

# ADMINISTRAÇÃO ESPECÍFICA

## *Bem-Estar Rural Perante os Poderes Públicos*

351.22

ESTANISLAU FISCHLOWITZ

### I

À administração estatal *sensu latissimo* enfrenta atualmente tôda uma série de problemas graves, difíceis e complexos, relacionados com a existência dos acentuados desajustes entre a zona rural e a urbana.

Ao invés de diminuir com o tempo, ambas essas zonas distanciam-se cada vez mais em termos econômicos e sociais, o que ameaça não sómente o desenvolvimento harmonioso do país, como mesmo, indiretamente, a sua unidade e coesão. Esse angustioso hiato entre *urbs* e *rus* não é um fenômeno de patologia sócio-econômica de data recente nem de caráter local ou regional brasileiro ou latino-americano. Com efeito, pode ser considerado como denominador comum de todos ou quase todos os países contemporâneos, apenas com exceção de alguns, de economia agrária particularmente adiantada sob o ângulo tecnológico, industrializada em seus processos, portanto com níveis particularmente elevados de rendimento.

Não é tampouco problema exclusivo dos países de livre empreendimento. Muito pelo contrário, constitui o verdadeiro calcanhar de Aquiles dos regimes de economia socialista que continuam em busca febril, por enquanto absolutamente infrutífera, de seu equacionamento. O fracasso de tôdas as tentativas no sentido de integrar plenamente a lavoura no sistema socialista e de garantir aos trabalhadores dos campos maior acesso às conquistas da civilização moderna é, sem dúvida alguma, a posição mais negativa do balanço dessa histórica experiência.

Simplificando-se propositadamente a causalidade dêsse angustiante fenômeno, podemos atribuí-lo, de um modo preponderante, ao desenvolvimento desigual da produção agrária, um tanto estacionária ou, pelo menos, com ritmo lento de progresso, e das atividades industriais, sujeitas ao poderoso impacto da revolução tecnológica e organizacional, e que produzem uma parcela crescente da renda nacional.

Não nos parece fora de propósito, abrindo parênteses, tentar resumir algumas características essenciais da agricultura nos países não plenamente desenvolvidos, características essas de um certo modo responsáveis pelo rela-

tivo atraso da economia agrária em confronto com o dinamismo progressista das atividades secundárias e terciárias:

- a) Dependência dos fatores alheios à ação humana (clima, época do ano etc.)
- b) Produção, via de regra, diversificada dentro da mesma emprêsa, e que acusa, ademais, com o tempo, freqüentes alterações quanto às principais culturas.
- c) Ciclo relativamente demorado da produção.
- d) Forte exposição, quanto a artigos exportáveis, às flutuações de preços no mercado mundial.
- e) Conservação dos processos rotineiros e tradicionais de lavoura, com resistência instintiva ao avanço tecnológico, ao emprêgo das técnicas científicamente adiantadas de cultivo, cuja utilização pressupõe inversões acentuadas, com resultados distantes.
- f) Grande diversificação quanto ao tipo de exploração e de trabalho, em decorrência das divergentes modalidades de propriedade rural, e que não encontram paralelos na indústria, onde existe uma estratificação simplificada ao extremo, bifurcada em duas classes: patronato e assalariado.
- g) Empirismo que prevalece quanto à qualificação vocacional dos econômicamente ativos em todos os graus da hierarquia.
- h) Trabalho preponderantemente braçal, com uso limitado dos bens de capital e mecanização relativamente moderada.
- i) Variações acentuadas quanto à mão-de-obra efetivamente ocupada, com seu aumento nas épocas de colheitas e diminuição nos períodos "passivos".
- j) Participação ativa dos grupos familiares.
- k) Organização, administração e contabilidade deficientes na grande maioria das emprêses, sobretudo nas de menor tamanho.
- l) Baixa produtividade média, medida por 1 ha ou por cabeça do trabalhador cuja elevação não acompanha a taxa de seu aumento na indústria.

Seja como fôr a razão principal do subdesenvolvimento dos países agrícolas ou das regiões agrícolas, as suas consequências não podem ficar sujeitas à interpretação controvertida.

Se no plano internacional assume, nos meados do século fluente, papel central a questão do enorme distanciamento dos países subdesenvolvidos, agrários, e dos mais evoluídos, industrializados, o mesmo problema aparece, em essência, e com igual gravidade, também dentro da órbita nacional, através dos desajustes críticos entre as áreas urbanas e rurais do mesmo país.

Várias razões contribuíram para agravar de um modo particularmente alarmante êsse problema nas condições peculiares do Brasil.

A tremenda transformação da sua estrutura econômica que encontra sua mais visível expressão nos processos de elevada industrialização e de rápida expansão das aglomerações urbanas, com inevitáveis repercussões sobre a estratificação e mobilidade, os níveis de existência e os modos e estilos de vida do "Brasil urbano", deixou quase intato o "Brasil rural". A orientação

monocultural da sua lavoura, a sua aguda subcapitalização, o uso preponderante do braço físico, o sistema evidentemente defeituoso da propriedade rural, o parco rendimento unitário das atividades agropecuárias, a sua fraca rentabilidade e estabilidade etc. ficaram sem maior alteração, sem acusar influência palpável do progresso econômico geral.

