos: AEPS.

\* Supondo-se a continuidade da vinculação de 3 pontos percentuais da alíquota de 20 pontos percentuais da arrecadação urbana ao financiamento da Previdência Rural, conforme legislação vigente em 1989 (Lei 7.787; vide Delgado 1997).

#### 4.3. Impactos redistributivos regionais da Previdência no Brasil e no Estado do Pará

A partir de diversos estudos (Delgado 1997, Maia Gomes/McDowell 1997, Monteiro/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. Estes impactos progressivos manifestam-se tanto ao considerar-se a redistribuição interestadual, quanto a redistribuição intermunicipal de renda.

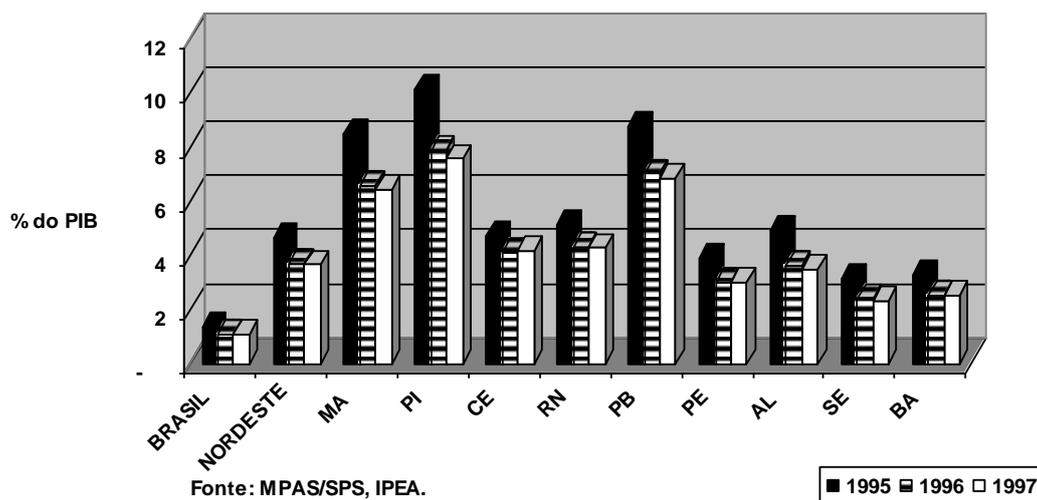
Pelos dados da Tabela 6, por exemplo, é possível visualizar a existência de um viés redistributivo dos municípios mais populosos do Sul, Sudeste e Centro-Oeste do país para o Norte e principalmente o Nordeste, destacando-se como receptores líquidos de recursos os municípios pequenos e médios. No caso 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 + Mantidos) e Arrecadação per Capita do INSS, por Classes de Municípios Agregados Segundo a População, 1995 (em R\$/ano)**

Tamanho dos mun.	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste	Brasil
Até 5.000 hab.	18,7	59,8	13,1	-18,6	18,2	15,2
5.000 a 10.000 hab.	36,3	82,2	17,6	26,1	21,9	41,5
10.000 a 20.000 hab.	48,5	104,0	8,1	1,4	15,5	51,8
20.000 a 50.000 hab.	53,5	130,2	27,1	83,1	72,8	82,9
50.000 a 100.000 hab.	42,4	161,0	65,7	69,0	51,0	92,9
100.000 a 500.000 hab.	26,1	79,8	-16,8	5,1	-18,5	6,1
500.000 a 1.000.000 hab.	n.d.	38,4	-97,2	n.d.	-74,2	-48,6
Mais de 1.000.000 hab.	-46,7	27,5	-229,2	-238,1	-286,8	-172,0
<b>Total</b>	<b>23,6</b>	<b>97,1</b>	<b>-61,9</b>	<b>-1,4</b>	<b>-42,4</b>	<b>0,0</b>

Fonte: Maia Gomes/McDowell 1997; a partir de dados brutos extraídos de: Síntese/Dataprev e IBGE - Contagem da População 1996.

**Gráfico 3 - Brasil e Nordeste: Participação do Valor dos Benefícios Rurais e Assistenciais no PIB por Estados - 1995-97**



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.

Isto parece ser particularmente verdadeiro para o Estado do Pará, onde se verifica uma história de ocupação territorial e desenvolvimento sócio-econômico marcada pela convivência e sobreposição de estruturas regionais geradas desde a fase colonial e imperial (com manifestações urbanas principalmente em Belém, Cametá, Bragança), com regiões que se desenvolveram durante o ciclo da borracha, outras que receberam imigração nordestina, européia e japonesa calcadas na pequena propriedade rural, mais outras que foram ocupadas recentemente 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 »porta 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 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 sócio-econômica intermunicipal, o que também pode 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 destaca-se o Fundo de Participação de Municípios (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) naquele 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 e em duas tabelas no Anexo. Nesta Tabela 7 trabalha-se com transferências brutas, vale dizer: sem descontar dos valores transferidos a arrecadação de

impostos estaduais ou federais. Já no Anexo, há também o cálculo com transferências líquidas, o que modifica 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.

Na Tabela 7 divide-se o Estado do Pará em um primeiro grupo chamado de »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 de »Municípios Previdenciários«, isto é: aqueles 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 substitutibilidade 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 salientar, 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 e, para o Estado do Pará, aponta que, na média, os municípios paraenses estudados receberam em 1995 72 centavos 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).

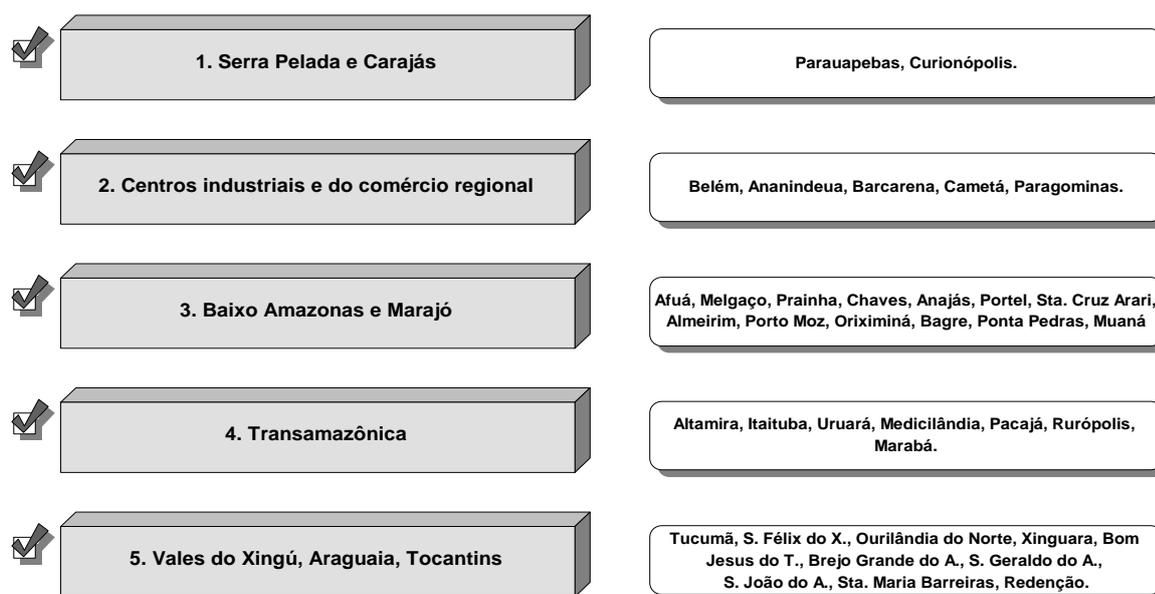
Os municípios »fiscais«, conforme a Tabela 7, correspondem a 3/5 do total de municípios estudados, cobrem 2/3 da população e recebem 3/4 das transferências fiscais. Já o grupo dos municípios »previdenciários« responde por 2/5 dos municípios analisados, os quais correspondem a 1/3 da população, mas a 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 agrupações 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: Uma Possível Agrupação dos Municípios »Fiscais«**



Grupos 4 e 5: Municípios de ocupação recente ou ainda "fronteira".

**Gráfico 5 – Pará: Uma Possível Agrupação dos Municípios »Previdenciários«**

 1. Cidades-sede de regiões de rio ou ilhas	Alenquer, Abaetetuba, Monte Alegre, Santarém, Óbidos, Breves, Conceição do Araguaia.
 2. Microrregião de Castanhal	Inhangapi, Bujaru, Castanhal, Santo Antônio do Tauá.
 3. Microrregião do Salgado Paraense	S. Caetano de Odivelas, S. João de Pirabas, Magalhães Barata, Vigia, Maracanã, Marapanim, Curuçá.
 4. Microrregião da Bragantina	Bragança, Capanema, Augusto Corrêa, Igarapé-Açu, Primavera, Sta. Maria do Pará, S. Francisco do Pará, Nova Timboteua.
 5. Microrregião do Guamá	Capitão-Poço, Irituia, Ourém, Mãe do Rio.

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

**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	Percentual	Absoluto	Percentual	Absoluto	Percentual
Nº 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\$ corr.	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 Benef. da Previdência Rural por habitante-ano em 1995, em R\$ corr.	H=C/B	83		62		116	
Transf. média recebida do FPM/ICMS por habitante em 1995, em R\$ correntes	I=F/B	98		107		84	

Fontes dos dados primários: SINTESE/DATAPREV; CGEA/MPAS; IBGE (Estimativa da População 1995); SEFA/TCU (Pará); SEPLAN/IDESP (Pará).  
Elaboração própria.

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

#### 4.4. Especulações sobre a dinâmica futura das aposentadorias rurais no Pará

Uma hipótese a ser aventada e que poderia ser aprofundada 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. Desta forma, na Amazônia o impacto redistributivo interregional dos benefícios rurais ainda pode aumentar ao longo das próximas décadas, à medida em que, por exemplo, a população ocupada na agricultura em regiões como o percurso da Transamazônica e o Sul Paraense »envelheça« mais.

Embora os dados dos Gráficos 6 a 8 abaixo não tenham sido controlados por variáveis específicas, parece ao menos ser possível afirmar que no caso do Estado do Pará houve uma significativa expansão recente da ocupação na agricultura, do número de estabelecimentos rurais e da área de lavouras nas duas Mesorregiões Sudeste e Sudoeste Paraense, onde seria possível de se esperar, dentro de possivelmente uma a duas décadas, um volume significativo de benefícios rurais em manutenção. Ao mesmo tempo, a partir destes três gráficos parece ser possível imaginar que, no Nordeste Paraense, onde as aposentadorias rurais hoje já possuem um papel relevante (vide Tabela 4 e Gráfico 5), em geral não mais deve vir a haver significativo crescimento do número de beneficiários no futuro.<sup>10</sup> Cumpre salientar, que, interessante, há, mesmo dentro da Mesorregião Nordeste Paraense, algumas áreas de ocupação mais recentes, em especial na Microrregião do Guamá. Estas regiões recentes poderiam constituir exceções a uma possível tendência de estagnação da concessão de benefícios rurais no Nordeste Paraense.

---

<sup>10</sup>Os dados constantes dos Gráficos 6 a 8 foram levantados por municípios a partir dos Censos Agropecuários de 1970 a 1995/96. Como de 1970 em diante houve significativas modificações na malha municipal do Estado do Pará, a reconstituição da série histórica por municípios, micro- e mesorregiões efetuou-se somando valores para municípios constantes dos Censos de 1975 em diante de tal sorte a retornar-se à malha municipal de 1970. Houve que se criar regras arbitrárias de divisão e soma de valores quando de municípios, cuja área foi desmembrada de mais do que um município originário. Por isto, é possível que o leitor tenha a impressão de imprecisão dos valores citados – no entanto, a divisão de municípios entre micro- e mesorregiões no Pará aqui utilizada corresponde à de 1970 e não à de 1999. A relação dos passos de soma e divisão consta do Anexo deste trabalho.

