

Administração do Seguro Social na Lavoura

ESTANISLAU FISCHLOWITZ

I

A MAIORIA esmagadora da população mundial exerce atividades agropecuárias. Os rurais continuam perfazendo a maior parte da população mesmo de vários países economicamente adiantados, sem acusar o seu número, contrariamente às previsões opostas, decréscimo fatal a favor dos cidadãos; haja vista o inesperado aumento da proporção da população rural, verificado, à luz do Censo de 1951, no Reino Unido, um dos países mais urbanizados e industrializados do mundo.

A agricultura é a indústria mais importante do mundo, não somente no Hemisfério Ocidental onde predomina, com exclusão de cinco países: E. U. A., Canadá, Argentina, Chile e Uruguai (1) como também em outros continentes. Mesmo nos E. U. A., ela constitui o setor de atividades econômicas de uma fração considerável (20%) da população, contribuindo em 10% para a renda nacional. (2)

A queda do rendimento da lavoura que fica ainda 3% abaixo dos índices de 1938, (3) a despeito do aumento tremendo do potencial demográfico que se nota nesses últimos treze anos, não deixa antever uma absorção futura e substancial da população rural pelas aglomerações urbanas. Os processos de industrialização inicial, pioneira, em vários países de economia pouco evoluída provocam, de certo, o movimento de êxodo rural. Por outro lado, as realizações, levadas a efeito nos países de economia dirigida no sentido socialista ou para-socialista: na URSS e, depois da segunda guerra mundial, nos países satélites da Europa Oriental (incremento das indústrias, sobretudo armamentista e dos bens de produção e coletivização da propriedade) tiveram por consequência o deslocamento substancial dos contingentes da mão-de-obra dos campos para as cidades. Entretanto, tais movimentos de migração interior parecem enfrentar, na ampla arena mundial, alguns limites máximos intransponíveis; com efeito, tais movimentos da população acarretam graves pre-

juízos no que diz respeito ao abastecimento dos mercados em gêneros alimentícios, sobretudo em vista das dificuldades que se opõem à mecanização acentuada da produção agrícola que acusa progressos parciais e relativamente vagarosos.

Examinando o panorama social e econômico do mundo dos meados do século XX, chegamos à conclusão de que se delineiam no horizonte simultaneamente dois fenômenos de suma gravidade, aparentemente diversos e independentes, entre os quais todavia existem, em essência, relações de mútua interdependência.

O primeiro relaciona-se com o desequilíbrio entre o potencial produtor de alimentos e as necessidades de consumo da população mundial que atingiu em 1951 mais de dois bilhões e quatrocentos milhões.

Esse fenômeno cujo caráter angustioso ficou ultimamente patenteado pela plêiade de autores da escola neomalthusianista, entre os quais se destacam William Vogt e Lord (Sir John) Boyd Orr, (4) não pode ser desprezado ou negado mediante mera referência às conquistas tecnológicas na cultura (defesa do solo contra a erosão, fertilizantes e inseticidas, industrialização dos processos de produção agrária etc.), conquistas mais "em potencial" do que na realidade econômica, e de aplicação ampla e imediata.

É preciso evitar ilusões perigosas a esse respeito: os processos de relativo e moderado progresso tecnológico na lavoura que presenciamos atualmente não podem ser equiparados de modo alguma à "revolução industrial", verificada na economia européia no primeiro quartel do século XIX e norte-americana cinquenta anos depois. De modo geral, a lavoura ainda não se adaptou integralmente ao sistema capitalista, continuando, em grande parte, sujeita, quanto a seus métodos de produção e a sua posição geral no mercado, aos conceitos dos regimes econômicos dos tempos passados.

Entretanto, paralela e simultaneamente agravam-se cada vez mais num plano diferente, plano social, desajustes de outra natureza; os entre a zona urbana e rural. Eles existiam sempre. Nunca antes atingiram todavia o grau tão acentuado de agora.

(1) Condições de Empregos dos Trabalhadores Agrícolas — IV Conferência dos Estados da América-Membros da OIT, Montreal, abril de 1949 (pág. 3).