O que daí resulta é, em primeiro lugar, a acentuada diferença entre a renda *per capita*: ínfima dos rurícolas e muito superior dos urbanos. Isto não significa, em última análise, senão uma distribuição extremamente desajustada da renda nacional entre essas grandes áreas do território nacional.

Acrescem as diferenças mesológicas entre uma e outra zona, até certo pontos fatais, de vez que profundamente enraizadas no seu característico "habitat" ambiental, sempre desfavoráveis para a área rural.

Essas diferenças naturais e objetivas vêm sendo ainda reforçadas consideravelmente pela orientação unilateral do interventionismo social público que expande cada vez mais as providências tutelares, assistenciais e outras em prol da população urbana, descuidando-se quase por completo — como nos propomos expor adiante — do atendimento das necessidades análogas dos rurais.

Em íntima conexão com os fatores acima aludidos verifica-se a concentração da maior parte dos recursos educacionais, higiênicos e sociais, em geral, nos centros urbanos, particularmente nos grandes e médios, com seu notório *deficit* nos campos.

Assim, independentemente das elevadas barreiras econômicas que entravam o gozo pelos grupos menos favorecidos da população rural dos bens e serviços de medicina curativa e das facilidades educacionais, faz-se sentir sua parca disponibilidade física no Interior rural; sua distribuição territorial mais eqüitativa e harmoniosa não se processa num ritmo que era de se desejar.

Destarte, com o correr do tempo, aprofunda-se o abismo que separa os níveis de bem-estar social dos habitantes dessas duas zonas, evidenciado pelos coeficientes acentuadamente diversificados de sua respectiva mortalidade, sobrevivência e morbidez, pelas condições desiguais de habitação, alimentação, educação, vestuário, enfim, de consumo popular, em geral.

A progressiva irradiação da civilização urbana, com o inseparável aumento dos processos de imitação social, faz que êsses contrastes provoquem uma crescente reação psicológica nas camadas do proletariado rural que procuram meios de mais fácil e direto acesso às vantagens materiais da vida moderna e aos serviços sociais, no sentido mais amplo dessa palavra.

## II

Um dos sintomas mais expressivos desse distanciamento é o maciço êxodo rural que, nessas condições, se processa com o fatal automatismo, próprio das correntes de ar, deslocadas de um lugar de maior para o de menor pressão atmosférica.

Sem pretender abordar aqui a análise desse fenômeno migratório, também de incidência universal, mas de proporções entre nós particularmente assustadoras, não podemos, porém, deixar de destacar a existência de alguns de seus aspectos econômicamente salutares, de vez que sem o influxo nas cidades das levas de rurais, dificilmente se poderia pensar, em vista da carência da mão-de-obra local, na criação e na expansão das indústrias. Entretanto, via de regra, a procura de empregos na economia urbana pelos imigrantes de proveniência rural ultrapassa consideravelmente a sua oferta, o que muito afeta a razão de ser econômica desse movimento. Com efeito, o que determina o volume dessa corrente são muito mais as condições específicas das zonas de emigração — e entre essas, como é notório, cabe papel de particular destaque às forças motrizes de natureza climatológica e pluvial — do que as condições próprias das zonas de imigração. Os efeitos prejudiciais desses deslocamentos em massa, sobretudo em vista da sua orientação desordenada e anárquica, não constituem segredo para ninguém.

Apesar dos fortes, embora um tanto disfarçados, índices de subemprego rural, podem produzir, em determinadas circunstâncias, a falta de braços na lavoura nordestina, principal reservatório desses excedentes populacionais. São, porém, ainda maiores as consequências negativas dessa migração nas regiões de seu destino. A sua absorção pelo mercado de trabalho industrial e correlato encontra, com freqüência, dificuldades fracionais quase insuperáveis, dada a falta de preparo vocacional dos agricultores para as profissões industriais e outras ocupações urbanas e a inexistência em escala desejável, das bolsas de trabalho, capazes de desempenhar as funções de "clearing" inter-regional e interprofissional da mão-de-obra. O que se verifica, nessas condições, às vezes, é o mero deslocamento físico do subemprego rural para a órbita do desemprego urbano.

A integração cultural no seu novo meio dos imigrantes, pouco adaptados às condições de vida urbana, efetua-se de um modo deficiente e retardado, o que se manifesta pela criação, dentro das aglomerações urbanas, dos bairros tipicamente marginais (favelas e mocambos), transferidos, por assim dizer, mecânicamente da zona rural para a urbana, com todos seus inelutáveis males de caráter social, político e moral.

O intercâmbio da população que se processa assim, atingindo em alguns anos, como no ano em curso, limites quantitativos elevados, com reemigração relativamente escassa e parcial, é, ao mesmo tempo, uma fonte inesgotável de sofrimentos pessoais, desilusões e frustrações para os próprios migrantes.