Gráfico 6 - Pará: Número de Estabelecimentos Rurais por Mesorregiões, 1970-1995/96

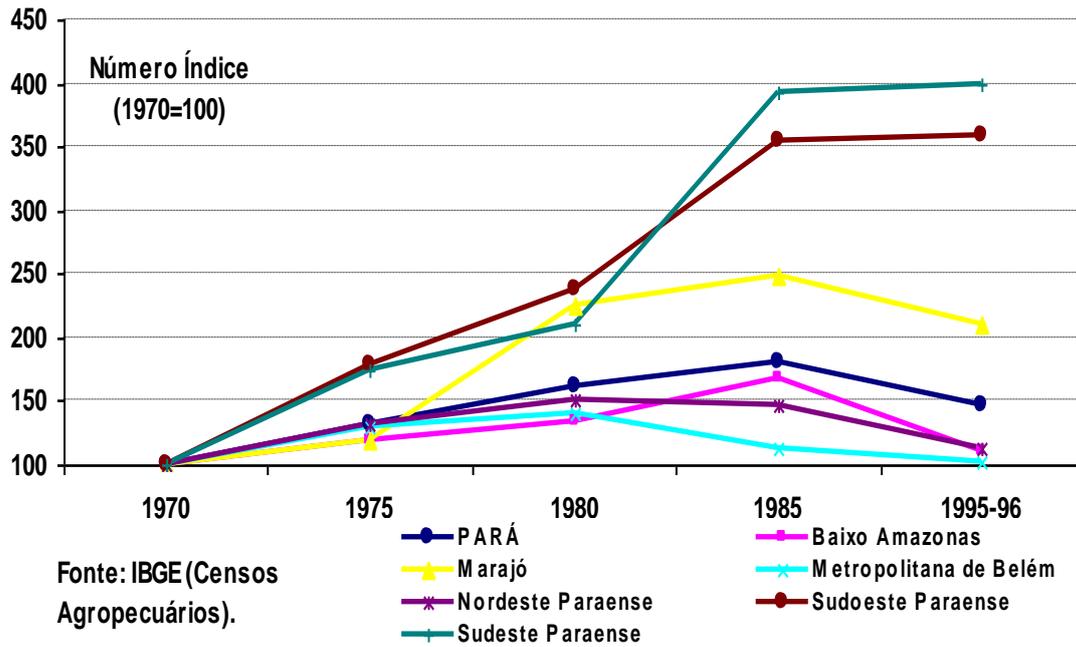
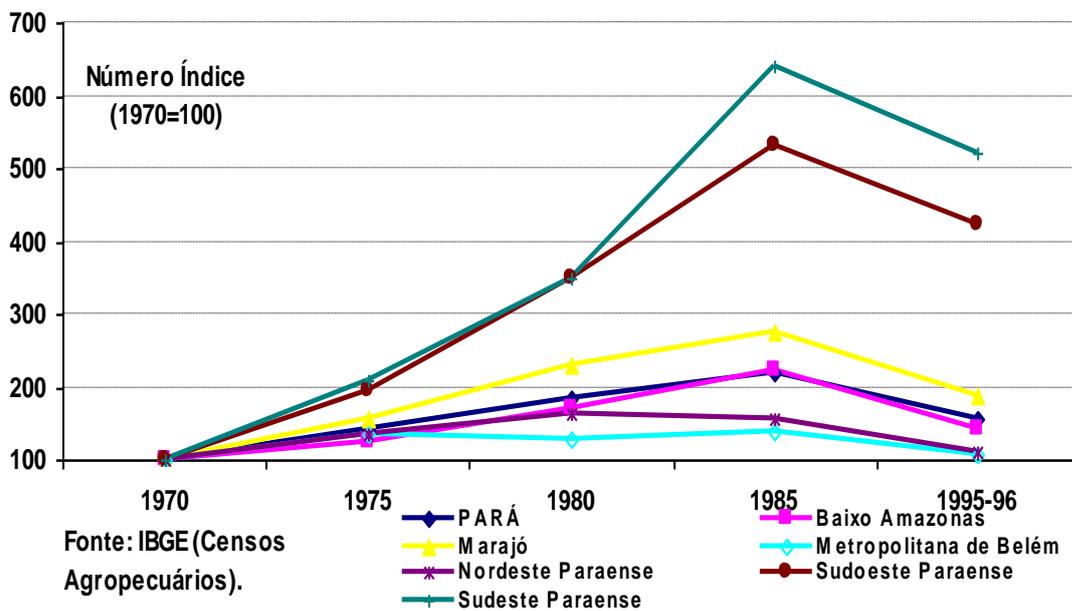
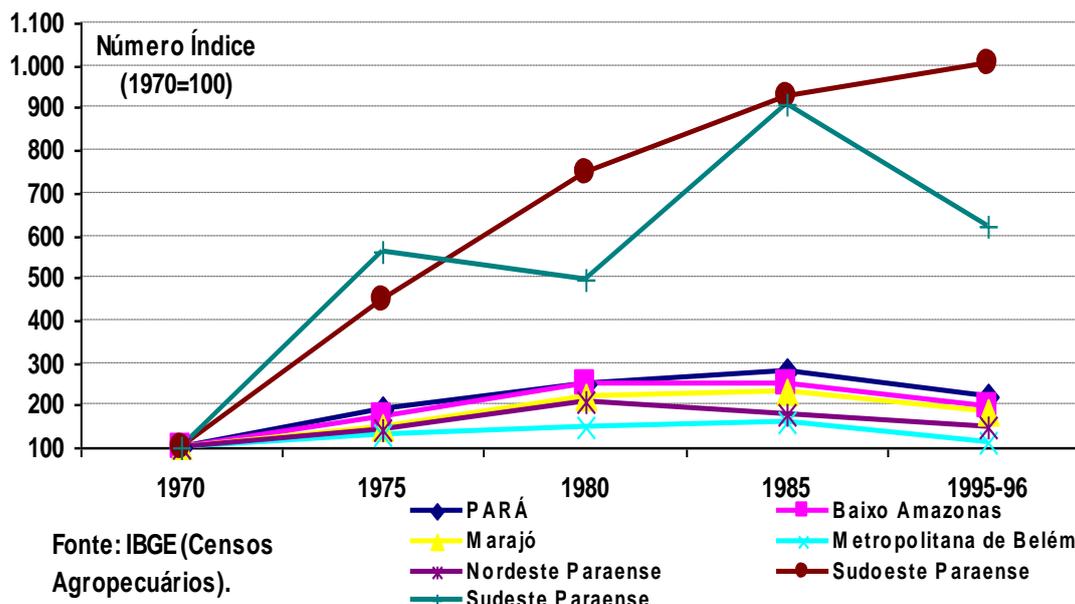


Gráfico 7 - Pará: Pessoal Ocupado na Agricultura por Mesorregiões, 1970-1995/96



**Gráfico 8 – Pará: Área de Lavoura por Mesorregiões, 1970-1995/96**

## 5. Impactos sócio-econômicos 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 (Benefício de Prestação Continuada – BPC – da Lei Orgânica de Assistência Social) no município de Igarapé-Açu (PA). O objetivo das entrevistas foi detectar o impacto sócio-econômico destes benefícios sobre as unidades familiares, isto é, os domicílios dos beneficiários. Optou-se por fazer entrevistas, pois os dados sócio-econômicos 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 estes 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 há três anos realizando um mapeamento sócio-econômico da Microrregião Bragantina e de Igarapé-Açu em especial. Desta 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 infra-

estrutura 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. Deste modo, pode haver a possibilidade de, por meio de uma complementação recíproca de ambos 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, neste sentido, seria investigar que obstáculos sócio-econômicos 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 sócio-econômica da Bragantina e de Igarapé-Açu<sup>11</sup>

### 5.2.1. A Microrregião da Bragantina

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 (Guamá). A Microrregião da Bragantina (doravante chamada de Bragantina) não corresponde exatamente à expressão corrente »Zona Bragantina«, pois esta última abrange, no uso cotidiano local, ainda alguns municípios das microrregiões vizinhas do Salgado e da Guajarina.

A Bragantina é formada atualmente por 13 municípios<sup>12</sup>, 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 (vide tabela e figura no anexo). Sua economia é basicamente agrícola, apesar da existência de algumas empresas do setor industrial – em especial agroindustrial – nas suas maiores cidades.

---

<sup>11</sup>Neste trecho o texto apoia-se principalmente em Aragón Clérigo 1996, Arapiraca da Silva et. al. 1999 e Maia/Vergolino 1997, complementados por declarações de »informantes-chave« na região (proprietária do Cartório de Igarapé-Açu, técnicos da Faculdade de Ciências Agrárias do Pará e colegas dos Projetos Shift ENV 25 – Capoeira e ENV 44 – Pequena Produção na Amazônia).

<sup>12</sup>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.

A ocupação da Microrregião Bragantina deu-se inicialmente por migrantes 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 inicia ao final do século XIX e princípio do século XX, tendo como impulso fundamental a construção da ferrovia Bragança-Belém (1883-1908). Além de colonos de origem espanhola, foram em especial as ondas de migração do Nordeste para a Amazônia, principalmente conforme as grandes secas naquela macrorregião, que marcaram o perfil do contingente de migrantes à Bragantina. Mais recentemente, um novo grupo populacional – os descendentes de imigrantes japoneses – vieram 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, pelo outro, concluída a construção da rodovia Belém-Brasília. A abertura das Rodovias Belém-Maranhão e Belém-Brasília na década de 60 (esta 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, passa a estar definitivamente vinculada ao mercado nacional sem a necessidade de intermediação de Belém.

**Tabela 8 – Amazônia: Taxas médias anuais de crescimento do PIB estimado, 1970-1993 (em %)**

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

Fonte: Maia Gomes/Vergolino 1997.

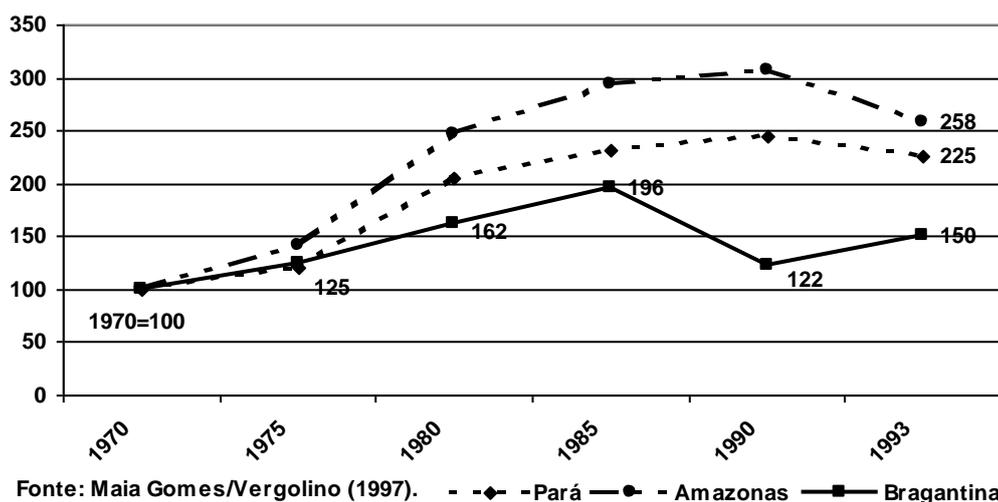
(\*) Inclui as Microrregiões do Salgado (PA) e da Bragantina (PA).

Este fato, no entanto, é paradoxalmente correlacionado na literatura com uma perda de dinamismo econômico da região e prejuízo de qualidade de vida desde então (Aragón Clérigo 1996, Maia Gomes/Vergolino 1997). Este baixo dinamismo da economia local desde a década de 1970 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 subregiões amazônicas apresentadas. Mesmo durante os anos 1970, 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 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 6,0%). Curiosamente, já nos anos 1990, a »Velha Fronteira« teria apresentado a maior taxa de crescimento econômico (+8,3%) das subregiões amazônicas. A média amazônica (-0,6%) neste período está fortemente condicionada pela abertura comercial brasileira e notadamente seus impactos sobre a indústria da Zona Franca de Manaus (Maia Gomes/Vergolino 1997). A consequência deste baixo dinamismo econômico no período como um todo teria sido um crescimento fraco do PIB per capita, o qual, no caso da Bragantina, encontrava-se, em 1993, em nível semelhante ao de aproximadamente uma década e meia atrás (vide Gráfico 9).

