

## **A PROBLEMÁTICA DO ÊXODO RURAL E SUA TRANSNACIONALIDADE <sup>1</sup>**

*EL PROBLEMA DEL ÊXODO RURAL Y SU  
TRANSNACIONALIDAD*

**José Enéas Kovalczuk Filho<sup>2</sup>**

**Rafael Schmidt Waldrich<sup>3</sup>**

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 Dos direitos sociais como fundamentais e a seguridade social; 2 A previdência social rural no Brasil e na Espanha; 3 A problemática do êxodo rural e sua transnacionalidade; Considerações finais; Referências das fontes citadas.

### **RESUMO**

A principal questão que se procura responder neste trabalho: Partindo do estudo dos direitos sociais fundamentais, da seguridade social e dos benefícios previdenciários rurais no Brasil e na Espanha, a proteção dos trabalhadores rurais através de incentivos econômicos e sociais por parte dos Estados contribui para a redução do êxodo rural, quais as conseqüências do êxodo rural, este possui uma dimensão transnacional, como o Brasil e a Espanha combatem atualmente os males do êxodo rural.

---

<sup>1</sup> Artigo produzido no âmbito das disciplinas ***Derecho Constitucional Comparado y Sostenibilidad e Desarrollo y Sostenibilidad***, ministradas na Universidade de Alicante, em maio de 2012, como parte das atividades conjuntas de cooperação do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciências Jurídicas – PPCJ/UNIVALI – Cursos de Mestrado e Doutorado e o *Master em Derecho Ambiental y la Sostenibilidad – MADAS/Universidad de Alicante – Espanha*, com a participação dos Professores Visitantes Estrangeiros – PVE/CAPES Prof. Dr. Gabriel Real e Prof. Maurizio Oliveiro.

<sup>2</sup> Advogado em Santa Catarina, Mestrando em Ciências Sociais e Jurídicas pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI-SC, Especialista em Previdência Social pela HGA e UNITOLEDO-SP, Consultor Sindical na Área de Previdência Social Rural, autor da obra “Manual dos direitos previdenciários dos trabalhadores rurais”, LTr, 2012.

<sup>3</sup> Mestrando em Ciências Jurídicas pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, pós graduado – lato sensu em Direito Previdenciário pela Faculdade Arthut Thomas – FAAT, bacharel em Direito pela Fundação Universidade Regional de Blumenau – FURB. Servidor Público Federal vinculado ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, professor da cadeira de Seguridade Social em curso de graduação pela Faculdade Metropolitana de Blumenau – FAMEBLU e pelo Centro Universitário Leonardo da Vinci, professor em cursos de pós graduação – lato sensu – em direito previdenciário em várias instituições. Autor de artigos na área previdenciária, co-autor das obras Previdência nos 60 anos da Declaração dos Direitos Humanos e nos 20 da Constituição Brasileira (2008) pela editora Juruá e Direito Previdenciário Prático (2012) pela editora Quartier Latin.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direitos fundamentais; direitos sociais; benefícios previdenciários; trabalhador rural; êxodo.

## **RESUMEN**

La principal cuestión que si búsqueda responder en este trabajo: Basado en el estudio de los derechos sociales fundamentales, la seguridad social y las prestaciones sociales en zonas rurales de Brasil y España, la protección de los trabajadores rurales a través de incentivos económicos y sociales para los estados de contribuyen a la reducción de del éxodo rural, que las consecuencias del éxodo rural, tiene una dimensión transnacional, como Brasil y España en la actualidad la lucha contra los males del éxodo rural.

**PALABRAS CLAVE:** Derechos fundamentales, derechos sociales, beneficios de pensión, el éxodo de trabajadores rurales.

## **INTRODUÇÃO**

Os direitos fundamentais representam as consequências de inúmeras reivindicações dos indivíduos frente ao Estado. Assim, a expressão “dimensão de direitos” deve ser utilizada em substituição à expressão “gerações de direitos”, pelo motivo de os direitos fundamentais não se substituírem uns aos sobre os outros com a passagem do tempo.

Todos os direitos custam à sociedade, tanto os direitos civis e políticos, quanto os direitos econômicos, sociais e culturais, que todos representam obrigações positivas ou negativas do Estado. Ocorre que os direitos sociais têm característica mais visível de custos aos cofres públicos em virtude de seu caráter eminentemente prestacional e por consequência são ligados injustamente somente a custos públicos.