No intuito de conceituar melhor o êxodo rural, é preciso distinguir rigorosamente:

- a) a rotatividade ("turn-over") rural, dentro do mesmo setor de atividades e da mesma região;
- b) o movimento inter-regional, com deslocamentos dos rurais de uma zona para outra, todavia, sem simultâneo abandono do trabalho agrícola;
- c) a migração, dentro da mesma região, dos campos para as cidades, e, enfim,

d) a corrente migratória, ao mesmo tempo, inter-regional e interprofissional que leva os rurais, sobretudo do Nordeste, para os Estados sulinos e costeiros do país, onde procuram incorporar-se em diversos setores da economia fora das atividades agropecuárias.

Como nos parece, apenas os movimentos assinalados nos itens (c) e (d) enquadraram-se plenamente na noção de êxodo rural, sendo que os referidos naquele último item provocam os efeitos sócio-econômicos acima expostos de maior amplitude e profundidade.

O problema de êxodo rural, embora, em última análise, intimamente entrelaçado com os demais aspectos do panorama geral rural, e, por conseguinte, incapaz de ser dissociado das soluções atinentes à questão de bem-estar rural, em sua integridade, obriga os poderes públicos a abandonar a sua atitude de passivismo, levando-os a procurar providências específicas, diretamente relacionadas com o combate a suas causas e com o abrandamento de seus prejudiciais efeitos.

Se não é possível separar as providências destinadas a atacar a origem do êxodo rural, na sua parte relativa a desajustes rurais-urbanos, do conjunto da política de elevação dos níveis de vida rural, isto, evidentemente, não exclui medidas especiais tomadas com o fim de prevenir ou minorar os cataclismos de ordem climatológica, pelo menos de igual relevância na causalidade desse fenômeno no panorama brasileiro. A irrigação, a açudagem, a perfuração dos poços e as demais obras contra as sécas constituem o programa elementar da luta contra a estiagem que, talvez, possa inspirar mais, no futuro, nas realizações benéficas dos demais países que enfrentaram com sucesso o mesmo flagelo, como p.ex. a República de Israel.

A colonização das zonas de emigração — eis uma outra forma de combate construtivo e preventivo a esse mal, mediante a fixação dos rurais na sua própria região de origem — ao lado das providências gerais de fomento da sua fraca lavoura e de diversificação industrializadora da sua economia.

É, por outro lado, impossível deixar ao mero acaso, ao jôgo espontâneo e arbitrário de procura e oferta, a orientação das correntes de migração interior sem encaminhar os retirantes para as zonas que possam oferecer as melhores possibilidades de seu estável e vantajoso aproveitamento. O que se impõe, é, pois, a criação de um mecanismo devidamente aparelhado de serviço de emprêgo, de amplo âmbito nacional, capaz de prestar, implicitamente, a sua colaboração na compensação dos pedidos de emprego desse grupo de trabalhadores. Quando, como acontece atualmente, se verifica o desequilíbrio temporário na situação do mercado de trabalho, com aparecimento dos fenômenos de desemprego, não se pode fugir à criação das novas possibilidades de emprêgo por meio da organização dos programas de obras públicas, economicamente proveitosas para as regiões contempladas e capazes de absorver os excedentes da população flagelada.

Contudo, não é sómente na região de origem e na distribuição territorial dessa corrente, como também nas próprias zonas de destino, que se oferecem as possibilidades imensamente interessantes e proveitosas de intervenção

estatal, conjugada com a iniciativa social, grupal e individual, com o propósito de minorar os efeitos negativos dessa corrente. É uma gama infinita de serviços sociais de mais variada natureza a que é necessário recorrer para facilitar a integração harmoniosa dêsse influxo não sómente no mercado de trabalho como também na vida urbana. Não é possível eliminar no setor em aprêço a contribuição dos programas assistenciais propriamente ditos, educacionais e morais para a consecução dessa importante finalidade, como é de se desejar, em escala incomparavelmente maior do que os recursos limitados mobilizados para êsse fim no momento.

Todos êsses programas não poderão alcançar as suas finalidades sem coordenação funcional cuja inexistência constitui a maior lacuna da ação social, na sua fase atual, muito expandida ultimamente, mas carecedora de qualquer entrosamento em todos os graus hierárquicos dos respectivos serviços.

### III

Suponhamos, porém, por um momento que não haja entre nós êxodo rural. Ficaríamos, nesse caso, desprovidos daquele interessante termômetro, capaz de medir a febre do organismo gravemente enfermo do Brasil rural. Entretanto, como não pode deixar de ser, isto não significaria a falta da aguda doença que ataca o nosso país, e que consiste na crescente polarização dos "dois Brasis": do rural e do urbano, que, afinal de contas, encontra no êxodo rural apenas um reflexo isolado, embora particularmente expressivo e aflitivo.

Evitando-se quaisquer ilusões perigosas, é mister tornar de antemão bem patente que não dispomos de panacéia alguma capaz de suprimir, de uma vez, êsses desajustes que, segundo toda probabilidade, continuarão sempre, num grau menor ou maior, pois resultam fatalmente das condições objetivas da economia agrária e industrial, na sua etapa atual de desenvolvimento. Podemos apenas minorá-los e atenuá-los, nada mais...