Há, no entanto, questionamentos à metodologia de obtenção<sup>13</sup> e à precisão dos dados contidos na Tabela 8. Conforme depoimentos locais, colhidos pelo projeto SHIFT ENV 44, a trajetória agrícola da Região Bragantina nas duas décadas recentes parece indicar que, ao invés do cenário de forte expansão nos anos 70, crise na década de 80 e retomada nos 90, sugerido 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 disto, 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 isto, continua 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.

**Gráfico 9 – Estados do Pará e Amazonas e Bragantina: Evolução do PIB per capita, 1970-1993**



<sup>13</sup>Cordeiro (Basa-Papier).

### 5.2.2 O Município de Igarapé-Açu – aspectos econômicos

O município de Igarapé-Açu foi fundado em 1906 em função da ferrovia Bragança-Belém.<sup>14</sup> 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 2 quilômetros de lado. Essa estrutura existe em grande parte ainda hoje. Os lotes-padrão oferecidos aos colonos tinham 400 metros de frente por 1 km 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 (Arapiraca et. al. 1999). Em comparação com outras regiões do Pará, o município não tem conflitos fundiários tão acirrados e as soluções aos litígios existentes tem sido dadas pela Justiça comum.

Vale lembrar também que, na distinção realizada na Seção 4 deste texto entre Municípios »Fiscais« e »Previdenciários«, Igarapé-Açu, que apresenta uma incipiente arrecadação própria de tributos municipais, ficou classificado como sendo do segundo grupo, com clara preponderância da Previdência Rural sobre as transferências brutas recebidas pelo município a partir do FPM e da Cota-Parte do ICMS (1,75:1,00), bem como sobre as transferências líquidas (2,51:1,00) (vide anexo).

Na **economia agrícola** local, o mais freqüente produto cultivado é a mandioca, cuja produção é vendida sob a forma de farinha a intermediários de Belém. Estes passam aproximadamente de forma quinzenal, comprando a produção para a venda. Vale registrar uma controvérsia 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 auto-consumo (Sawyer 1979, Costa 1989, Santana 1990, 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 infraestrutura (estaqueamento) e financiamento da compra de mudas.

Embora na segunda metade dos anos 80 tenha havido a incidência do fungo da fusariose nas plantações de pimenta, o que prejudicou severamente o desenvolvimento agrícola do município, observa-se que, recentemente, tem havido uma retomada do plantio de pimenta em função de cotações favoráveis do produto no mercado internacional. Conforme declarações de produtores locais, isto teria

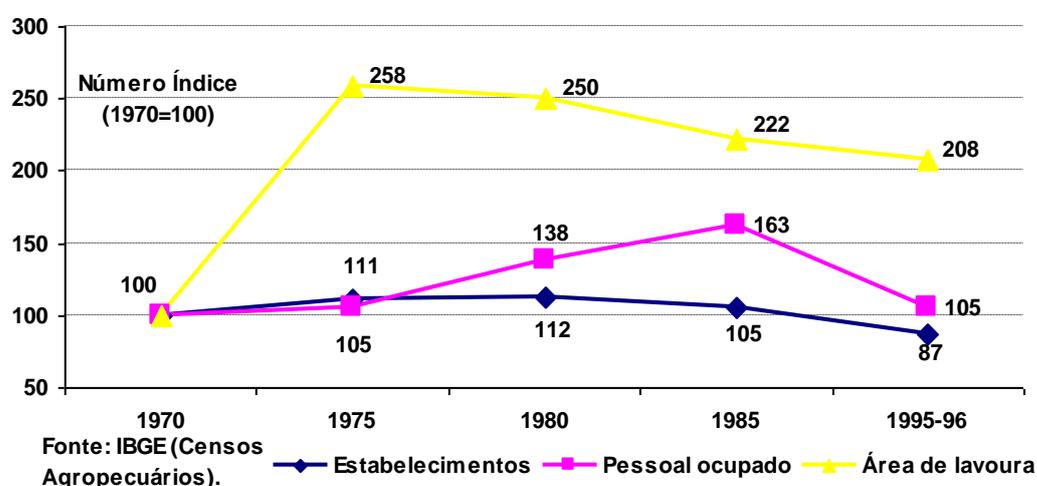
---

<sup>14</sup>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, vide Arapiraca da Silva et. al. 1999.

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 riqueza na região. Isto deve-se 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 de maracujá coincida com a entressafra do produto em outras regiões fornecedoras, o que permite assegurar que o preço de venda não seja o do ponto de mínimo do ciclo de mercado anual.<sup>15</sup> 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 de poder aquisitivo comparativamente médio-baixo local. Compras maiores, mais sofisticadas e mais diversificadas parecem ser habitualmente feitas em estabelecimentos comerciais em Castanhal e Belém.

Nos Gráficos 10 e 11 estão representadas a evolução do número de estabelecimentos rurais, o pessoal ocupado na agricultura e a área de lavoura em culturas perenes e temporárias na Bragantina e no município de Igarapé-Açu, respectivamente. Partindo-se do pressuposto de que, no caso de uma economia regional embasada na agricultura, os dados de produção física agrícola possuirão uma certa correlação com o crescimento do PIB, as curvas para a Bragantina apresentam um formato mais regular, aproximando-se do que seria de se esperar a partir da evolução do PIB estimado para o período de 1970-1990 (vide Tabela 8). O Gráfico 10 sugere que, para a média da Bragantina, não teria havido inflexões técnicas ao longo do período, com uma evolução proporcional do número de pessoas ocupadas na agricultura, da área plantada e do número de estabelecimentos rurais.

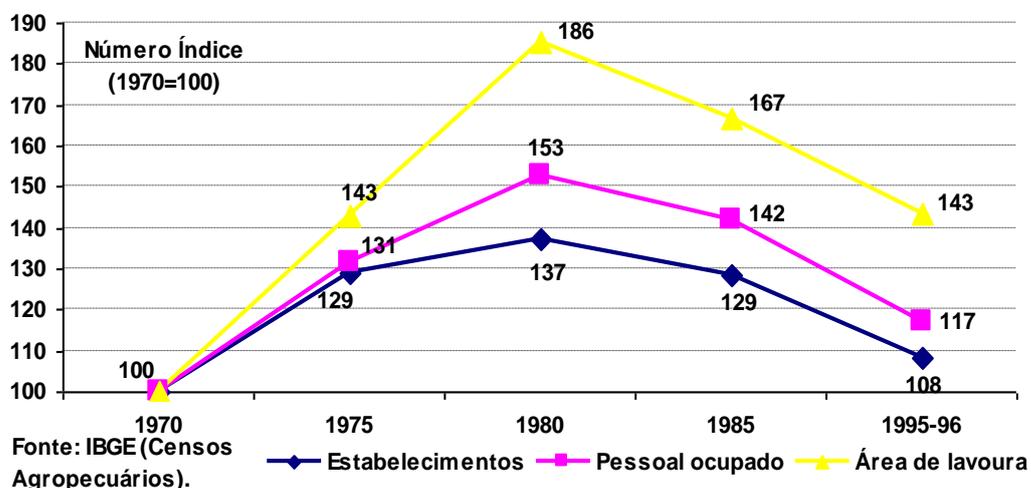
**Gráfico 10 –Bragantina: Número de Estabelecimentos Rurais, Pessoal Ocupado na Agricultura e Área de Lavoura, 1970-1995/96**



<sup>15</sup>Com relação à economia do maracujá na região, vide Wander 1999.

Já com base no Gráfico 11, referente a Igarapé-Açu, parecem surgir mais dúvidas do que respostas. Há um claro descolamento na evolução das três curvas, quando comparadas à regularidade dos dados médios para a Bragantina. Em primeiro lugar, chama a atenção o salto na área de lavouras na primeira metade dos anos 70, que não foi acompanhado de evolução proporcional do pessoal ocupado e do número de estabelecimentos. Posteriormente, a área de lavoura começa a decair continuamente, antes mesmo de a média da Bragantina apresentar igual movimento, mas permanece levemente cadente em um nível bem mais alto do que no restante da microrregião. A explicação para esta evolução poderia ser o fato de, entre 1975 e 1990 ter havido um crescimento pronunciado da área de lavouras perenes (principalmente pimenta). Embora estivesse tendencialmente acompanhado de um leve declínio da área de lavouras temporárias, é preciso salientar também que houve uma expansão bastante forte da produção de mandioca, dada uma evolução bastante favorável do seu preço naquele período. O valor da produção das lavouras de Igarapé-Açu, de acordo com dados da Produção Agrícola Municipal, teria crescido entre 1979 e 1989 em aproximadamente 400% - o que inclusive contraria a impressão de crise nos anos 80. Mais recentemente, no entanto, na década de 90, o preço da mandioca apresentou queda profunda (1991=100, 1997=19), ao passo que pimenta e maracujá apresentam um termo de preços mais favorável que em 1991 (respectivamente 1997=303 e 227), o que contribui para explicar sua retomada.

**Gráfico 11 –Igarapé-Açu: Número de estabelecimentos rurais, pessoal ocupado na agricultura e área de lavoura, 1970-1995/96**



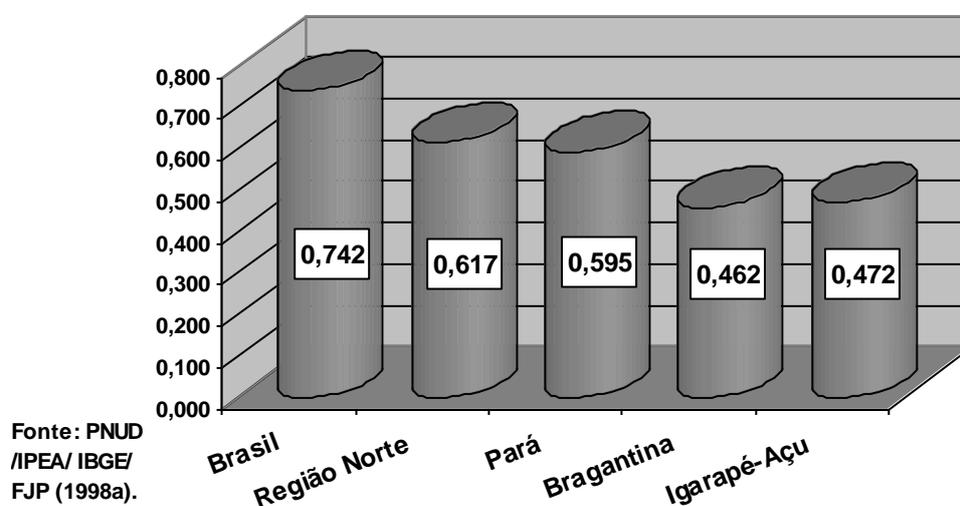
No Gráfico 11 surpreende, também, a queda mais acentuada do número de estabelecimentos agrícolas em Igarapé-Açu do que na Bragantina, o que sugere a possibilidade de um processo de concentração fundiária, já que a área plantada permanece razoavelmente elevada. A terceira diferença, que se ressalta em relação à Bragantina, é o fato de, em pleno movimento de queda da área plantada e do número de estabelecimentos, em Igarapé-Açu atingir-se o ápice do número de pessoas ocupadas na agricultura somente em 1985 (o que é consistente com a idéia de ápice nos anos 80), ao passo que, na

Bragantina, nesse mesmo período, a mão-de-obra empregada já estava em queda. Neste sentido, confirma-se que Igarapé-Açu apresenta marcantes particularidades na sua trajetória em relação à Bragantina.

### 5.2.3. O Município de Igarapé-Açu – aspectos sociais, demográficos e mercado de trabalho

Em uma avaliação da **situação social**, ao utilizar-se o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)<sup>16</sup>, é possível afirmar que a Bragantina e Igarapé-Açu estão entre as regiões comparativamente mais pobres do Brasil e do Estado do Pará (vide Gráfico 12). 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-Municipal (vide Gráfico 13).