Na Espanha como no Brasil, as décadas de 1960 e 1970 foram significativas no tocante aos benefícios previdenciários rurais. Na Espanha, a Lei de Bases da Seguridade Social de 1963, em seu texto articulado I, previa a implantação de um Regime de Seguridade Social Especial para os trabalhadores rurais, e no Brasil a Lei Complementar n. 11, de 1971, foi verdadeiro marco na implementação de benefícios previdenciários para a classe rural.

As histórias brasileiras e européias comprovam que os incentivos ao trabalho rural familiar, seja através de fomento econômico, seja através de proteção social pela aposentadoria, representam aos Estados enormes benefícios indiretos, pois combatem um dos maiores males sociais da economia moderna, o êxodo rural, que “incha” as periferias das grandes cidades, trazendo enormes custos na área da saúde e na segurança pública.

## **1 OS DIREITOS SOCIAIS COMO FUNDAMENTAIS E A SEGURIDADE SOCIAL**

Os direitos fundamentais antes de serem direitos positivados através da norma, são uma exigência fundamental da razão da sociedade em determinado momento histórico de sua constituição, visto que os direitos fundamentais são a consequência de reivindicações dos indivíduos frente ao estado, diante das injustiças aos bens elementares do ser humano.

Estudioso dos direitos fundamentais, Ingo Wolfgang Sarlet os apresenta da seguinte maneira:

[...] neste contexto marcado pela autêntica mutação histórica experimentada pelos direitos fundamentais, falar da existência de três gerações de direitos, havendo, inclusive, quem defenda a existência de uma quarta e até mesmo de uma quinta e sexta gerações.

[...] o uso da expressão “gerações” pode ensejar a falsa impressão da substituição gradativa de uma geração por outra, razão pela qual há quem prefira o termo “dimensões” dos direitos fundamentais, posição esta que aqui optamos por perfilhar, na esteira da mais moderna doutrina <sup>4</sup>.

Parte da doutrina defende a classificação dos direitos fundamentais por “momentos históricos” relacionados à criação ou construção do direito postulado; defende-se a existência de até seis gerações, mas a corrente doutrinária dominante defende a existência de três.

---

<sup>4</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 10a Ed. Livraria do Advogado. Porto Alegre, 2011, p. 45;

Agora, o importante antes de classificar os direitos fundamentais é definir a expressão correta, "gerações" ou "dimensões de direitos". Adotamos a corrente doutrinária da expressão "dimensão de direitos" pelo motivo dos direitos fundamentais não se substituírem um aos outros ao longo do tempo.

Com já dito, a doutrina dominante defende três dimensões, sendo a primeira constituída dos direitos fundamentais voltados aos direitos do indivíduo frente ao Estado, tais como os direitos à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei.

Os direitos econômicos, sociais e culturais são apresentados como de segunda dimensão, os quais guardam estrita relação com a ideia da justiça social e de Estado de bem-estar ou Estado Providência.

[...] não se cuida mais, portanto, de liberdade do e perante o Estado, e sim de liberdade por intermédio do Estado [...] ainda, hoje, por outorgarem ao indivíduo direitos a prestações sociais estatais, como assistência social, saúde, educação, trabalho, etc.<sup>5</sup>

Na mesma linha do apresentado acima, no Estado Liberal o indivíduo tinha a ideia de igualdade perante a lei, no Estado Social esta noção passou à ideia de igualdade pela lei, em fim, no Estado Social o Estado passou de simples protetor da igualdade para implementador desta.

Seguindo com o debate, como direito de terceira dimensão temos a solidariedade e a fraternidade como direitos de titularidade difusa<sup>6</sup> ou coletiva, na ideia de proteção de grupos humanos como a família, o povo e a nação.

Deste modo, a construção de uma democracia baseada nos direitos fundamentais sociais é o caminho a uma era de fraternidade e de solidariedade como grandes valores da sociedade contemporânea.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**, p. 47.

<sup>6</sup> Na seara do controle de constitucionalidade, temos dois sistemas básicos. No primeiro, chamado de **controle difuso**, a decisão que proclama a inconstitucionalidade pode partir de qualquer juiz ou tribunal e tem natureza declaratória e efeitos desde sua origem (*ex tunc*), entretanto é restrita as partes do ato judicial. Já no segundo chamado de **sistema concentrado**, a decisão parte de tribunal exclusivo (Corte Constitucional) tem natureza constitutiva e efeitos a partir da anulação (*ex nunc*) e extensível a todos os casos semelhantes (efeitos *erga omnes*).