(2) US Department of Agriculture, Bureau of Agricultural Economics "The Farmers income", 1947 pág. 23.

(3) FAO, Repport du Council 9me session (maio de 1950).

(4) "Road to Survival", New York, 1949, Fairfield Osborne "Our Flundered Planet". Boston, 1948.

Considera-se hoje comumente o problema das relações entre os países abastados e de economia plenamente expandida (países burgueses) e os países pobres e economicamente atrasados (países proletários) como questão mais relevante e mais nevrálgica do mundo contemporâneo, uma espécie de questão social transposta para a arena das relações internacionais.

Entretanto, também, dentro do âmbito das economias nacionais notam-se, com facilidade, os mesmos, mesmíssimos contrastes; é possível traçar em qualquer país uma linha clara e divisória que separa, quanto a níveis sociais, culturais, educacionais e higiênicos, uma zona de outra: a urbana da rural. Essa estratificação fundamental da vida atual atinge em pleno até os países mais avançados, como sejam os E. U. A.; haja vista a distância entre os padrões dos Estados agrícolas sulinos e dos Estados industrializados nortistas e, até certo ponto, entre as duas respectivas zonas nas partes restantes do país a despeito de irradiação muito mais forte que exercem ali os centros urbanos sobre a vida rural.

Evidentemente, ainda muito maiores desajustes desse gênero deparam-se nos países economicamente menos evoluídos, nos quais a renda "per capita" dos habitantes das áreas industriais ultrapassa várias vezes a renda média da lavoura, com seus índices de rendimentos baixos com processos rudimentares e predominantemente rurais de culturas, exploradas sem emprêgo dos bens de capital. A economia industrial e as conquistas de civilização urbana progrediram por toda a parte nas últimas décadas num ritmo que não consegue acompanhar a economia rural, mantendo-se na sua zona padrões estacionários de civilização dos tempos antigos. A cidade foi aliás sempre na história o berço da civilização cujos favores beneficiaram, em primeiro lugar, os seus habitantes. Os novos meios de transportes e de transmissão de pensamento, aproximando muito essas duas zonas e reforçando os processos de imitação, tornaram porém esses contrastes não somente mais acentuados como também mais visíveis e mais ressentidos pelos rurais, camada subdesenvolvida da população cujas pressões sociais aumentam cada vez mais com o correr do tempo. Toda a história da civilização pode ser considerada, de modo geral, sob o prisma da luta entre o campo e as cidades, luta ininterrupta, sem tréguas, às vezes latente e disfarçada, em outras épocas mais flagrante e direta. As reformas agrárias com a redistribuição das propriedades das terras raramente contribuíram para amenizar estes contrastes. Frequentemente, ocorre mesmo o oposto; de qualquer modo, os efeitos benéficos de tais providências agro-sociais não passam além de períodos relativamente curtos e limitados. É lícito interpretar as realizações do comunismo na URSS e, depois da segunda guerra mundial, nos países satélites, europeus e asiáticos, como uma vitória da cidade sobre a aldeia. A doutrina marxista, tanto na sua feição primitiva de Marx e Engels, como no seu prolongamento, ligado

aos nomes de Lenin e Stalin, é uma doutrina indistintamente anti-rural (5) os Lolkhoz e Sovhoz não obedecem a outra finalidade a não ser a de incorporar a população rural e a produção agrária no sistema socialista de economia predominantemente urbana; haja vista a última solução preconizada pelo Stalinismo: a criação dos "agrogrods" — cidades agrícolas. É surpreendente que no meio rural, ameaçado assim em suas próprias bases econômicas e sociais de existência, não surgiu ainda uma revolta organizada contra as correntes antiagrárias, sob a forma de uma doutrina, de uma filosofia, de um movimento mundial com o programa bem definido de defesa de seus interesses e de suas aspirações.