**Gráfico 12 – Igarapé-Açu: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, 1991**



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 indicadores, o município de Igarapé-Açu está ligeiramente acima da média dos municípios 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 esta 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).

<sup>16</sup>Trata-se de um indicador social composto, desenvolvido por IBGE, IPEA e Fundação João Pinheiro a partir da metodologia adaptada do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Ele varia de 0 (mínimo) a 1 (máximo).

**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
<b>a) Longevidade:</b>					
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>b) Educação:</b>					
3) População 25+ anos (%) com					
- menos que 4 anos de estudo	42,3	53,3	54,0	67,8	67,3
- menos que 8 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 15+)	19,4	24,1	23,6	32,2	31,2
5) Número médio de anos de estudo (da população de 25+)	4,9	4,0	4,0	2,8	2,8
<b>c) Infância:</b>					
6) Crianças (7-14) fora da escola (em %)	22,7	30,8	30,0	31,8	26,3
7) Crianças (10-14) trabalhadoras (em %)	8,6	6,7	6,6	9,0	6,9
<b>d) Renda:</b>					
8) Renda familiar per capita 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 c/renda insuficiente (P0) (em %)	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 desig na população c/renda insuficiente (P2)	0,16	0,21	0,21	0,29	0,27
<b>e) Habitação:</b>					
13) Pop c/domicílio de material de construção durável (em %)	91,6	76,7	73,2	45,4	44,3
14) Pop c/domicílio c/abastecim de água adequado (em %)	83,9	59,2	56,4	45,8	59,5
15) Pop c/domicílio c/instalação adequada de esgoto (em %)	58,9	32,6	37,3	31,6	34,0

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

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, aqueles indivíduos com renda igual a zero.

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

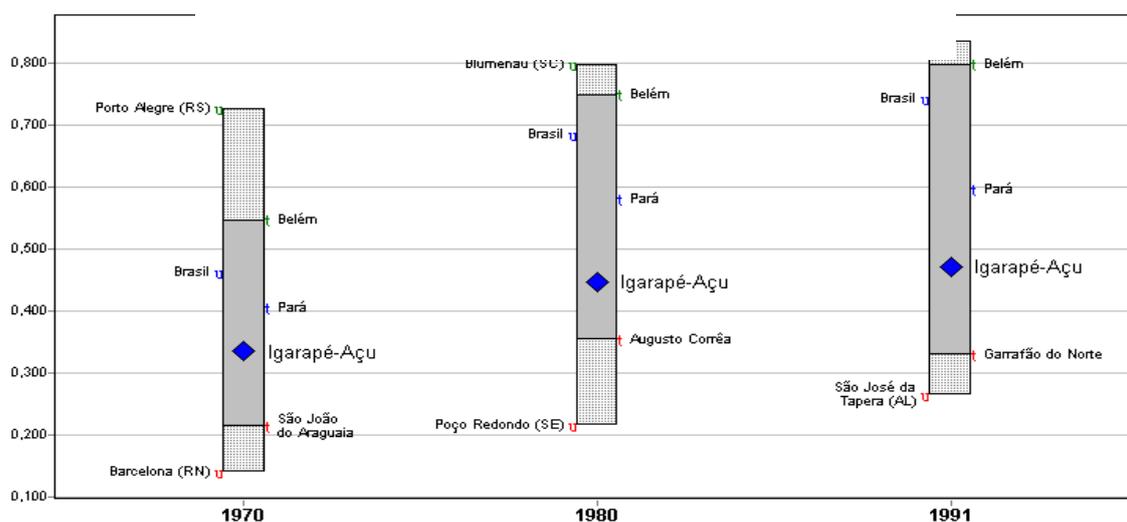
P0: Proporção de pessoas com renda familiar *per capita* inferior a 0,50 salários mínimos (de set. 1991).

P1: Indicador de distância da renda dos indivíduos com renda insuficiente em relação a 0,50 salários mínimos («média dos hiatos relativos de renda, medido 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 estes indivíduos («média dos quadrados dos hiatos de renda»).

Um dos grupos de indicadores, que deixa esta precariedade mais visível, é o relativo à Renda<sup>17</sup> (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 *et. al.*, demonstram este fato. Por meio do indicador P0 verifica-se um elevado percentual de pessoas (quase  $\frac{3}{4}$  da população no caso de Igarapé-Açu), que se encontra por debaixo 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 por debaixo 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.

**Gráfico 13 – Brasil: Posição Relativa de Igarapé-Açu no Espectro de Municípios Brasileiros Conforme o IDH-M, 1970-1991**



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

<sup>17</sup>No entanto, um argumento contra o uso de indicadores baseados unicamente na renda, ainda mais no caso da agricultura familiar, é o fato de indicadores de renda captarem tão somente a dimensão monetária e não o eventualmente elevado auto-consumo.

Para uma caracterização pormenorizada da **estrutura demográfica** da Bragantina e do município de Igarapé-Açu utiliza-se aqui os dados do Censo Demográfico do IBGE de 1991, para o qual os microdados estavam disponíveis. Neste 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: 60+/55+ para H/M) 1.045 homens e 1.221 mulheres. Conforme a Contagem Populacional de 1996, neste 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.

**Tabela 10- Igarapé-Açu, Bragantina, Pará, Brasil e Sul Urbano: Indicadores da Estrutura Populacional, 1991**

	Igarapé-Açu	Bragantina	Pará	Brasil	Sul Urbano
<b>Porcentagem de população em cada faixa etária:</b>					
- 0-14 (Jovens)	44,5	45,0	42,5	34,7	31,5
- 15-64 (População ativa)	50,7	50,6	54,3	60,5	63,6
- 65+ (Idosos)	4,8	4,4	3,2	4,8	4,9
<b>Taxas de dependência demográficas:</b>					
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/Popul. ativa	0,97	0,98	0,84	0,65	0,57

Fonte: IBGE (Censo Demográfico 1991).

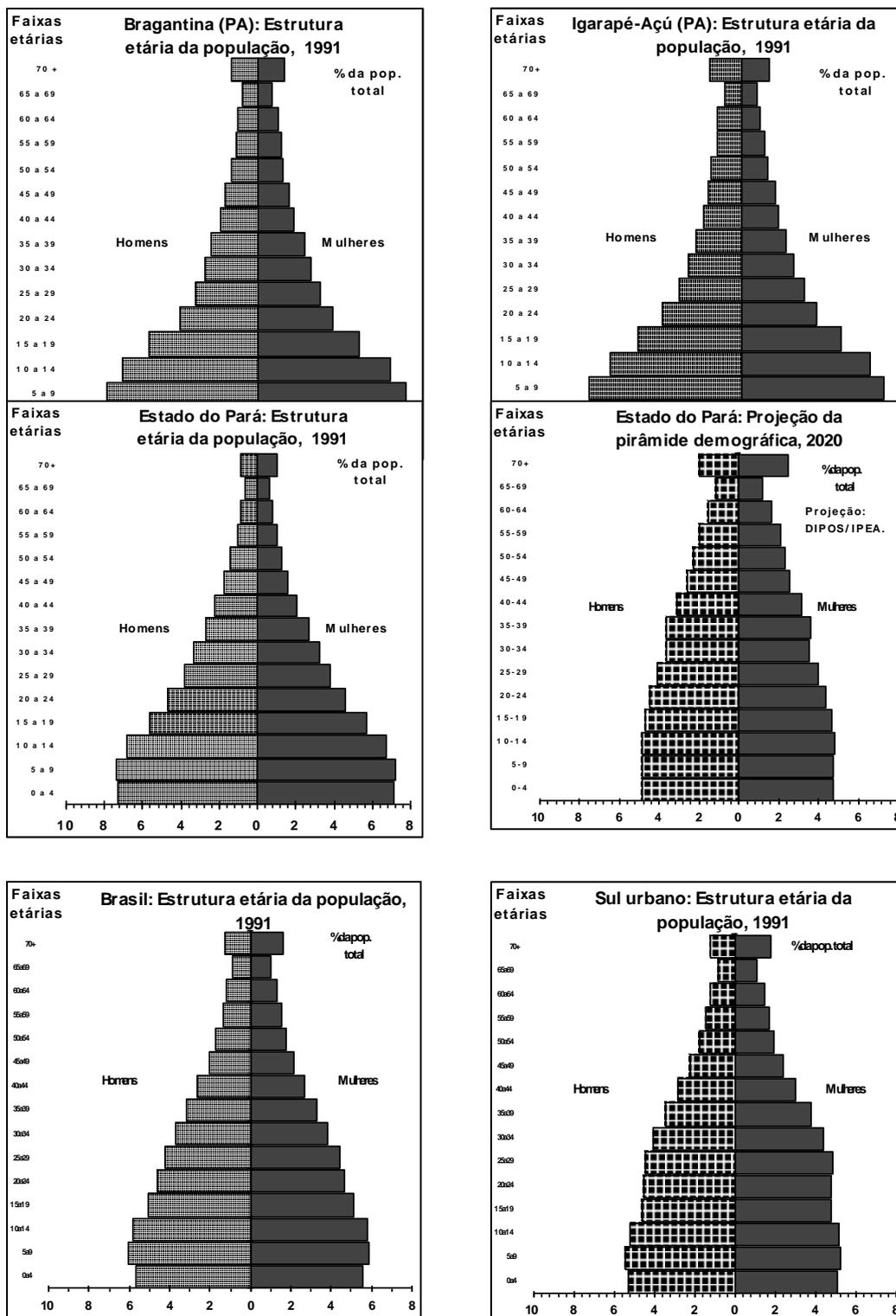
Em Igarapé-Açu e na Bragantina em geral a participação da população jovem (definida conforme critérios internacionais como sendo a população de até 14 anos de idade completos) é alta, quando comparada com as médias das demais regiões e do Brasil, mostradas na tabela. Curioso é o fato de a participação da população idosa ser maior nesta fase da transição demográfica do que a média do Estado do Pará, o qual possui uma estrutura populacional intermediária entre a Bragantina e a média brasileira. Isto deve-se 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 a população 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 indicam a proporção representada pelas faixas de idade inativas em relação à população em idade ativa (PIA). Aqui verifica-se que a queda na participação dos jovens, com o passar do tempo, mais do que compensa o aumento da população idosa e, na somatória, há uma redução da taxa de dependência total (jovens mais idosos em relação à PIA), o que permitiria, caso outras condições fossem satisfeitas, um salto de qualidade nas políticas sociais de populações nesta fase de transição demográfica (abre-se uma »janela de oportunidade demográfica«).

A observação das pirâmides demográficas de 1991 das diversas populações mencionadas na Tabela 10 (vide Gráfico 14) 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 acima, onde 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, o qual, no Brasil, encontra-se em estágio mais avançado no Sul Urbano, cuja pirâmide gradativamente toma o formato de um cilindro. Esta 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 Política Social do IPEA (incorporando os dados e as tendências recentemente reveladas na Contagem Populacional de 1996).

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), onde destaca-se o sistema educacional. A Prefeitura Municipal também parece ser um empregador com grande constância dos seus vínculos empregatícios, a julgar pelo fato de que ao longo de 1995 apresentou o mesmo total de 206 empregados de dezembro. Uma flutuação de emprego extremamente acentuada ocorreu no setor »Outros/Ignorado«, que registrou 232 vínculos empregatícios ao longo do ano e apenas 59 em dezembro.

**Gráfico 14 – Igarapé-Açu, Bragantina, 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).

**Tabela 11 - Igarapé-Açu: Número de Estabelecimentos Declarantes da RAIS e Número de Empregados Formais por Setor de Atividade e Tamanho do Estabelecimento, em 31.12.1995**

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, Odontol., Veterin.	2	4	-	-	-	-	4
Serviços de Utilidade Pública	2	4	-	17	-	-	21
Transportes e Comunicações	2	4	-	-	-	-	4
Outros/Ignorados	9	11	15	-	33	-	59
<b>Total</b>	<b>38</b>	<b>49</b>	<b>43</b>	<b>45</b>	<b>33</b>	<b>206</b>	<b>376</b>

Fonte: Ministério do Trabalho (Relação Anual de Informações Sociais – RAIS 1995).