Assim, a solidariedade representa a civilização e a concretização da fraternidade universal, valores materiais que são à base das normas jurídicas e do próprio Direito.

Neste viés, o princípio da solidariedade representa fonte de vários ramos do direito. Um exemplo: o direito previdenciário e o instituto jurídico da Seguridade Social; ainda, por estar ligada aos Direitos Humanos, a doutrina conecta a solidariedade aos direitos fundamentais sociais de segunda dimensão.

O professor Paulo Bonavides resume os direitos fundamentais, quando apresenta a seguinte reflexão doutrinária: **“os direitos fundamentais nascem abraçados ao princípio da igualdade”**<sup>8</sup>.

Em suma, sem direitos fundamentais reconhecidos pelo Estado, não há democracia, e sem democracia o Estado não proporciona à sociedade condições mínimas para a existência do indivíduo e principalmente para a solução racional e pacífica dos conflitos.<sup>9</sup>

Entretanto, torna-se necessária uma distinção entre direitos humanos e direitos fundamentais. O primeiro grupo de direitos é assegurado no plano internacional e independe de vínculo com determinado Estado, tanto que podem ser reclamados em instâncias supranacionais. Já o segundo grupo é constituído de direitos consagrados no plano nacional ou constitucional de cada Estado, podendo ou não coincidir com os fundamentais.<sup>10</sup>

Na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988<sup>11</sup>, o Poder Constituinte reconheceu vasto grupo de direitos sociais, deste modo, inquestionável o caráter destes como direitos fundamentais.

---

<sup>7</sup> ABREU, Pedro Manoel. **Processo e Democracia**. O processo jurisdicional como um *locus* da democracia participativa e da cidadania inclusiva no estado democrático de direito, Vol. 3. Coleção Ensaio Processo Civil. São Paulo: Conceito Editorial, 2011, p. 48.

<sup>8</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. Ed. Malheiros. São Paulo, 2011, p. 518.

<sup>9</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. p. 54.

<sup>10</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito a saúde: algumas aproximações: in: SARLET, Ingo Wolfgang e TIMM, Luciano Benetti (Org.). **Direitos Fundamentais: Orçamento e “Reserva do Possível”**, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 13.

<sup>11</sup> Denominada adiante de CRFB/88.

Ademais, conforme nos ensina o Professor Wagner Balera, o sistema previdenciário brasileiro parte sempre da Lei Maior:

O sistema jurídico só pode ser compreendido como algo inteiriço, Dentro de seus quadros, as normas jurídicas de hierarquia inferior devem guardar estrita harmonia com as normas jurídicas de superior escalão. Nenhuma regra inferior poderá furta-se á tarefa de implementação da diretriz de justiça estatuída pela Lei Magna.<sup>12</sup>

Ocorre que, o conflito pode extrapolar as normas em sua hierarquia, este pode estar dentro do plano constitucional, visto que do texto constitucional podemos extrair mais que uma norma de caráter semântico, podemos extrair do texto magno normas jurídicas decorrentes da interpretação do texto:

Isto, especialmente em se tendo presente a distinção entre texto (enunciado semântico) constitucional e norma jurídica (resultado da interpretação do texto), de acordo com o qual pode haver mais de uma norma contida em determinado texto, assim como normas sem texto exposto que lhe corresponda diretamente. Assim, a partir de um certo texto há com extrair uma norma (ou normas) que pode (ou não) reconhecer um direito como fundamental e atribuir uma determinada posição jurídico-subjetiva.<sup>13</sup>

Inegável que a constitucionalização dos ordenamentos jurídicos, traz a figura da força vinculante da Constituição, que determina ao Poder Público a verdadeira busca de sua efetivação; ainda, os direitos fundamentais muitas vezes estão implícitos nos textos constitucionais. Assim, os doutrinadores, através dos princípios constitucionais, podem estender a aplicação e efetivação dos direitos fundamentais para atender a real intenção do constituinte.

Nesta lógica, todos os direitos sociais positivos e negativos são tidos como fundamentais, sejam arrolados no Título II da Constituição da República

---

<sup>12</sup> BALERA, Wagner. **Noções Preliminares de Direito Previdenciário**. 2ª Edição São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 40.