Pois bem, quais as técnicas que nos parecem merecer tratamento preferencial nas atividades subordinadas ao propósito, delimitado aprioristicamente de um modo mais modesto e despretnoso de paulatina aproximação dos níveis de bem-estar econômico e social dos rurais e dos urbanos? Primeiro dessa grandiosa campanha, se, sem nos contentarmos com meros

Nessa campanha extremamente difícil e que desafia a imaginação dos responsáveis pelos poderes públicos nacionais temos que lançar mão do conjunto das realizações simultâneas, devidamente conjugadas, rigorosamente coordenadas e sujeitas às diretrizes de planejamento a longo prazo, que possam contribuir para atingir, com o tempo, os objetivos colimados, à procura da solução não sómente de tal ou qual fenômeno isolado, mas, sim, dessa complexa série de problemas em sua íntegra.

Com efeito, não existe, na realidade, nenhum setor da política estatal: energética, industrial, agronômica, financeira, social, trabalhista, educacional, sanitária, administrativa etc., cujos programas possam ficar alheios ao cum-

paliativos de fachada, pretendemos atacar o próprio cerne desse maior problema da patologia social contemporânea.

Como é natural, a prioridade natural cabe às providências de natureza econômica, subordinadas à finalidade de elevação da economia do Interior, preponderantemente rural, e cuja exposição mais pormenorizada ultrapassaria os limites dêste artigo.

Os programas em foco obedecem, antes de mais nada, ao propósito de diversificação da economia quase exclusivamente agropecuária das zonas do Hinterland rural mediante a sua paulatina industrialização, amenizando-se, assim, a atual unilateral e excessiva centralização do parque industrial em algumas regiões do país. Para tal redistribuição mais eqüitativa das atividades industriais deverá contribuir muito a abertura das novas fontes energéticas, atualmente descentralizadas em ampla escala, sobretudo mediante construção das novas usinas hidrelétricas e ampliação das existentes, assim como várias outras providências concomitantes.

Afastar-nos-ia demais dos objetivos dêste trabalho uma tentativa no sentido de submeter à análise, mesmo a mais sucinta possível, das realizações simultâneas da política agrária, postas em execução com o propósito de elevação, racionalização e fortalecimento da produção vegetal, que, por sua vez, deverão contribuir poderosamente para o aumento dos rendimentos da população rural.

Basta mencionar apenas algumas das mais diversificadas medidas de proteção à lavoura mediante estímulo da policultura, estabilização dos preços de seus principais produtos, fomento da sua exportação, aumento de seu escoamento no mercado nacional (particularmente por meio da construção das estradas de rodagem, reparelhamento da navegação costeira e dos portos), modernização dos processos atrasados de cultivo (mecanização das suas técnicas, uso em maior escala de adubos e inseticidas), ampliação das facilidades de crédito rural etc.

Outro grande setor do intervencionismo público, relativamente ainda por enquanto menos expandido mas igualmente importante, relaciona-se com as providências sócio-econômicas e sociais propriamente ditas, à cuja exposição pretendemos, por conseguinte, dedicar, a seguir, maior atenção.

#### IV

O que não pode passar despercebido ao examinarmos o panorama social do Brasil rural, é a estrutura defeituosa da propriedade agrária, com relativamente elevada parcela que cabe a latifúndios, cuja posição na produção agrária fica ainda agravada pelo freqüente absenteísmo dos proprietários das terras, porém também com proporção elevada de minifúndios. Na exploração agrária, lugar importante cabe, ao mesmo tempo, às relações de parceria, meiraria, arrendamento e colonato que, na sua forma atual, não oferecem condições propícias ao aumento do rendimento, encerrando, simultaneamente, com freqüência, graves riscos de exploração abusiva de todos aquêles que,

nessa qualidade, sem propriedade das terras cultivadas, se dedicam às atividades agrícolas.

Por conseguinte, dentro dos trabalhos da Comissão Nacional da Política Agrária, concede-se prioridade à nova e socialmente mais adiantada regulamentação dêsses específicos institutos jurídicos agrários.

Por sua vez, a pequena propriedade camponesa não ocupa, na pirâmide social rural, salvo nas regiões sulinas, posição que lhe deveria caber, dadas as suas notórias vantagens, tanto econômicas como sociais.

Enfim, o acesso à terra do proletariado rural, desprovido da propriedade, apresenta tôda uma série de dificuldades e, apesar das fortes pressões nesse sentido dessa camada, numerosa e econômicamente mais débil da população rural, pouco tem sido feito, por enquanto, para abrir maiores perspectivas de atendimento às suas aspirações legítimas.

Não existem, certamente, axiomas de valor universal e perpétuo quanto ao tamanho ideal, "optimal" da propriedade das terras, mesmo encarando sob o estreito ângulo de rendimento da sua produção. Apesar da interpretação muito controvertida dêsse problema, não é, todavia, impossível apontar alguns aspectos óbviamente negativos do sistema de propriedade rural, em parte já aludidos nas considerações precedentes, e que podem servir de ponto de partida para providências construtivas da reforma agrária. É com muita razão que se afastam, no programa dessa reforma, providências radicais e extremadas de expropriação compulsória da grande propriedade, concentrando-se, inicialmente, a atenção sobre providências menos espetaculares, mas econômicamente mais salutares, como seja a organização bem planejada da colonização rural. As realizações nesse sentido poderão constituir a primeira etapa natural no caminho que deverá levar, futuramente, ao incremento da pequena propriedade rural, acompanhado por competentes medidas creditícias, técnico-assistenciais, cooperativistas e de índole diferente.