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 (vide 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.

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/Síntese, 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. 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 a, grosso modo, pouco mais de um quinto (21,5%)

do valor da produção de lavouras do município.<sup>18</sup> Estes 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.

**Tabela 12 - Igarapé-Açu: Massa Salarial e Remuneração Média em Salários Mínimos dos Empregados de Empresas Declarantes da RAIS, por Setor de Atividade em 31.12.1995**

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, Veterinária	5,50	4	1,38
Serviços de Utilidade Pública	133,82	21	6,37
Transportes e Comunicações	38,41	4	9,60
Outros/Ignoreados	109,73	59	1,86
<b>Total</b>	<b>815,50</b>	<b>376</b>	<b>2,17</b>

Fonte: Ministério do Trabalho (RAIS 1995).

### 5.3. Metodologia de pesquisa de campo

As pesquisas sócio-econômicas regulares de abrangência nacional, efetuadas pelo IBGE (Censos, Contagem da População, Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios), 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 coincidem<sup>19</sup> e não há como cruzar microdados do IBGE com os do INSS. Além disso, as PNADs não abrangem a área rural da Região Norte do Brasil, na qual está localizado o município de Igarapé-Açu.

Desta forma, para captar dados específicos, caracterizadores dos impactos sócio-econômicos 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, entrevistou-se 36 pessoas ao longo dos meses de março a maio de 1998. Os

<sup>18</sup>Agradeço ao Prof. Thomas Hurtienne pela sugestão de incluir esta comparação no texto, bem como pelo fornecimento dos respectivos dados.

<sup>19</sup> Vide, para uma discussão mais detalhada, Delgado et. al. 1998.

benefícios abrangidos na amostra foram aposentadorias rurais por idade, por invalidez, pensões rurais, rendas mensais vitalícias e amparos assistenciais.

O questionário (vide anexo) apoiou-se no modelo desenvolvido pelo IPEA, Fundação Joaquim Nabuco e IPARDES para a realização da pesquisa »Avaliação da Previdência Rural«, efetuada nas Regiões Sul e Nordeste do Brasil em julho a novembro de 1998. Desta forma, mantendo-se um conjunto de perguntas de teor semelhante (com algumas adaptações para os propósitos específicos do estudo em Igarapé-Açu), mesmo que se considere as dimensões muito diferentes de ambas pesquisas, procurou-se conservar a possibilidade de que os resultados possam vir a ser comparados futuramente.<sup>20</sup>

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, seus pais e sobre se é responsável pela criação de netos, uma vez que estas 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 sócio-econômica e o comportamento dos beneficiários, relacionados à percepção de um benefício. Quando de valores monetários, optou-se por solicitar aos entrevistados avaliações aproximadas (por exemplo, pergunta 29), contrachecadas por perguntas sobre as demais atividades produtivas e remuneradas eventualmente exercidas por membros da unidade domiciliar do entrevistado. Desta forma evitou-se, por um lado, constrangimentos e, pelo outro, contornou-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.

#### 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 contrachecagem de alguns dados mais gerais, a correção de viéses 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. Este mapeamento consistiu na montagem de uma amostra com dados caracterizadores do benefício e do beneficiário no caso de 10 por cento dos cartões individuais dos 3.401 benefícios mantidos. Não se registrou, no entanto, a identidade dos beneficiários, o que seria contravenção ao caráter sigiloso de dados pessoais em posse de instituições públicas.

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 que 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 homens. Além de ser explicado em parte por as mulheres poderem aposentar-se 5 anos mais cedo e terem expectativa de sobrevida maior, este 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 gêneros) e de aposentadorias por invalidez (para mulheres).

Por fim, cabe sublinhar na Tabela 13 ainda o volume expressivo de benefícios de caráter assistencial (Rendas Mensais Vitalícias e Amparos Assistenciais-LOAS), onde 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. Isto 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 sócio-econômica 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 de 1992 a 1994, bem como a diminuição rápida do número de concessões de novos benefícios a partir de 1995, quando concluiu-se a amplificação 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 de rendas mensais vitalícias, embora esta 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.

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 9,0 anos para benefícios femininos e de 11,2 anos para benefícios masculinos. Estes valores ainda estão influenciados pela extensão bastante

---

<sup>20</sup>Cabe agradecer, mais uma vez, a generosidade do apoio recebido dos colegas do Projeto IPEA-IPARDES-FUNDAJ, em especial na pessoa do Dr. Guilherme Delgado.

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 de idade 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 de idade.

**Tabela 13 – Igarapé-Açu: Benefícios de Prestação Continuada Mantidos pelo INSS, por Espécie, Gênero e Setor de Atividade do Segurado Gerador do Benefício, Maio 1998 (em % do total geral)**

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

---

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

**Eventuais diferenças na somatória de linhas e colunas deve-se a arredondamentos.**

**Tabela 14 - Igarapé-Açu: Estrutura do Estoque de Benefícios Rurais, Rendas Mensais Vitalícias e Amparos Assistenciais (LOAS) por Época de Concessão, Maio de 1998 (em %)**

	Benef. rurais	RMVs	Amparos	Total
1972-1991	46,6	3,8	0,0	50,3
1992-1994	39,7	0,0	0,0	39,7
1995-1998	4,4	0,0	5,6	10,0
<b>Total</b>	<b>90,6</b>	<b>3,8</b>	<b>5,6</b>	<b>100,0</b>

Fonte: INSS (Registros administrativos de Castanhal).

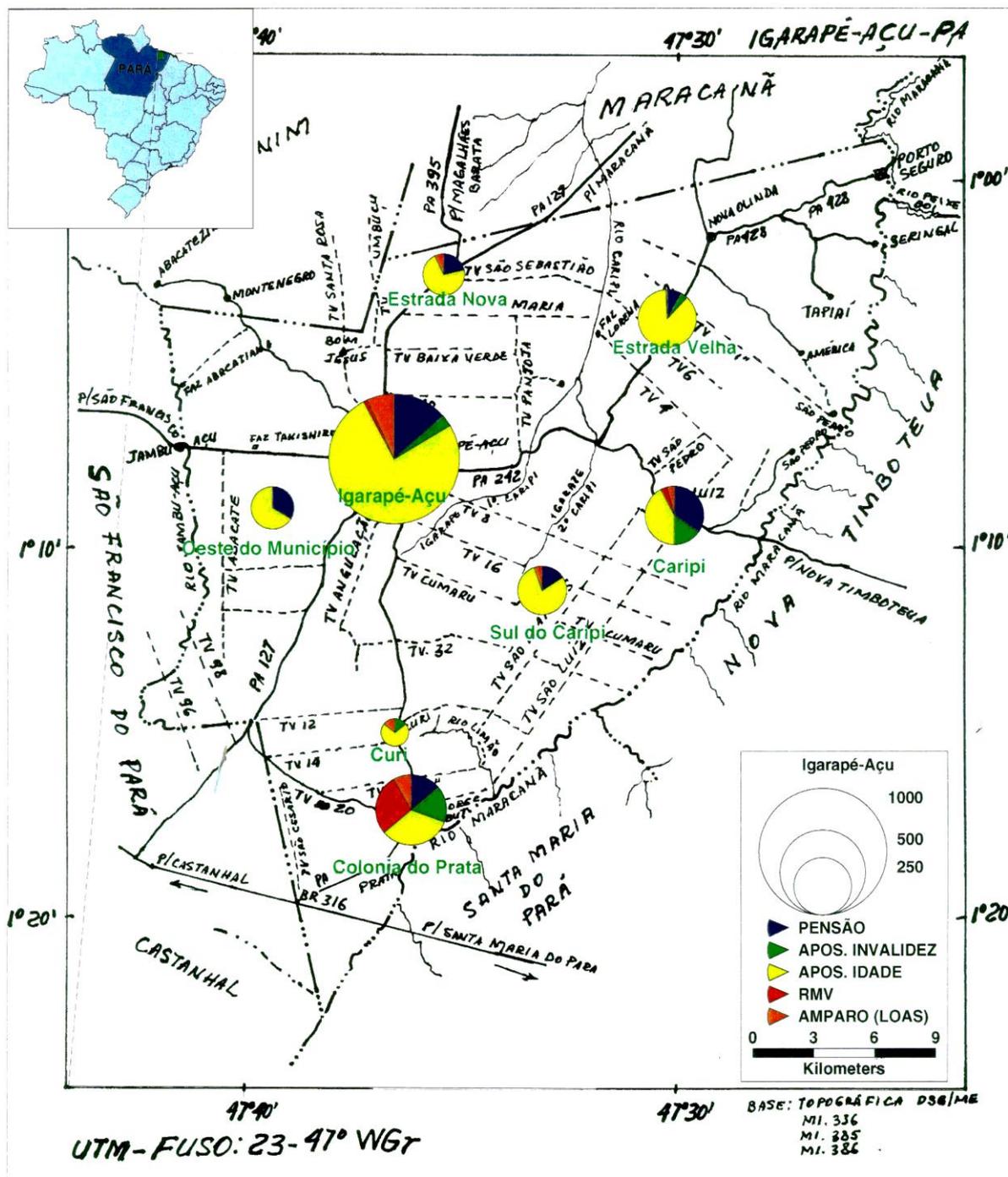
**Tabela 15 - Igarapé-Açu: Distribuição do Estoque de Benefícios Rurais em Manutenção por Endereço Declarado do Beneficiário e Gênero - Maio 1998 (em %)**

	Localização do endereço declarado			Total
	Sede municipal	Agrovilas	Área rural	
<b>Por gênero:</b>				
<b>Feminino</b>	58,3	54,2	51,1	55,0
<b>Masculino</b>	41,7	45,8	48,9	45,0
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Total por localização</b>	<b>41,6</b>	<b>22,3</b>	<b>36,1</b>	<b>100,0</b>

Fonte: INSS (Registros administrativos em Castanhal).

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

**Mapa 1 – Igarapé-Açu: Distribuição Espacial dos Beneficiários Rurais e de Benefícios Assistenciais, Por Espécie do Benefício e Segundo Endereço Declarado ao INSS, Maio 1998**



Fonte dos dados brutos: INSS (Posto de Benefícios de Castanhal-PA);  
 Mapa: Francisco Romualdo Souza Filho (NAEA-UFPA);  
 Composição gráfica e georeferenciamento: José Eduardo Sá Malta (IPEA/CGMGI).  
 Apoio técnico: Ney Marshul P. Paes (NAEA-UFPA).

No Mapa 1 mostra-se a distribuição espacial dos beneficiários rurais e assistenciais da amostra levantada para o município de Igarapé-Açu, conforme a declaração de endereço constante nos registros administrativos do Posto de Benefícios do INSS de Castanhal. Esta distribuição espacial pode vir a ser importante como insumo de outros trabalhos dentro do projeto Shift, nos quais procure-se explicar a inter-relação entre o recebimento de transferências monetárias e a adoção de determinado padrão técnico pelos agricultores familiares da área referida (como, por exemplo, Arapiraca et. al. 1999).

Para manter a distribuição espacial dos beneficiários visualizável, eles foram agrupados em oito grupos diferentes, cobrindo várias áreas geográficas do município. Estas áreas foram definidas basicamente de acordo com as áreas de influência desenhadas pelas principais estradas partindo da sede municipal. No caso da área denominada Oeste do Município estão incluídos os beneficiários das áreas de influência das estradas para Montenegro, Jambu-Açu e da Rodovia Igarapé-Açu-BR 316, bem como da Travessa da Angulação. A área definida como »Sul do Caripi« abrange as longas travessas existentes entre a Estrada para Nova Timboteua (Caripi) e o Ramal do Prata, nas quais não é possível determinar com clareza em qual área de influência os beneficiários residem.