<sup>13</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito a saúde: algumas aproximações: in: SARLET, Ingo Wolfgang e TIMM, Luciano Benetti (Org.). **Direitos Fundamentais: Orçamento e "Reserva do Possível"**, p. 15.

Federativa do Brasil de 1988, ou dispersos pelo restante da carta constitucional, ou mesmo, localizados em tratados internacionais.

Agora, o custo dos direitos fundamentais sociais é inquestionável. Entretanto, esta visão não se limita aos direitos prestacionais sociais. Não podemos esquecer-nos da repercussão econômica indireta da proteção de alguns direitos, inclusive de primeira dimensão, como, por exemplo, o direito de votar e ser votado.

A exigibilidade judicial dos direitos sociais é muitas vezes condicionada à disponibilidade de recursos estatais, entretanto, tal posição é simplista do grupo que defende a característica dos direitos sociais somente como direitos prestacionais positivos. Todavia, os direitos econômicos, sociais e culturais podem ser representados por obrigações negativas. Um exemplo é o meio ambiente e a nossa obrigação de não prejudicá-lo e os custos estatais para tal.<sup>14</sup>

A distinção básica entre direitos civis, políticos e direitos econômicos, sociais e culturais, onde os primeiros representam somente obrigações negativas e as segundas obrigações positivas ao Estado, não representa cordão absoluto no direito contemporâneo, principalmente quanto à lógica da possibilidade e exigência de cumprimento de obrigação pelo Poder Judiciário do primeiro grupo e a impossibilidade para com o segundo.

Entretanto, tanto os direitos civis e políticos quanto os direitos econômicos, sociais e culturais representam obrigações positivas e negativas ao Estado. Ocorre que, os direitos sociais têm característica mais visível de obrigações de fazer e, por consequência, de prestações positivas.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> ABRAMOVICH, Victor.; COURTIS, Christian. **Los derechos sociales como derechos exigibles**. 2 ed. Madrid: Editorial Trotá, 2004, CAP I – La estructura de los derechos sociales y el problema de su exigibilidade, p. 32.

<sup>15</sup> ABRAMOVICH, Victor.; COURTIS, Christian. **Los derechos sociales como derechos exigibles**, p. 24-25.

O Brasil, sendo originário de um sistema religioso cristão, cuja essência é solidária<sup>16</sup>, justifica em parte a nossa enorme restrição à adoção de um sistema de seguridade social altamente atuarial, com o Norte-americano.

Agora, numa visão de seguridade social norte americana, em todos os casos, necessitamos de tributos para proteção dos direitos, sejam direitos de primeira ou de segunda dimensão. Assim, necessitamos de mecanismos de controle, sem os quais as liberdades e os direitos individuais e coletivos seriam constantemente violados.

Esta é a interpretação de Stephen Holmes, estudioso da política moderna e Cass R. Sunstein, professor em Harvard, constitucionalista e assessor de Barack Obama: os direitos, sejam individuais ou coletivos, dependem dos impostos ao governo:

[...] los derechos legales son subsidiados por impuestos que se recaudan entre la comunidad en general, no por tasas pagadas exclusivamente por aquellos individuos que los ejercen en ese momento. Puesto que se trata de un arreglo necesario y no accidental, la redistribución parece inevitable en el campo de la protección de los derechos.<sup>17</sup>

Ainda:

[...] en líneas más generales, la escasez de recursos es una razón totalmente legítima para que el gobierno no otorgue protección absoluta a los derechos.<sup>18</sup>

Ocorre que, uma visão restrita de direitos fundamentais sociais *versus* custos à sociedade, quando analisada somente sob ponto de vista de estudo da seguridade social na seara econômica, principalmente pelo caráter solidário desta no Brasil, é fortemente criticada, ainda, quando a maior potência mundial cria um sistema previdenciário na área da saúde com caráter solidário, em

---

<sup>16</sup> As Santas Casas de Misericórdia foram às primeiras entidades a atuarem na seguridade social, isto desde 1553, com serviços voltados aos necessitados em caráter eminentemente assistencial.