## V

Depois dêsse sumário relance de vista sobre as providências sócio-econômicas de reforma agrária, temos que abordar o problema do intervencionismo social e trabalhista na zona rural, no sentido clássico, doutrinário dêsse conceito. Nada ou muito pouco tem sido feito, por enquanto, nessa particularmente complexa matéria. Continuamos ainda sempre em busca das soluções de valor real, e não apenas nominal e simbólico, capazes de minorar o atual desamparo social quase total das classes econômica e fraca da população rural.

Não nos iludamos, porém, a êsse respeito: as realizações exclusivamente tutelares, assistenciais e redistributivas, correspondentes à atual orientação da política social "urbana", não poderão, em hipótese alguma, produzir, por si sós, resultados imediatos e de maior amplitude quanto a sua influência direta e considerável sobre a elevação dos níveis precários de bem-estar social rural.

Não se pode, por outro lado, negar a existência, na atual difícil conjuntura da economia rural, de vários fatores econômicos que parecem justificar extrema prudência, no que diz respeito à imposição aos empreendimentos rurais dos elevados ônus, inseparáveis de qualquer reforma social. O forte aumento dos compromissos financeiros de índole social a cargo das explorações agropecuárias parece inspirar grande preocupação, de vez que causaria automaticamente a alta dos preços de seus artigos, em grande parte, gêneros alimentícios, podendo contribuir, assim, para o encarecimento do custo de vida das classes trabalhadoras, sobretudo das enquadradas na economia urbana. Cumpre, por seu turno, pôr em realce o modo em que o aumento do custo social da produção de café, cacau, algodão, óleos vegetais, etc. poderá afetar a faculdade de competição desses artigos com os oferecidos no mercado mundial, em condições de *dumping social*, dados os reduzidos níveis salariais e a desproteção social total dos trabalhadores rurais, por vários territórios coloniais e semicoloniais, e até por alguns países independentes da África.

Não pode tampouco ficar despercebida uma dificuldade de natureza diferente que muito entrava a regulamentação normativa uniforme da legislação em foco.

Referimo-nos aqui às enormes variedades regionais que se fazem notar entre as diversas partes do território nacional e que, na realidade, impossibilitam a desejável homogeneidade das soluções legislativas.

Vale a pena focalizar ademais, algumas características essenciais da zona rural que obstaculizam consideravelmente a extensão à mesma das providências protetoras de natureza trabalhista e social, previdenciária e assistencial.

a) o mercado de trabalho rural não manifesta a estabilidade de empregos, cuja flutuação, somada à mobilidade territorial da mão-de-obra, acima já submetida à análise, muito dificulta a aplicação dessas providências;

b) os rendimentos médios dos rurais são não sólamente inferiores aos dos urbanos, como também muito menos estáveis, sendo que, outrossim, uma parcela elevada da remuneração do trabalhador rural vem sendo prestada em natureza;

c) o analfabetismo e a falta de instrução que se faz sentir tanto na classe trabalhadora como também em vários meios do patronato rural, pequeno e, mesmo, médio;

d) as distâncias que separam os principais centros de aglomeração da população rural, com meios precários de transporte nas zonas do Interior;

e) os hábitos, costumes e atitudes subjetivas que ainda refletem muito os vestígios da época pós-colonial, e cujo "clima" não favorece o funcionamento das modernas instituições de progresso social;

f) a disponibilidade limitadíssima na zona rural dos recursos materiais e pessoais, aproveitáveis na operação local dos serviços sociais;

g) o subsedesenvolvimento administrativo e financeiro dos serviços públicos municipais que dificulta a sua utilização como base da estrutura local da organização do trabalho, da assistência e previdência social e a falta dos demais órgãos descentralizados que possam servir para esse fim;

h) a falta da contabilidade, fora das explorações mais adiantadas e de maior tamanho, e a organização rudimentar da maioria dos empreendimentos rurais;

i) o lamentável *deficit*, quanto a quaisquer dados estatísticos, necessários para cálculos atuariais da Previdência Social e de elevada utilidade técnica como base para toda e qualquer iniciativa, objetiva e bem fundamentada no setor social *sensu lato*.

Seja como fôr, não nos parece possível tolerar o atual vácuo social quase integral, no que diz respeito ao amparo social e trabalhista das classes econômica e particularmente, das socialmente dependentes da zona rural.

Com efeito, é extremamente deficiente o balanço da aplicação aos rurais das conquistas da política social e trabalhista, que muito contrasta com a sua constante expansão no meio urbano.