Nota-se dois pólos de concentração de beneficiários – a própria sede municipal e o conjunto Colônia do Prata/Vila Curi. Os grupos da Estrada Velha de Maracanã e da Vila Caripi (São Luiz) também são significativos. Todos possuem uma composição diferenciada por espécie de benefício. Ressalta-se que na Colônia do Prata há um papel muito grande para as Rendas Mensais Vitalícias, os Amparos (LOAS) e as Aposentadorias por Invalidez. Este fato deve-se a que a Colônia do Prata abrigar um centro de tratamento de doentes de hanseníase. Na sede municipal os amparos (LOAS) tem tido destaque provavelmente pela proximidade do serviço de Assistência social da Prefeitura, enquanto a área das Estradas Nova e Velha para Maracanã, o Oeste do Município e o Sul do Caripi, ou seja: regiões rurais, possuem uma parcela pronunciadamente alta de benefícios rurais por idade.

### 5.5. Resultados das entrevistas de campo

Neste item 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 foi conforme a Tabela 16 abaixo. 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 sobrevivência; ademais, a única pensão masculina, parte da amostra, é a de um órfão de 16 anos de idade. Surpreendeu, no entanto, o fato de os benefícios assistenciais captados pela amostra serem exclusivamente masculinos, para o que não se conseguiu 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
<b>Aposentado por Idade</b>	<b>27</b>	<b>11</b>	<b>16</b>
<b>Aposentado por Invalidez</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>
<b>Pensão</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>3</b>
<b>RMV/Amparo</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>0</b>
<b>Total</b>	<b>36</b>	<b>17</b>	<b>19</b>

A idade média dos beneficiários entrevistados foi de 61,4 anos. Embora ela seja cerca de sete anos menor que a média dos registros administrativos do INSS, é possível que estes últimos sofram de uma sobre-declaração de idade, enquanto na entrevista pessoal os beneficiários declararam sua idade verdadeira. Entre os beneficiários adultos (excluindo-se também os portadores de deficiência), o número médio de filhos e filhas vivos/as declarado foi de 7,2. O número médio de netos e netas vivos/as declarado foi de 12,3. Ambos valores confirmam o fato, já suscitado 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 do número de filhos por família ir diminuindo nos últimos anos, dentro do movimento geral de transição demográfica brasileira, esta 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 familiar.

A escolaridade média declarada pelos entrevistados, de 1,8 séries escolares completas, indica terem sido eles submetidos, por sua vez, a estratégias produtivas familiares, tal qual descrito, quando jovens. Em 13 casos (mais que 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 infra-estrutura 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 pessoas, 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 2 pensionistas menores de idade e 4 receptores de amparo assistencial) não o são. Certamente este fato é consequência da circunstância de que os idosos, ao receberem um benefício previdenciário, possuem um patamar de renda por vezes superior aos filhos, assumindo tarefas destes, para permitir aos filhos/as a procura e o exercício de trabalho remunerado com maior facilidade, inclusive aqueles que exijam deslocamentos geográficos crescentes.

Embora os entrevistados tivessem declarado, na média, como dependentes exclusivos da renda monetária proporcionada pelo benefício 3,9 pessoas entre aquelas 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), a qual, ao final, também passará a alimentar o orçamento doméstico junto 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.

**Tabela 17 – Igarapé-Açu: Entrevistados por Local de Residência e Gênero**

	Total	Homens	Homens (sem BPC)	Mulheres
<b>Sede Municipal</b>	<b>12</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>7</b>
<b>Sedes Distritais</b>	<b>11</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>6</b>
<b>Área rural</b>	<b>13</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>6</b>

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 (vide Tabela 17), acabou sendo mais homogênea que a colhida nos arquivos administrativos do INSS em Castanhal (vide 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). Independente destes 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 tem uma participação maior do que sua participação na amostra total.

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, esta 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 aquele 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**

Entrevistados			Pais dos entrevistados		
Condição	Absol.	%	Condição	Absol.	%
a. Foi migrante	21	58,3	d. Foram migrantes	8	22,2
			e. Não foram migrantes	9	25,0
			f. Não respondeu/não soube	4	11,1
b. Não foi migrante	14	38,9	g. Foram migrantes	9	25,0
c. Não respondeu	1	2,8	h. Não foram migrantes	5	13,9
			i. Não respondeu/não soube	1	2,8
<b>Total</b>	<b>36</b>	<b>100,0</b>		<b>36</b>	<b>100,0</b>

Ressalta-se, em um exame inicial, que apenas 1/6 dos entrevistados (condições h e i) não possuem 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 a migrações 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 cerca de 150 a 200 quilômetros de Igarapé-Açu. Pode-se identificar, a partir destes 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 plenamente consolidada em Igarapé-Açu.

**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.

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 solicitarem 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. Esta 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 (no momento restritos a quatro postos de saúde rurais e um hospital para casos de emergência e de maternidade), possivelmente uma parte das pessoas que deixaram o município ali teriam permanecido. Um outro movimento, não solidificado devido ao pequeno número de depoimentos verificados (apenas 2), 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. Este diferencial de custo de vida foi explicado pelos dois entrevistados com a existência de contas de água e luz, aluguel e eventualmente IPTU a serem pagos na sede municipal – o que possuía impacto significativo sobre o orçamento doméstico dos beneficiários.

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. Este 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 financiável, que a percepção do benefício permitiu-lhes construir uma casa nova. Desta forma, as aposentadorias rurais proporcionam aos seus beneficiários um salto qualitativo nas suas condições de habitação, ao menos na área rural de Igarapé-Açu.

**Tabela 20 – Igarapé-Açu: Entrevistados por Condição de Prestação de Ajuda Financeira a Outras Pessoas**

Auxílio a:		Motivo principal	Sexo do benef.	
			masc.	fem.
Filhos/netos	16	Desemprego	8	8
Parentes de 2º grau	2	Desemprego	1	1
Empregados	1	Empréstimo	1	-
Vizinhos	1	Empréstimo	-	1

---

<b>Não ajuda</b>	<b>16</b>	<b>-</b>	<b>7</b>	<b>9</b>
------------------	-----------	----------	----------	----------

---

A Tabela 20 originou-se da hipótese de que os aposentados rurais pudessem ser uma fonte de crédito informal nas suas comunidades. Esta 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 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.

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 este seja um motivo para o fato de o sistema de seguro-desemprego, existente nos centros urbanos, nunca tenha se 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 sub-contratação de mão-de-obra pelos fazendeiros junto a »gatos« de outras cidades, pressionando o nível de remuneração de Igarapé-Açu, que se encontrava na época das entrevistas em aproximadamente R\$ 4,00/dia de trabalho em atividades agrícolas manuais). Pode estar havendo também uma pressão de oferta de mão-de-obra, na medida em que a volumosa população jovem, identificada no Censo de 1991, ingressa na força de trabalho. Estas circunstâncias fazem os desempregados recorrerem, 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 permitiria 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 constituídos por mais uma aposentadoria por idade do respectivo cônjuge ou, na minoria, por aposentadas por idade percebendo pensão devido ao marido falecido. Em uma entrevista apresentaram-se três benefícios no domicílio, onde 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 único beneficiário 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

**Tabela 22 – Igarapé-Açu: Entrevistados Conforme a Proporção entre o Valor do(s) Benefício(s) Recebido(s) e as Outras Fontes de Renda Monetária Familiar**

Percentual da 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

A Tabela 22 é fundamental para avaliar-se 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 aquele do 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). Este 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.

No entanto, para evitar mal-entendidos, estes três últimos casos, apesar de configurarem domicílios que, localmente, usufruem de uma situação sócio-econômica 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 empregos 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). Esta 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 está entre os mais eficientes programas de redistribuição ao menos 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 dois terços 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, ... e portadores de deficiência – apresentem 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), 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.

**Tabela 23 – Igarapé-Açu: Entrevistados Conforme Experimentaram Dificuldade de Acesso ao Benefício e Necessitaram de Ajuda para a sua Obtenção**

Quan- tidade	Motivo da dificuldade	Necessidade de ajuda para obtenção do benefício		
		Sim	Fonte da ajuda	Não

<b>Teve dificuldade</b>	<b>18</b>	<b>Documentação incompleta (9), Comprovar invalidez (2), Outros (7)</b>	<b>16</b>	<b>STR (6), Vereador (1), Prefeitura (1), Outros (8)</b>	<b>2</b>
<b>Não teve dificuldade</b>	<b>18</b>	<b>-</b>	<b>14</b>	<b>STR (6), Vereador (2), Prefeitura (2), Juiz (1), Outros (3).</b>	<b>3*</b>

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

A Tabela 23 cruza informações de dois conjuntos de questões dirigidas aos entrevistados. Por um lado a metade dos entrevistados afirmou que não teve dificuldade para conseguir o acesso ao benefício na época do requerimento. Por outro lado, no entanto, entre estes dezoito entrevistados, quatorze disseram que necessitaram de ajuda para poderem aposentar-se. 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 respondeu que não enfrentou dificuldade esperou em média 4,7 meses desde o requerimento até a concessão do benefício, enquanto o grupo que enfrentou obstáculos afirmou que a o benefício demorou 7,1 meses para ser concedido. Além disto, as pessoas que dizem ter enfrentado obstáculos são, com apenas uma exceção, beneficiários 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 estas 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 (documento de identidade, CPF, 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.

Entre os entrevistados que responderam não terem enfrentado dificuldades de obtenção do benefício há a concentração de muitos beneficiários que obtiveram a concessão do seu benefício nos anos 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 proprietária do cartório, »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 poder 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 Sindicato dos Trabalhadores Rurais (12 casos), seguido da Prefeitura Municipal via Serviço de Assistência Social (3 casos), um determinado vereador (3 casos) e outros (11 casos), incluindo um juiz, o agente de correio, familiares, vizinhos, conhecidos ou professores/as das escolas locais.

Os benefícios têm sido pagos todos os meses de forma extremamente pontual nos dias previamente marcados, conforme todos os entrevistados. O saque ocorre nas duas agências bancárias existentes na sede municipal com o uso de cartões magnéticos por todos os beneficiários. Esta 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 conforme o número final do benefício, o beneficiário ou seu representante dirige-se à agência bancária respectiva, onde o horário de atendimento das 8:00 às 10:00 horas (antes, portanto, do horário comercial normal do banco) é destinado exclusivamente ao atendimento de beneficiários do INSS. Os beneficiários, em função dos horários de ônibus que os trazem das agrovilas e da área rural, chegam à praça central da cidade a partir das 5:30-6:30 horas da manhã, retornando, após a realização do saque e feita a »feira« (compra de mantimentos nos mercados da »rua«) a partir das 11:00 horas aproximadamente, quando é 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). O saque do benefício 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, na média, de 17 quilômetros para aqueles que residem na área rural ou nas agrovilas. O tempo de deslocamento médio para estas pessoas, para poderem vir a sacar o benefício, foi de 5,7 horas. O caso mais extremo verificado 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 característico, por ocasião da concessão do benefício, fazer-se a transferência da responsabilidade pela gestão da unidade produtiva rural aos filhos dos aposentados. Apenas 6 de 30 entrevistados (exceto pensões e amparos) disseram que os filhos assumiram a propriedade da família. Na realidade, esta 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.

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, houve um nível bastante baixo de participação comunitária por intermédio de associações e demais organizações sociais. Apenas quatro entrevistados responderam que participavam ativamente dos eventos e mesmo 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 Sindicato de Trabalhadores Rurais, embora o número de respostas tenha sido elevado (quinze declarações espontâneas), a grande maioria dos entrevistados referia-se ao fato de pagar a contribuição solidária ao Sindicato Rural, sem que efetivamente houvesse uma participação regular em assembléias e demais atividades do sindicato.

Na Tabela 24 analisa-se mais detalhadamente o perfil dos entrevistados conforme 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 uma maior pressão sobre o beneficiário de prosseguir trabalhando. Também não há praticamente nenhuma diferença entre ambos grupos quanto à proporção que a(s) aposentadoria(s) perfaz(em) da renda monetária da unidade doméstica em questão, o que poderia ser o contra-teste da afirmação anterior.