Seja como fôr, todos esses conflitos agravaram ainda muito mais os contrastes entre as duas zonas, a urbana e a rural, tornando imperioso recorrer a providências de mais variada natureza, chamadas a suprimir ou pelo menos reduzir ao mínimo possível os desníveis atualmente existentes entre duas áreas separadas por abismo profundo — um dos principais elementos da atual crise da humanidade.

As necessidades elementares das classes trabalhadoras rurais empregadas em atividades da lavoura e pecuária, necessidades satisfeitas pela intervenção dos diversos instrumentos da seguridade social, não divergem, em tese, das necessidades sócio-econômicas dos grupos urbanos de assalariado.

Só com certas ressalvas e reservas é que se poderá admitir que, com relação a alguns riscos físicos, profissionais e econômicos, cobertos com menor frequência com relação aos trabalhadores rurais do que urbanos, as necessidades da massa rural não apresentam o mesmo grau de importância que caracteriza o panorama social da população dos centros urbanos.

Assim, pode-se defender a tese consoante a qual, por exemplo:

a) Os riscos profissionais (do acidente de trabalho ou doença profissional) não têm o mesmo reflexo sobre as condições de existência de homem assalariado dos campos, próprio das classes trabalhadoras da indústria e dos transportes, sobretudo sem mecanização da exploração da lavoura;

b) a mortalidade dos rurais apresenta, de modo geral, índices mais favoráveis com duração média de vida maior em consequência de menor contágio de várias doenças "sociais" (tuberculose, por exemplo), condições mais sadias de vida no ambiente rural — o que, todavia, vem sendo compensado, em parte, por altas taxas de várias endemias rurais (tais como, por exemplo, paludismo, diarreia, enterite, parasitos, etc.);

c) o problema do desemprego "involuntário" em massa, do caráter conjuntural que afeta a estabilidade de rendas do assalariado urbano, não tem senão importância secundária em atividades primárias, próprias da economia agrícola, sem assumir, em hipótese alguma, caráter de um flagelo que constitui nas condições da existência dos trabalhadores assalariados da zona urbana.

(5) DAVID MITRANY "Marx against the peasant", London 1951.

Em resumo parece legítimo asseverar que, enquanto em alguns setores como os supramencionados, o volume das necessidades a serem atendidas é quantitativamente menor, elas são genêricamente as mesmas em tôdas as camadas de assalariado, qualquer que seja o ramo de atividades exercidas e a zona de localização.

Por outro lado, não faltam razões ponderáveis que emprestam ao amparo social à população rural relevância ainda maior à que cabe aos instrumentos da política social urbana:

a) O intervencionismo social das entidades públicas e paraestatais na zona urbana tem quase sempre caráter supletivo, preenchendo-se, assim, as lacunas deixadas a descoberto pelos entendimentos contratuais, elaborados entre as duas classes organizadas: os empregadores e empregados. Ora, tais soluções contratuais têm na lavoura, por vários motivos, âmbito incomparavelmente mais restrito do que, por exemplo, na indústria e no comércio.

b) Contrariamente à sindicalização muito adiantada do proletariado urbano que lhe proporciona uma arma eficaz de defesa contra a "exploração capitalista", a população rural trabalhadora, disseminada, raramente concentrada em determinadas aglomerações populacionais, e ainda com padrões mais baixos educacionais, não pode recorrer a essa forma de defesa de suas reivindicações.

c) Se, como ficou acima aludido, existem setores nos quais as necessidades objetivas do proletariado rural não apresentam o mesmo grau de relevância e urgência que lhes asseguram prioridade no atendimento das necessidades da massa proletária cidadina, existem, em compensação, outros que deviam concentrar sobre si maior atenção dos poderes públicos; por exemplo: assistência educacional (combate ao analfabetismo, muito maior nos campos do que nas cidades), cooperativismo em tôdas as suas subdivisões, instrução elementar ou profissional, proteção mediante prestação do auxílio técnico primário, etc.

Evitando-se uma generalização simplista do problema, é todavia lícito defender o ponto de vista, de acôrdo com que a proteção aos trabalhadores ativos teria na lavoura muito maior importância prática do que o amparo aos economicamente inativos.