As únicas providências dessa natureza que, pelo menos, nominalmente, beneficiam a população dos campos são as seguintes:

1.º) Amparo às famílias numerosíssimas (abono concedido às famílias de parcós rendimentos, com, no mínimo, oito filhos menores — D.L. número 3.200, de 19 de abril de 1941);

2.º) Benefícios do seguro-acidentes de trabalho (D.L. número 7.036, de 10 de novembro de 1944);

3.º) Algumas isoladas normas protetoras da Consolidação das Leis de Trabalho (salário-mínimo, disposições gerais sobre o contrato individual de trabalho, a remuneração do trabalhador, aviso-prévio e sindicalização), aliás, na realidade, de execução difícil e deficiente, assim como alguns dispositivos escassos da legislação não consolidada (remuneração pelos domingos e dias feriados), e, enfim,

4.º) Várias realizações de relativamente menor alcance e com órbita mais limitada do seu campo de ação, como sejam a regulamentação normativa do trabalho na lavoura canavieira (D.L. n.º 6.969, de 19 de outubro de 1944), a Fundação de Assistência aos Garimpeiros (Lei n.º 3.295, de 30 de outubro de 1957), etc.

Mesmo dentro desse âmbito restrito das providências protetoras e tutelares salta aos olhos a flagrante discrepância entre a letra dos respectivos diplomas legais e a sua efetiva observação que deixa muito a desejar, sobre tudo em vista da falta dos órgãos de fiscalização e controle.

Por outro lado, merece apreciação mais atenta a última realização da política social rural, isto é, o Serviço Social Rural, constituído pela Lei número 2.613, de 23 de setembro de 1955, entidade paraestatal e autárquica *sui generis*, divergente, na sua organização, dos serviços sociais patronais, apesar da posição de relevância, reservada nos seus órgãos às organizações da classe rural. O Serviço Social Rural obedece a um amplo programa que visa à melhoria das condições de vida da população rural, devendo, ademais, na sua qualidade de instrumento pioneiro do intervencionismo social, servir como base natural para as futuras providências dessa natureza, mais amplas,



incisivas e especializadas. Entretanto, não se pode deixar de anotar alguns defeitos da solução consubstanciada na referida lei, que poderão afetar o rendimento dêsse serviço, e entre os quais cumpre destacar os seguintes:

- a) insuficiência de seus recursos contributivos;
- b) definição, em parte, excessivamente ampla e dispersiva, porém, ao mesmo tempo, quanto a alguns aspectos, incompleta das finalidades e meios de ação dêsse serviço;
- c) representação nos seus órgãos das organizações da classe rural de caráter patronal, sem qualquer posição assegurada nos mesmos aos representantes da classe trabalhadora rurícola;
- d) falta de devida atenção às necessidades específicas do proletariado rural;
- e) normas demasiadamente rígidas, quanto à aplicação do produto da arrecadação das contribuições nas zonas de sua providência;
- f) omissão, quanto ao regime de comunidade de serviço do SSR e das demais entidades com fins congêneres e afins e à coordenação das atividades dêsse serviço social com os setores correlatos da política social.

## V I

O que ressalta claramente dessa sucinta exposição das atuais realizações sociais na zona rural é a sua órbita muito estreita e limitada, com enormes lacunas quanto aos principais setores da intervenção laboral, previdenciária e assistencial. Assim, na realidade, a população rural continua ainda à margem das conquistas da moderna política social cuja devida operação poderia não sómente exercer, com o tempo, influência benéfica sobre a sua posição econômica e social, como também contribuir para dignificar e fortalecer moralmente o trabalho rural, permitindo-se a plena integração cívica dentro da coletividade nacional dêsse grupo menos favorecido e mais pauperizado da população.

Convém tornar patente que continuamos ainda muito atrasados no caminho do progresso social rural, mesmo em comparação com vários países da América Latina, com o semelhante grau de desenvolvimento agrário (Chile, México, Uruguai, Equador, até alguns países da América Central e das Caraíbas), onde vigoram, há muito tempo, várias leis trabalhistas e sociais, aplicáveis à classe trabalhadora rural.

Cumpre adiantar também que a legislação internacional de trabalho não descuida, por sua vez, dos problemas de proteção tutelar e social das classes socialmente dependentes da economia agrária, à cuja regulamentação se destinam numerosas convenções e recomendações (como sejam p. ex. os diplomas legais internacionais de 1921, 1933, 1947, 1948, 1949, 1951, 1952, 1955, 1956 e 1958).

Por mais difícil que pareça, nas atuais condições do Brasil rural, o funcionamento proveitoso dos instrumentos da política social, não existe, em essência, nada que possa afetar a sua profunda razão de ser nesse meio.

Muito pelo contrário, dada a expansão lenta da contratação coletiva e a deficiente organização sindical da classe trabalhadora rural, a intervenção social de ín dole pública pode oferecer, em tese, aos rurais ainda maiores vantagens do que as resultantes da sua aplicação no setor urbano.