**Tabela 24 – Igarapé-Açu: Entrevistados Segundo Continuação da Atividade de Trabalho e Outras Condições**

Prossegue trabalhando:	Sim	Não
	15	15*
<b>Idade média do beneficiário</b>	<b>69,5</b>	<b>70,4</b>
<b>Nº de dependentes do benefício</b>	<b>3,8</b>	<b>4,4</b>
<b>Proporção aposentadoria/renda monetária familiar**</b>	<b>2,3</b>	<b>2,5</b>
<b>Ajuda financeiramente filhos/netos</b>	<b>9</b>	<b>7</b>
<b>Ajuda financeiramente outras pessoas</b>	<b>3</b>	<b>0</b>
<b>Não ajuda financeiramente outras pessoas</b>	<b>3</b>	<b>8</b>
<b>Homens</b>	<b>10</b>	<b>2</b>
<b>Mulheres</b>	<b>5</b>	<b>13</b>

\* 21 entrevistados responderam que não trabalham. Destes foram subtraídos dois menores beneficiários de pensões e 4 beneficiários de amparo assistencial (BPC) para pessoas portadoras de deficiência.

\*\* 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 sexo 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 estas respostas por gênero possuem um viés cultural, conforme a auto-definição do seu papel produtivo que cada sexo 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 última tabela deste trecho, 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. Esta 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 possuísem 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, independente da condição de beneficiário do INSS ou não, a compra a fiado é um hábito muito difundido entre os agricultores da região. Eventualmente apenas um sexto 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 Conforme 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 extra-benefício, 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 em relação a antes devia-se ao fato de o benefício do INSS ser regular e mensal, ao contrário do resultado da produção agrícola. Desta forma, a aposentadoria parece cumprir com sua função de oferecer a estes beneficiários uma maior »segurança« social, 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 desta natureza, destacam-se algumas de cunho religioso (»Deus abençoe a quem criou estas 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. Estas 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 disto, com base em dados sobre a situação social de Igarapé-Açu, situada no terço inferior do *ranking* do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (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, o(s) benefício(s) recebido(s) representava(m) cerca de 50% da renda monetária familiar/domiciliar ou mais. Este 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 funciona 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/as 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**

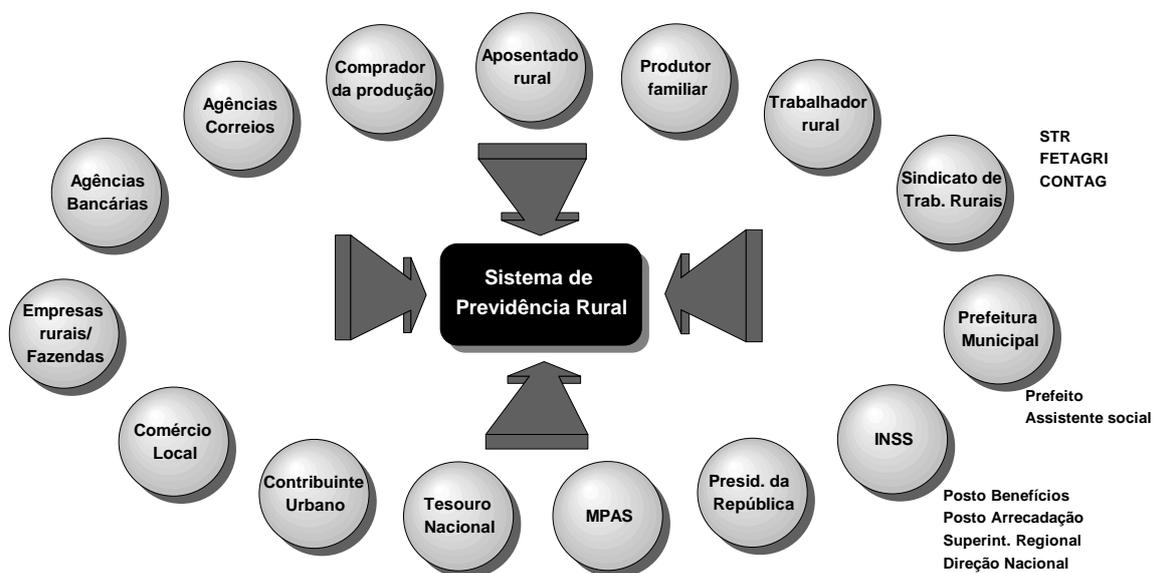
Uma outra forma de contemplar o sistema de Previdência Rural brasileiro é a partir das teias de interesse formadas ao redor do programa, utilizando-se do prisma da »Nova Economia Política«. Esta linha teórica parte do pressuposto de que os atores participantes, modelados como indivíduos egoístas, procuram 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 deste trecho do trabalho 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 disto, procura-se deixar claro que ao redor do sistema de previdência rural gerou-se uma intensa teia de interesses e estruturas sócio-políticas relevantes, dada a dimensão das transferências monetárias envolvidas.

O Gráfico 15 nomina os principais atores individuais e institucionais na arena do Sistema de Previdência Rural. Cada qual destes 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. Desta 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 Ministério da Previdência e Assistência Social 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 deste vínculo *bismarckiano*, tratar-se-ia de um »benefício assistencial«, cuja administração não deveria caber ao MPAS/INSS. A tentativa de introduzir este vínculo, se com algum rigor atuarial, inviabilizaria em grande medida a dinâmica do sistema de Previdência Rural no Brasil.

**Gráfico 15 – Elementos para uma Economia Política do Sistema de Previdência Rural no Brasil**



© Helmut Schwarzer

Do lado do Governo Federal, por fim, há ainda interesse de parte da Presidência da República, que tem ao longo dos anos 1998 e 1999 descoberto o programa previdenciário rural como um amplo programa de redistribuição de renda, com o que é possível contra argumentar às críticas de que o governo teria priorizado apenas a estabilização econômico-monetária em detrimento do desenvolvimento social. Além disto, 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 ganhassem 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 *»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 (Sindicatos de Trabalhadores Rurais), mas também por parte das Prefeituras Municipais<sup>21</sup> 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 colhidos, ao longo das entrevistas realizadas no Pará, declarações que sublinham o papel dinâmico das aposentadorias rurais para muitas economias municipais. Indicativo disto 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 aqueles 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 pois 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 não podia garantir a segurança do pagamento mensal de aposentadorias e, em conseqüência, 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 ouviu-se no município de Salinópolis, na região do Salgado Paraense, no qual a única agência bancária havia recém-fechado no início de 1998.

Um papel bastante peculiar está reservado ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais. Por um lado, há evidentemente o interesse na manutenção do sistema previdenciário rural enquanto representante dos trabalhadores rurais, bem como dos produtores familiares rurais.<sup>22</sup> No entanto, além deste acrescenta-se outro motivo, a saber que a estrutura sindical rural também se financia por meio de

---

<sup>21</sup>Exatamente por isso não seria uma boa recomendação ao Governo Federal que ele permitisse que todas as perícias e comprovações necessárias à autorização de benefícios novos estivessem a cargo de entidades públicas sob controle administrativo e político local.

<sup>22</sup>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.

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 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 um papel relevante na concessão do benefício (e na sua possível cassação), o que confere à diretoria do sindicato um grande poder 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 Ministério da Previdência e Assistência Social 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.<sup>23</sup> O valor arrecadado é dividido entre a CONTAG, a Federação Estadual de Trabalhadores na Agricultura e o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de filiação do beneficiário na proporção 10%-30%-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 setenta, não foram derrotadas e substituídas nos anos 80 e 90 por chapas sindicais ligadas ao sindicalismo da CUT (vide Rogge 1996). Curiosamente, é nestes municípios que o volume de arrecadação da contribuição solidária dos beneficiários rurais ao sindicato é extremamente elevada, 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 trata-se 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. Esta não é, no entanto, uma prática difundida em todos 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 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 presente. Em 1997 cerca de 4.200 agências dos Correios atuavam nestes 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 naqueles 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, como por exemplo os Correios, podem assumir esta tarefa, pela qual o INSS paga uma remuneração. Quando existe mais que um banco comercial no município, é no mínimo curiosa a forma de definir-se 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 nesta 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 específico enquanto existem capacidades de atendimento ociosas em outro, mas 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 as 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 local, uma vez que, na ausência de agência bancária, o acesso a linhas de crédito subsidiadas para a agricultura, geração de emprego e o desenvolvimento regional (FNO, FNO-

---

<sup>23</sup>Na Lei 8213/1991 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

---

Especial, PROGER, PRONAF, etc.), bem como a própria intermediação financeira entre as empresas locais e a economia nacional, ficam severamente dificultadas, se não comprometidas.

## **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 ao ano, 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 destas pessoas beneficiadas parece estar entre as menos abonadas do país, seja qual for o padrão de referência adotado. Neste sentido, uma primeira conclusão a ser traçada a partir dos dados levantados neste texto é que o programa é, para as dimensões que atinge, a cobertura de riscos sociais que promove e a eficiência de »focalização« no combate à pobreza, um programa que pode ser considerado muito barato e eficiente, como talvez poucos outros consigam ser no mundo.

Apreendeu-se, no trecho 2 deste texto, 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 adaptar-se às características elementares da atividade econômica rural. Por isto, também não há como esperar-se que um sistema de previdência rural venha a ser auto-financeável 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.

Os trechos 3 e 4 do texto demonstraram claramente 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 8212 e 8213 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 venha a ter um papel de destaque como elemento dinamizador da economia local, em especial se os municípios em questão, depois de ocupados, venham a experimentar um processo de estagnação econômica.

---

beneficiário para a organização do valor do próprio benefício.

---

O caso do município de Igarapé-Açu foi objeto de análise do trecho 5 do artigo, no qual fica evidenciado o impacto sócio-econômico 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 sócio-econômicos para a unidade produtora familiar rural, onde o valor do benefício serve a diversos propósitos, destacando-se, além do de garantir a subsistência dos idosos ou inválidos, a de fonte de renda para a família em caso de desemprego de algum dos seus membros ou a de substituto esporádico e precário do modesto sistema de saúde local. Outras funções poderiam ser assumidas pelo benefício rural na família, as quais não foram aqui objeto de investigação.<sup>24</sup>

Com as breves pinceladas feitas no trecho 6 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 o desenvolvimento municipal (Prefeitura, Comércio Local) e o fortalecimento da estrutura de representação e serviços aos trabalhadores rurais ativos e inativos (STRs). É permitido, a partir dos comentários deste trecho 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 micro-urbano, optando por migrar a centros urbanos maiores, eventualmente acompanhados de familiares em busca de infraestrutura de apoio. A economia fiscal que uma reforma pouco ponderada do sistema de previdência rural pode gerar muito provavelmente venha 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 isto, é recomendável ter-se cuidado ao reformar o sistema – que tem certamente prestado ao Brasil mais serviços do que muitas vezes é afirmado.

---

<sup>24</sup>Por exemplo: a declaração de um entrevistado em Igarapé-Açu, dizendo »Minha plantação o rio pode levar, minha aposentadoria não« abre a hipótese de que a Previdência Rural seja um substituto do seguro agrícola, hipótese levantada pelos colegas do projeto IPEA-IPARDES-FUNDAJ.