O que distancia sob êsse ponto de vista os dois grandes setores da economia nacional, a indústria e a lavoura, não são as diferenças entre as necessidades dos empregados da primeira e da segunda, mas, sim, diferenças entre o sistema sócio-econômico que prevalece com relação às atividades industriais e agrícolas, no sentido mais amplo dessa palavra.

1. A posição do assalariado industrial é, relativamente, estável e permanente; só em casos excepcionais o operário pode tornar-se dono de empresa, e apenas com relação a pequenos empreendimentos de artesanato. Ora, na agricultura,

a situação é diversa. A sua exploração por pequenas empresas coexiste com as fazendas médias e grandes e, em essência, não existe nada na própria técnica da cultura que possa justificar uma prioridade geral para empreendimento de uma ou outra espécie. Isso não é ainda tudo. O assalariado de hoje pode tornar-se amanhã proprietário da terra que explora, passando, assim, com muito maior facilidade de uma classe social para outra. As reformas agrárias não têm, no fundo, outra finalidade a não ser a de alterar o regime da propriedade rural, mediante redistribuição mais ampla das terras. Por conseguinte, o campo pessoal de aplicação dos sistemas de seguro social operário é, na lavoura, muito mais flutuante do que na economia urbana.

2. A pirâmide social da população rural não manifesta a divisão em duas classes nitidamente delimitadas e opostas: os empregadores e os empregados, própria da estrutura social urbana, sobretudo nos países de economia industrializada. Os seguros sociais urbanos baseiam-se, via de regra, na distinção de duas classes como contribuintes, sendo que porém apenas uma delas, os trabalhadores, constitui objeto do amparo social. Ora, quanto à economia rural, o que se nos depara em primeiro lugar, é a existência de numerosas classes intermediárias que não preenchem todos os requisitos necessários para a sua classificação sócio-jurídica como empregadores ou como empregados: os meeiros, os arrendatários etc. O sistema bipartidário da contribuição previdenciária dificilmente pode aplicar-se plenamente a tal massa dos rurais. Outrossim, uma grande parte dos pequenos empregadores rurais, economicamente fracos, não pode deixar de reivindicar a sua participação nos favores outorgados pelas instituições de previdência social a que fazem jus do mesmo modo como os assalariados. A proteção dos "autônomos", economicamente independentes, assume portanto em tôdas as realizações de seguridade social rural relevância muito maior do que em tais realizações na zona urbana.

3. A maior parte das empresas industriais fica concentrada em alguns centros urbanos e em determinadas áreas do país. Assim, p.ex. no Brasil, aproximadamente 70% das empresas e do proletariado industrial encontram-se numa faixa de 100 km de largura ao longo do Litoral. Quanto a atividades agropecuárias, elas estão localizadas em todos os recantos do território nacional, e apenas em certas culturas nota-se uma maior concentração das atividades em determinadas zonas físico-geográficas. O que daí resulta, são dificuldades muito mais acentuadas, quanto:

a) ao serviço de arrecadação e

b) ao serviço de prestação de benefícios; quanto a êsse último aspecto, são relativamente menores as dificuldades relacionadas com pagamento dos benefícios em espécie do que as que se opõem à prestação dos serviços em natureza, assistenciais, como seja a assistência médico-social.

4. Também o próprio sistema de trabalho e de remuneração é diferente. Ao lado dos salários em dinheiro, existe quase sempre uma parte considerável da remuneração, prestada em natureza, cuja reconversão em importância monetária, para fins de determinação das contribuições e dos benefícios em espécie sobretudo os periódicos (tais como auxílios, aposentadorias e pensões) torna-se necessária uma regulamentação especial, às vezes, muito complexa.

5. A rentabilidade da lavoura, de modo particular, lavoura monocultural, e pouco firmada, varia em dependência dos ciclos da conjuntura mundial, atingindo raramente níveis altos, com conseqüente disponibilidade dos recursos necessários para fins da redistribuição social da renda coletiva desse setor da economia nacional. Os agricultores contribuem, indiretamente, sob várias formas (impostos indiretos etc.), para realizações sociais na zona urbana, o que limita ainda mais os recursos que possam por eles ser aproveitados em realizações sociais rurais, tornando imperiosa uma participação substancial financeira no seu custo — da coletividade (contribuição estatal).