<sup>17</sup> HOLMES, Stephen. **El costo de los derechos: Por qué la libertad depende de los impuestos.**- / Stephen Holmes y Cass R. Sunstein.- 1a ed.- Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2011. p. 133;

<sup>18</sup> HOLMES, Stephen. **El costo de los derechos: Por qué la libertad depende de los impuestos.** p. 153-154;



momentos de crise econômica mundial, mesmo que, numa categoria embrionária <sup>19</sup>

Deveríamos sustentar a ideia de que esta crise provocou uma mudança de orientação dos Estados Unidos rumo a um novo *Welfare State*? Sim, graças ao grande projeto de lei sobre a Seguridade Social. Em todos os países da Europa, por outro lado, a crise culmina antes numa política defensiva, isto é, de confusão e de retrocesso em matéria de proteção social. <sup>20</sup>

A realização de uma verdadeira previdência social depende de uma poupança compulsória universal, ou seja, solidária, onde se realiza o verdadeiro Estado de Bem-Estar Social, ou seja, todos contribuem para o fundo previdenciário, e deste são retiradas as prestações necessárias a socorrer os atingidos por eventos previstos na legislação.

O argumento acima fundamenta-se no direito brasileiro com o estado de bem-estar e na justiça social, institutos que representam o cerne de todo sistema constitucional previdenciário, conforme artigo 3º da nossa Carta Magna de 1988, os quais estão estritamente ligados aos fundamentos de solidariedade e de redução das desigualdades sociais.

Assim, o conceito de igualdade deve ser ativo: de **“um conceito negativo de condutas discriminatórias vedadas, passou-se a um conceito jurídico de condutas promotoras de igualdade jurídica”** <sup>21</sup>, em fim, à igualdade, à solidariedade e à fraternidade são os primados do Estado Providência.

## **2 A PREVIDÊNCIA SOCIAL RURAL NO BRASIL E NA ESPANHA**

No Brasil, inegável que o homem do campo somente teve reconhecimento e proteção legal quando os governantes de nosso país concluíram que a classe rural representaria no cenário nacional um grande nicho de “votos”.

---

<sup>19</sup> Afirmação em termos de solidariedade do sistema.

<sup>20</sup> TOURAINE, Alain. **APÓS A CRISE: A decomposição da vida social e o surgimento de atores não sociais**: tradução Francisco Morás. – Petrópolis,RJ: Vozes, 2011, p. 128.

<sup>21</sup> ABREU, Pedro Manoel. **Processo e Democracia**. p. 147-148.

Sabemos que os militares, bancários, transportadores e industriários foram os primeiros trabalhadores a serem assistidos pela previdência social no Brasil; no início do século XX referidas classes eram representativas no cenário nacional.

Mas, e os agricultores?

Somente quando os agricultores ou trabalhadores rurais começaram a apresentar representatividade nos meios de articulação política (voto) é que estes passaram a ser assistidos pela previdência nacional.<sup>22</sup>

Falando num cenário do pós primeira guerra mundial (1930), temos a impressão que o trabalhador rural é amparado pela previdência pátria desde referida data, mais tal fato não é verdadeiro; veja-se que somente na década de 1950 os agricultores familiares, amparados pela Igreja e pelo partido comunista da época, iniciaram sua árdua luta contra as grandes oligarquias agrárias representadas pelos latifundiários ou “senhorios”.

Tal fato foi relatado pelo advogado da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG, Evandro José Morello.<sup>23</sup>

[...] Como todo poder político que procura legitimar-se pela via eleitoral, isso era necessário, já que a maioria dos votos ainda estava no meio agrário. De outro lado, porque, no contexto da modernização da agricultura brasileira intensificou-se o processo de proletarização em algumas regiões do país. É nesse contexto que surgem as ligas camponesas, dando a necessária sustentação a um amplo movimento para que os trabalhadores rurais se organizem em torno de sindicatos. Neste cenário, a Igreja Católica, o Partido Comunista e o Partido Trabalhista aparecem como protagonistas de um processo organizativo dos trabalhadores que viriam, em dezembro de 1963, resultar na fundação da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG. Desde então, tornaram-se cada vez mais intensas as demandas e reivindicações por políticas de proteção social para os trabalhadores rurais.

---

<sup>22</sup> KOVALCZUK FILHO, José Enéas, **Manual dos direitos previdenciários dos trabalhadores rurais**, São Paulo, Editora LTr, 2012, p. 29.

<sup>23</sup> BRUM VAZ, Paulo Afonso; SAVARIS, José Antonio (Coord.). **Direito da Previdência e Assistência Social – Elementos para uma compreensão Interdisciplinar**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009, pg. 206-207.