## Referências

- ALMEIDA, Célia Maria (1981). *Política Social e Assistência Médica aos Trabalhadores Rurais: Um Estudo sobre o FUNRURAL*. Rio de Janeiro: Dissertação de Mestrado submetida ao Instituto de Medicina Social/Universidade Estadual do Rio de Janeiro.
- ANSeS – Administración Nacional de la Seguridad Social (s.d.-a). *Cambiar para Servir a la Gente*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social/SPS/ANSeS.
- ANSeS – Administración Nacional de la Seguridad Social (s.d.-b). *Guía de la Seguridad Social – I. Jubilaciones*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social/SPS/ANSeS.
- ARAGÓN CLÉRIGO, Alicia (1996). Einführung in die Zona Bragantina. In: Kasper, Albrecht et. al. (Ed.) (1996). *Stadt und Land – Entwicklung im Nordosten von Pará*. Berichte und Bilder der LAI-Amazonien-Exkursion 1996. Berlin: Freie Universität Berlin/Lateinamerika-Institut.
- ARAPIRACA DA SILVA, A., Sousa F<sup>o</sup>, F. R.; Corteletti, J.; Pinto, W.; Silveira, J. L.; Silva, S. R. M.; Kasper, A.; Marques, U. M.; Cahete, F. L. (1999). A 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.
- BENIO, Marek; Mlynarczyk-Misiuda, Jolanta (1997). Country Report Poland.[The Welfare System in Poland.] In: *EMERGO*, v. 4, n<sup>o</sup> 2, Spring 97.
- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten – BMELF [Ministério Federal da Alimentação, Agricultura e Florestas] (1998). *Soziale Sicherheit für die Landwirtschaft*. [Segurança Social para a Agricultura.] Bonn: BMELF.
- CORADINI, Odaci L. (s.d.). As Políticas de Saúde e Previdência Social Rural. *Tempo e Presença*, n. 257, ano 13.
- COSTA, Francisco de Assis (1989). *Amazonien - Bauern, Märkte und Kapitalakkumulation*. [Amazônia – Camponeses, Mercados e Acumulação de Capital.] Saarbrücken, Fort Lauderdale: Breitenbach.
- DAIN, Sulamis (1988). *Crise Fiscal e Dilema Distributivo*. Rio de Janeiro: mimeo, Tese de Prof. Titular na UFRJ.
- DELGADO, Guilherme (1994). *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.
- \_\_\_ (1997). *Previdência Rural: Relatório de Avaliação Socioeconômica*. Texto de Discussão 477. Brasília: IPEA.
- \_\_\_ et. al. (1998). *Avaliação da Previdência Social Rural*. Relatório metodológico. Brasília: IPEA, mimeo.
- Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais/DESER (1998). *Para Entender a Previdência Social na Área Rural*. Curitiba: DESER.
- FOSTER, J.; Greer, E.; Thorbecke, E. (1984). A class of decomposable poverty measures. *Econometrics*, v.52, 1984.

GOLINOWSKA, Stanisława; Czepulis-Rutkowska, Zofia; Szczur, Maria (1997). The Case of Poland. In: Augustinovic, Mária et. al. (Orgs.) *Pension Systems and Reforms – Britain, Hungary, Italy, Poland, Sweden*. Phare ACE Research Project P95-2139-R. Final Report. Budapest: PHARE.

HURTIENNE, Thomas (1999). *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, mimeo.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/IBGE (1991). *Censo Demográfico 1991*. Resultados do Universo Relativos às Características da População e dos Domicílios. N° 7, Pará. Rio de Janeiro: IBGE.

\_\_\_\_ (1996). *Sindicatos: Indicadores Sociais*. Rio de Janeiro: IBGE.

KAGEYAMA, Ângela; Graziano da Silva, José (1993). Previdência Social Rural: Avanços e Recuos. *Conjuntura Social*, n° 4-5. Brasília: Ministério da Previdência Social.

KUMMER, Sirlene (1999). *Peasant's Youth Between Tradition and Modernity*. Göttingen: Tese de Mestrado junto à Universidade de Göttingen.

MAIA GOMES, GUSTAVO; MCDOWELL, MARIA CRISTINA (1997). *Transferências de Renda para as Famílias: Estimativas em Nível de Municípios, 1995*. Relatório do Projeto MPAS-FADE-IPEA n° 70/96. Brasília: IPEA.

MAIA GOMES, GUSTAVO; VERGOLINO, JOSÉ RAIMUNDO (1997). *Trinta e cinco anos de crescimento econômico na Amazônia (1960/1995)*. Texto de discussão 533. Brasília: IPEA.

MALLOY, James M. (1976). *Authoritarianism and the Extension of Social Security Protection to the Rural Sector in Brazil*. Pittsburgh: mimeo.

\_\_\_\_ (1979). *The Politics of Social Security in Brazil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press/Pitt Latin American Series.

\_\_\_\_; Parodi, Carlos A. (1993). Politics, Equity and Social Security in Brazil: A Case Study of Statecraft and Citizenship, 1965-1985. Abel, Christopher; Lewis, Colin M. (Orgs.). *Welfare, Poverty and Development in Latin America*. Basingstoke: McMillan/St. Antony's.

MARIN, Rosa Elizabeth; Guerra, Gutemberg (1995). 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, Marcus André B.C. (1993). Anatomia do Fracasso: Intermediação de Interesses e a Reforma das Políticas Sociais na Nova República. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 36, n° 1.

MESA-LAGO, Carmelo (1978). *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification, and Inequality*. Pitt Latin American Series. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

\_\_\_\_ (1993). *Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Evaluación Económica y Opciones para Reforma*. Quito: INCAE.

\_\_\_\_ (1994). *Changing Social Security in Latin America. Toward Alleviating the Social Costs of Economic Reform*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner.

Ministério da Previdência e Assistência Social/MPAS; INSS; DATAPREV (1998). *Sistema de Legislação, Jurisprudência e Pareceres da Previdência e Assistência Social – SISLEX* (CD-ROM). São Paulo: Microservice Microfilmagens e Reproduções Técnicas. Também na Internet: <http://www.mpas.gov.br>.

MONTEIRO NETO, ARISTIDES; MCDOWELL, MARIA CRISTINA (1998). A Ação do Governo Federal como Transferidor de Renda às Famílias no Nordeste, 1995. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 29, número especial. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil.

NITSCH, Manfred (1980). Social Policy Measures and the Distribution of Wealth and Income – as Exemplified by Brazil. *Economics*, v. 21. Tübingen: Institute for Scientific Cooperation.

\_\_\_\_ (1984). What Interests Lie Behind Research into Social Security and Social Law in the Developing Countries? *Law and State*, v. 30. Tübingen: Institute for Scientific Cooperation.

\_\_\_\_ (1997). Dimensionen von Sozialversicherungsreformen. Lateinamerika, Deutschland und darüber hinaus. [Dimensões de Reformas Previdenciárias. América Latina, Alemanha e Além.] *Lateinamerika Analysen-Daten-Dokumentation 36. Rentenreformen in Lateinamerika – Lehren für Europa* [Reformas Previdenciárias na América Latina – Lições para a Europa]. Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde IIK.

OLIVEIRA, Fabrício A. (1995). *Crise, Reforma e Desordem do Sistema Tributário Nacional*. Campinas: Editora da UNICAMP.

OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto; Bevilaqua, Afonso S. (s.d.). *Um Diagnóstico da Previdência e Assistência Social Rural*. s.l., mimeo.

PNUD/IPEA/IBGE/Fundação João Pinheiro (1998a). *Atlas do desenvolvimento humano no Brasil*. Projeto »Desenvolvimento Humano no Brasil« (BRA/97/007). Brasília, Rio de Janeiro, Belo Horizonte: Versão em CD-ROM.

\_\_\_\_ (1998b). *Desenvolvimento humano e condições de vida: Indicadores brasileiros*. Projeto »Desenvolvimento Humano no Brasil« (BRA/97/007). Brasília: PNUD/IPEA/IBGE/FJP.

ROGGE, Jan (1996). *Die Kleinbauernbewegung im Nordosten Pará (Brasilien): Geschichte, Selbstverständnis und ökologischer Diskurs*. Berlin: Dissertação de Mestrado submetida ao Lateinamerika-Institut da FU Berlin. Publicada na Alemanha com mesmo título em 1998 em Mettingen: Brasilienkunde-Verlag (Aspekte der Brasilienkunde Nr. 18). Versão em português disponível como: Rogge, Jan (1996). *Ascensão do Sindicalismo Rural no Nordeste Paraense: Movimento Novo, Estruturas Velhas*. Belém: UFPA/NAEA.

SANTANA, A. (1990). *Diagnóstico sócio-econômico da pequena agricultura de Igarapé-Açu*. Belém: Faculdade de Ciências Agrárias do Paraná (FCAP).

\_\_\_\_ (1997). *Reestruturação Produtiva e Desenvolvimento na Amazônia*. Belém: BASA/FECAP.

SAWYER, Donald (1979). Colonização da Amazônia: Migração de nordestinos para uma frente agrícola no Pará. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 10, N° 3, p. 773-812.

SCHWARZ, Manfred (1980). *Social Security in Brazil: A Welfare Policy Based on the Payroll*. Campinas: Cartograf. Coleção ILDES.

SCHWARZER, Helmut (1997). Los Sistemas de Jubilaciones en América Latina. Orígenes, Crisis y Modelos de Reforma. *Desarrollo y Cooperación*, N° 1/1997. Berlin: Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung DSE.

\_\_\_\_ (1997). Alterssicherung in Brasilien: Probleme und Reformperspektiven. [Proteção à Velhice no Brasil. Problemas e Perspectivas de Reforma.] *Lateinamerika Analysen-Daten-Dokumentation -36. Rentenreformen in Lateinamerika – Lehren für Europa* [Reformas Previdenciárias na América Latina – Lições para a Europa]. Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde IIK.

Universidade Estadual de Campinas/UNICAMP (1993). *Impactos sobre a Economia Rural da Lei 8212*. Relatório Final. Projeto de Pesquisa A Previdência Social e o Setor Rural. Campinas: UNICAMP-Secretaria Nacional de Previdência Social.

---

WANDER, Alcido (1998). *Die sozioökonomische Bedeutung des Maracujanbaus für kleinbäuerliche Gemischtbetriebe im östlichen Amazonasgebiet*. [A significância sócio-econômica do cultivo de maracujá para a pequena produção agrícola mista na Amazônia oriental.] Göttingen: Tese de Mestrado junto à Universidade de Göttingen.

---

**Lista de Siglas**

AEPS	Anuário Estatístico da Previdência Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung (Ministério Federal da Educação e Pesquisa)
CAP	Caixa de Aposentadorias e Pensões
CCSS	Caja Costaricense del Seguro Social
CNPq	Conselho Nacional da Pesquisa Científica e Tecnológica
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
COPLAMAR	Coordinación de Planeamiento de Ayuda a Zonas Marginadas (México)
CPATU	Centro de Pesquisa em Agricultura nos Trópicos Úmidos
CUT	Central Única de Trabalhadores
DATAPREV	Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FEBRABAN	Federação dos Bancos do Brasil
FETAGRI	Federação Estadual dos Trabalhadores na Agricultura
FJP	Fundação João Pinheiro (Belo Horizonte-MG)
FNO	Fundo Constitucional do Norte
FPAS	Fundo de Previdência e Assistência Social
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDAJ	Fundação Joaquim Nabuco (Recife-PE)
FUNRURAL	Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural
IAP	Instituto de Aposentadorias e Pensões
IAPI	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços
IDESP	Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social do Pará (Belém-PA)
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IESS	Instituto Ecuatoriano del Seguro Social
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INAMPS	Instituto Nacional da Assistência Médica da Previdência Social
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Curitiba-PR)
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Brasília-DF e Rio de Janeiro-RJ)
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
KRUS	Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (Fundo Polonês de Previdência Rural)
LAI/FU Berlin	Lateinamerika-Institut/Freie Universität Berlin
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MPAS/SPS/CGEA	Ministério da Previdência Social/Secretaria de Previdência Social/Coordenação Geral de Estatística e Atuária
MPAS/SPS/CGEPSE	Ministério da Previdência Social/Secretaria de Previdência Social/Coordenação Geral de Estudos Previdenciários e Sócio-Econômicos
NAEA/UFPA	Núcleo de Altos Estudos Amazônicos/Universidade Federal do Pará
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PCV	Pesquisa de Condições de Vida
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPD	Pessoa Portadora de Deficiência
PPV	Pesquisa de Padrões de Vida
PROGER	Programa de Geração de Emprego e Renda
PRONAF	Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar
PRORURAL	Programa de Assistência ao Trabalhador Rural
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RMV	Renda Mensal Vitalícia
SEFAZ/PA	Secretaria de Estado da Fazenda/Estado do Pará
SEPLAN/PA	Secretaria de Estado do Planejamento/Estado do Pará
SHIFT	Studies of Human Impacto on Forests and Floodplains in the Tropics
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
STR	Sindicato de Trabalhadores Rurais
SUDAM	Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia
ZUS	Zakład Ubezpieczeń Społecznych (Instituto do Seguro Social Polonês)