Se, nessas condições, tudo parece justificar providências no sentido de recuperar paulatinamente esse lamentável atraso, quer nos parecer que, na orientação das mesmas deverão ser tomadas rigorosamente em consideração os seguintes três elementos importantes do problema:

1.º) Em primeiro lugar, seria absolutamente contraproducente procurar soluções simplificadas que consistiriam numa simples inclusão dos rurais no campo de atuação dos institutos de direito trabalhista e social, criados em benefício das classes trabalhadoras urbanas. Muito pelo contrário, é indispensável buscar fórmulas originais:

a) adaptadas de melhor modo possível às condições peculiares da economia agropecuária e do trabalho rural;

b) subordinadas ao atendimento das necessidades específicas dos rurais e, enfim,

c) aplicáveis a todos os grupos da população rural, merecedores do amparo, sem a sua limitação artificial aos assalariados propriamente ditos. Quanto a esse último e particularmente relevante aspecto da questão, é preciso adiantar que cometéramos um erro imperdoável, se, seguindo-se cegamente os precedentes da legislação social atualmente em vigor, não incluíssemos no campo pessoal das providências de amparo social várias e numerosas categorias de independentes e autônomos (arrendatários, parceiros, meeiros, colonos e, mesmo, pequenos proprietários de terras), cuja posição social não se distancia muito das condições de existência dos trabalhadores socialmente dependentes.

2.º) Enveredando decididamente por esse caminho, não poderemos, todavia, queimar as etapas naturais de evolução progressiva e orgânica, sem promover reformas prematuras de alcance excessivo que se esbarrariam, na sua aplicação, em todas as dificuldades acima expostas, de caráter econômico e administrativo. O fracasso das realizações demasiadamente ambiciosas nesse sentido comprometeria, de uma vez para sempre, os programas construtivos e salutares de reforma social rural.

3.º) Enfim, tudo deverá ser feito para tornar de antemão impossível o perigoso hiato entre os dispositivos legais e a sua plena aplicação, real e efectiva. Nessa ordem de idéias, é mister afastar soluções meramente nominais, mesmo de aparências superficiais muito lisonjeiras, todavia, expostas ao risco de sua anulação por meio de todos os previsíveis abusos, fraudes e burlas. Assim, não conduziria a resultados colimados a promulgação das leis, aparentemente muito amplas e generosas, sem simultânea criação de uma rede, devidamente descentralizada, de órgãos encarregados da sua fiscalização e controle, dotados de todos os podêres necessários para o bom desempenho das suas responsabilidades. Mesmo a teoricamente melhor legislação social estaria fadada a ficar apenas no papel se não fosse acompanhada pela razoável estruturação da correspondente administração social, e, ainda, pelo simultâneo

desenvolvimento do sindicalismo trabalhista, sem cuja ativa colaboração dificilmente se poderia imaginar o pleno aproveitamento das novas vantagens sociais pelos grupos beneficiados.

Esses três pressupostos da futura reforma social não divergem de modo algum das considerações expostas na Mensagem do Senhor Presidente da República, apresentada, no dia 15 de março de 1958, ao Congresso Nacional, e cujos trechos mais marcantes reproduzimos a seguir:

“Parece, assim, que a extensão, ao homem do campo, dos benefícios da legislação vigente, quer no setor do Trabalho, quer no da Previdência Social, terá de processar-se paulatinamente, tal como aconteceu com as leis que regulam o trabalho urbano.

Dever-se-ão adotar, de início, os preceitos que harmonizam com as condições de vida e do trabalho agrícola, sem causar repercussão grave na economia rural. Buscar-se-á, ao mesmo tempo, estruturar e fomentar uma organização de categorias econômicas e profissionais, capaz de fiscalizar, promover e acompanhar a execução dos dispositivos legais”.

## VII

Se não lograram, por enquanto, êxito algum várias tentativas legislativas no sentido de preencher o atual vácuo social na zona rural, sobretudo mediante criação do Estatuto do Trabalhador Rural, isso se deve, incontestavelmente, à circunstância de que não obedeceram à orientação realista acima preconizada. Com efeito, quase todos os projetos de lei, de iniciativa parlamentar, apresentados nessa matéria ao Congresso Nacional nestes últimos anos, carecedores de bases técnicas, improvisados, sem estudos prévios, embora bem intencionados e, até, cheios de interessantes subsídios, demonstram uma amplitude, horizontal e vertical, visivelmente exagerada, visando à extensão imediata e mecânica ao setor rural do conjunto das realizações sociais e urbanas, sem a sua readaptação integral às condições desse meio e sem a criação da rede de serviços públicos especializados.

O Estatuto do Trabalhador Rural deverá englobar, de início, apenas os institutos de direito de trabalho capazes de dotar as classes beneficiadas de direitos mínimos e elementares, de valor real, e de aplicabilidade efetiva, sem inclusão indiscriminada nas suas normas do conjunto das conquistas trabalhistas e sociais do proletariado urbano.