Assim, as pressões sociais na década de 1960, somadas à crescente organização dos trabalhadores rurais em unidades associativas (Sindicatos), levaram o governo a editar o Estatuto do Trabalhador Rural – Lei n. 4.504/1964, mais conhecido como Estatuto da Terra, primeira lei significativa no Brasil destinada ao homem do campo.

Entretanto, referida legislação não trouxe grandes inovações práticas, e, somente em 1971, com a edição da Lei Complementar n. 11, é que o trabalhador rural passou a ter um amparo previdenciário significativo.

Pela Lei Complementar 11/71, mais conhecida como “Lei do FUNRURAL”, a arrecadação<sup>24</sup>, fiscalização e administração das contribuições à previdência “rural” ficaram a cargo do “Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural” entidade autárquica também conhecida pela sigla FUNRURAL.

Tal legislação trouxe ao chefe ou arrimo de família (somente à este) os benefícios de aposentadoria por idade e invalidez, e pensões aos seus dependentes, entre outros benefícios previdenciários.

Mas somente com a edição da Constituição Federal de 1988 é que o trabalhador rural brasileiro passou a ser considerado membro efetivo e permanente da seguridade social.

Acontece que o setor rural desde o Brasil-Colônia é colocado em segundo plano, a legislação voltada ao homem do campo antes de ser aprovada pelo Congresso Nacional (para alguns) deveria sempre passar sob o crivo da cultura urbana; por este motivo, a legislação previdenciária verdadeiramente rural somente veio a ser consolidada na constituinte da década de 80.

Partindo desse raciocínio, temos que o mundo urbano moderno é formado por três grandes segmentos nos quais se manifestam todos os interesses jurídicos da sociedade dita civilizada. São eles: o comércio, a indústria e os

---

<sup>24</sup> A contribuição era baseada e incidia sobre a produção rural.

serviços. Enquanto que o mundo rural é visto como sendo “o resto”.<sup>25</sup>

Na seara constitucional, os mais significativos dispositivos destinados aos trabalhadores rurais, para grande maioria da doutrina, seriam os artigos 7º, caput, o qual traz referências aos direitos sociais dos trabalhadores rurais; 195, parágrafo 8º, que estabeleceu definições e a contribuição indireta; e 201, parágrafo 7º, II, que beneficiou os trabalhadores rurais com a redução etária de 5 (cinco) anos para fins de aposentadoria por idade.

Entretanto, ao nosso ver, o principal artigo da CRFB/88 destinado aos trabalhadores rurais é o artigo 194, parágrafo único, inciso II, ou, o princípio constitucional da universalidade e da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços as populações urbanas e rurais, verdadeiro pilar das políticas públicas previdenciárias ao setor agrícola.

A importância deste princípio aos trabalhadores rurais brasileiros é muito significativa, pois somente com a inclusão de referido dispositivo na Constituição Federal de 1988 é que o trabalhador agrícola foi igualado ao trabalhador urbano, fato que constitucionalizou os direitos sociais de referida classe trabalhadora.

Ocorre que, constantemente, os direitos sociais dos trabalhadores rurais são violados e interpretados de forma equivocada, um dos principais motivos é a fixação para nós “doentia” da doutrina brasileira ao artigo 195, parágrafo 8º, da CRFB/88 que apresenta a definição e sistema contributivo rural brasileiro, existindo assim, um injustificado esquecimento do princípio da universalidade e da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços as populações urbanas e rurais, o qual deve ser origem da interpretação e não “simples” complemento.

Não podemos começar a construção de uma casa pelo telhado, devemos partir das fundações, seguindo as paredes e por último o telhado; assim, a interpretação de dispositivo legal destinado ao trabalhador rural, deve sempre

---

<sup>25</sup> ZIBETTI, Darcy Walmor (coord.). **Trabalhador Rural: Uma análise no contexto sociopolítico, jurídico e econômico brasileiro**. Juruá. Curitiba, 2009, p. 200-201.

partir do princípio da universalidade e da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais.<sup>26</sup>

Na lição de Eros Roberto Grau, a interpretação de uma norma deve partir dos princípios constitucionais, para termos uma interpretação coerente ao sistema<sup>27</sup>.