Depois desse relance de olhos sobre o panorama da seguridade social, é possível indicar alguns princípios gerais que têm de reger as suas realizações:

1. A reforma social previdenciária acarreta inúmeras dificuldades sociais, técnicas, administrativas e outras na sua aplicação à zona rural. Elas aumentam ao passo que se trate da agricultura, extensiva, monocultural, nômade, pouco firmada e insuficientemente mecanizada e industrializada, sobretudo nos países nos quais os rurais perfazem uma grande maioria da população nacional.

2. Os instrumentos de intervencionismo social na zona rural não podem ser os mesmos, empregados no fito de garantir uma proteção social à população urbana. A mera extensão aos rurais do campo pessoal de aplicação das instituições sociais, criadas para atacar a "questão social" da economia industrial e urbana, não garante uma solução adequada dos específicos problemas sociais da zona rural.

3. Apenas nos países, nos quais os rurais constituem uma minoria da população economicamente ativa e onde a economia agrária se aproxima das técnicas da indústria (exemplo clássico: a Inglaterra!) é possível procurar tal solução mediante inclusão dos trabalhadores rurais no âmbito dos sistemas de seguridade social de caráter interprofissional, aplicável ao conjunto da população nacional.

4. O método securitário deve ser utilizado em tais realizações a título de exceção, cabendo prioridade à técnica assistencial, não-contributiva.

De qualquer modo, as realizações naquele primeiro sentido têm de ser precedidas pela atuação dos serviços sociais assistenciais que podem atuar, com maior flexibilidade e plasticidade de ação, sem obedecer às regras rígidas próprias da intervenção previdenciária.

5. A oneração da lavoura por impostos ou contribuições de nível exagerado pode levar a resultados desastrosos e nitidamente contraproducentes: à elevação do custo da produção, ao encarecimento dos produtos da lavoura, com o seu inevitável impacto sobre o consumo nacional portanto, sobre a alimentação das classes populares. Os encargos sociais podem conduzir, outrossim, ao fenômeno sumamente nocivo de "dumping social" concorrência desleal, anti-social dos produtos de proveniência dos países atrasados (com custo mínimo da mão-de-obra, ausência das realizações sociais etc.) aos artigos da lavoura dos países mais avançados, portanto, com custo mais elevado de produção e preços maiores. (Basta aludir à questão, um tanto exageradamente interpretada na discussão, nem por isso potencialmente existente, da concorrência dos territórios dependentes africanos, produtores dos artigos da lavoura tropical que podem enfrentar os países da América Latina). Todos os esforços no sentido de nivelamento dos encargos sociais e de sua universalização empreendidos pelo BIT (convenções sobre os territórios dependentes, convenções sobre o seguro social etc.) não lograram êxito algum. É portanto mister procurar na arena internacional novas soluções mais práticas e de aplicação realista.

6. Contrariamente ao estado atual da maioria esmagadora das legislações sobre a seguridade social na agricultura que não incluem no âmbito dos beneficiados os parceiros, arrendatários etc., assim como os economicamente independentes, é preciso incluir essas categorias no campo pessoal de sua aplicação.

7. No estabelecimento das bases financeiras, é mister recorrer aos métodos especiais de arrecadação simplificada ao extremo (tais como instituição das taxas globais, "forfaitaires" do salário de contribuição, providências no sentido de conversão em importâncias monetárias da remuneração prestada "em natureza"), além de procurar outras fontes de renda (acréscimos especiais aos tributos que oneram a propriedade rural) e tentar conseguir a maior participação possível dos fundos públicos (exemplo da França onde, por ocasião da "reformé d'assurances sociales dans l'agriculture", em 1930, foram destinados para tal efeito poderosos recursos públicos!).