As providências moderadas, cautelosas e, segundo toda probabilidade, exequíveis na época atual, deverão, de um modo particular, abranger, em nossa opinião, na primeira etapa, as realizações seguintes:

1.º) O Estatuto do Trabalhador Rural, que deve ser promulgado no futuro próximo, poderá consubstanciar:

a) em tese, as normas da Consolidação das Leis do Trabalho, já formalmente estendidas aos trabalhadores rurais, porém, com reexame criterioso da seleção, no passado um tanto casual e fortuita e nem sempre convincente,

dos respectivos institutos trabalhistas, e com a revisão da sua regulamentação, considerada necessária para lhe assegurar seu funcionamento impecável nesse meio; assim, p. ex., deverá ser submetida a profunda análise a questão da discriminação das taxas de salário-mínimo, com níveis, formas e modalidades diferentes para os trabalhadores rurais, abandonando-se a solução homogênea atualmente em vigor, aparentemente vantajosa para os rurais, todavia, na realidade, inoperante e fictícia;

b) algumas novas vantagens protetoras e tutelares da CLT, capazes de contribuir para uma regulamentação adequada das condições do trabalho rural, porém sem oneração excessiva dos empreendimentos agropecuários; ao que parece, a prioridade deverá caber à extensão aos rurais das normas relativas à identificação profissional, à proteção à maternidade e a menores, à nova regulamentação da sindicalização etc., sendo que a data de efetiva implementação dessas inovações poderia ser diferente para vários Estados ou, mesmo, para várias regiões dentro de cada Estado.

c) certas providências mínimas de caráter específico, intimamente ligadas às condições de trabalho rural, e que, como não pode deixar de ser, não encontram paralelo no direito trabalhista geral (como sejam, p. ex., a reserva de terrenos para cultivo ou cria de animais, permissão ao corte de lenha e madeiramento, uso dos pastos etc.).

2.º) Tudo o que se fizer nesse sentido deverá encontrar a sua contrapartida natural na criação de uma organização especializada de administração trabalhista e social no escalão nacional, estadual e municipal, quanto a esse último, dentro do possível, em entrosamento com as Juntas Municipais do Serviço Social Rural.

No grau superior hierárquico tratar-se-ia da constituição, dentro do Departamento Nacional do Trabalho, da Divisão de Trabalho Rural, e de uma entidade técnica colegiada de caráter consultivo, a ser encarregada de estudos e pesquisas do panorama social e do planejamento das reformas trabalhistas, previdenciárias e assistenciais relativas à classe rural ("Comissão Permanente de Trabalho Rural").

Nos Estados deveria ser promovida a inclusão nas Delegacias Regionais de Trabalho das Divisões especializadas de Trabalho Rural.

3.º) Consideramos prematura e contraproducente qualquer iniciativa precipitada que visaria inclusão imediata e integral dos rurais dentro do regime de Previdência Social. Esse problema deveria constituir objeto de estudos prévios, de maior amplitude e profundidade, nunca ainda levados a efeito em nosso meio, e que poderiam ser distribuídos à Comissão Permanente de Trabalho Rural, a ser dotada para esse efeito dos recursos especiais previstos no art. 179 do projeto de lei orgânica da Previdência Social.

4.º) Muito pelo contrário, consideramos maduras e merecedoras de tratamento preferencial as providências que teriam por fim a extensão imediata aos rurais das vantagens da assistência médica previdenciária, criando-se bases legais para os respectivos entendimentos, a serem celebrados entre os Institutos de A. e P. e o Serviço Social Rural, de acordo com o que estatui o art. 179, § 2.º do projeto de lei orgânica da Previdência Social.

Com efeito, parece-nos importante e inadiável insistir, sob o ângulo do atual extremamente precário panorama higiênico da vida dos rurícolas, na organização na zona rural da assistência médica curativa, cuja falta constitui a mais flagrante lacuna dos serviços sociais, contrastando muito com as benéficas realizações no setor de medicina sanitária (obras do SESP e do Departamento Nacional de Endemias Rurais).

Como é inevitável, sobretudo em vista da atual difícil situação econômica e financeira da Previdência Social, as realizações nesse sentido deveriam abranger a criação dos novos recursos contributivos, compatíveis com o vulto das novas e elevadas responsabilidades da Previdência Social em relação à população trabalhadora dos campos. O que se oferece, como base financeira mais oportun a assistência médico-social aos rurais, é a elevação das atuais e nitidamente insuficientes taxas de contribuição do Serviço Social Rural por um acréscimo, calculado na base de competentes estimativas atuárias e destinado exclusivamente para esse fim.

5.º) Tôdas as medidas acima recomendadas deverão ser acompanhadas pela revisão das atuais bases legislativas do Serviço Social Rural, imprescindível não sómente para garantir o melhor aperfeiçoamento e fortalecimento técnico-administrativo desse serviço, como também para habilitá-lo a desempenhar as suas relevantes tarefas inexistentes no momento e sugeridas nos itens 3 e 4.

6.º) Eis apenas o primeiro esboço das providências da política social rural, na sua primeira etapa inicial, que, futuramente, deverão ser completadas, ampliadas e estendidas paulatinamente cada vez mais, de modo que possa abranger, com o tempo, o conjunto integral dos instrumentos trabalhistas, previdenciários e assistenciais de bem-estar social.

É de se esperar que a introdução dessa reforma social máxima, no momento impossível, dadas as condições objetivas da crítica conjuntura da economia agropecuária e o desaparelhamento técnico e administrativo, da zona rural, não encontrarão, no futuro, dificuldades insuperáveis, particularmente se fôssem precedidos por providências mais prudentes, cautelosas e moderadas sugeridas no presente capítulo.