Ainda, a despeito unificação entre benefícios e serviços entre populações urbanas e rurais, constantemente se nega aplicação de dispositivo legal ao trabalhador rural, sob o argumento de sua contribuição à seguridade ser indireta. Entretanto, o bom senso deve prevalecer sobre a interpretação puramente restritiva na concessão de um direito social.

O nosso argumento acima, também pode ser baseado no princípio da razoabilidade, ou seja, a interpretação da norma deve ser justificada em parâmetros eficazes e justos. Aqui, não podemos esquecer da lição do Professor Luís Roberto Barroso: **“o princípio da razoabilidade faz parte do processo intelectual lógico de aplicação de outra norma, ou seja, de outros princípios e regras.”**<sup>28</sup>

Ocorre que, a questão dos custos da seguridade social, numa ótica de valores indiretos e reflexos à sociedade, é constantemente pilar da discussão, principalmente na área rural, onde a manutenção do homem no campo produzindo alimentos para a nação é o maior bem da sociedade.

Por este motivo, hoje a teoria de ponderação de valores ou sopesamento da escola alemã de Robert Alexy<sup>29</sup>, é colocada à disposição do intérprete da norma, visto que, no caso, dos benefícios previdenciários rurais, os princípios de direitos fundamentais sociais são injustificadamente confrontados com os princípios econômicos.

---

<sup>26</sup> KOVALCZUK FILHO, José Enéas, **Manual dos direitos previdenciários dos trabalhadores rurais**, p. 130.

<sup>27</sup> GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e discussão sobre a interpretação/aplicação do direito**. 5a edição. São Paulo: Malheiros. 2009, pg. 207.

<sup>28</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. 7a Edição Revisada - São Paulo: Saraiva, 2009, pg. 384.

<sup>29</sup> ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**: tradução Virgílio Afonso da Silva. - São Paulo, SP: Malheiros, 2011, p. 163.

O Desembargador Federal brasileiro do Tribunal Regional Federal da 4ª Região Dr. Ricardo Teixeira do Valle Pereira, comprova nossa argumentação:

[...] Não há, à luz dos princípios da universalidade e da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, e bem assim do princípio da razoabilidade, como se negar a aplicação do artigo 48, § 3º, da Lei 8.213/91, ao trabalhador que exerceu atividade rural, mas no momento do implemento do requisito etário (sessenta ou sessenta e cinco anos), está desempenhando atividade urbana [...].<sup>30</sup>

O caso acima, se enquadra perfeitamente em nossa discussão teórica, em resumo, trata-se da interpretação do parágrafo 3º do artigo 48 da Lei n. 8.213/1991 à luz dos princípios constitucionais da ordem social, onde a interpretação trouxe inúmeros questionamentos, tendo o principal afirmado que o parágrafo 3º, aqui comentado, somente se aplica aos segurados que exerçam como última atividade, a rural.

Entretanto, referida corrente doutrinaria partiu de ponto equivocado ao interpretar o artigo em questão somente da ótica da Lei de Benefícios, ou seja, a interpretação da norma deve partir de uma lógica dos princípios constitucionais, ou teremos uma incoerência na aplicação desta.

Por fim, os princípios constitucionais representam os direitos fundamentais de uma nação, por este motivo, são ponto de partida ao intérprete da norma, seja ela constitucional ou infraconstitucional, e no presente estudo sobre o trabalhador rural brasileiro, o princípio da universalidade e da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais e o “cerne” da discussão teórica.

Na Espanha como no Brasil, as décadas de 1960 e 1970 foram significativas no tocante aos benefícios previdenciários rurais. Na Espanha a Lei de Bases da Seguridad Social de 28 de dezembro de 1963, em seu texto articulado I, previa a implantação de um Regime de Seguridad Social Especial para os

---

<sup>30</sup> BRASIL, Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Apelação Cível. Processo: AC nº 5002233-33.2010.404.7000/PR, Partes(s): JOSÉ MARKO e INSS; Rel. Des. Federal. RICARDO TEIXEIRA DO VALLE PEREIRA, Julgamento 5ª Turma: Publicação DJe - 12/09/2011.

trabalhadores dedicados a labores agrícolas, florestais, pecuários e para titulares de pequenas propriedades com exploração da atividade pessoalmente e com a família.

A importância dos agrários na Espanha era tanta que, a exemplo dos militares, tiveram um caráter privilegiado com a regulação de sua atividade e consequentes benefícios por Lei e não por Decreto como os demais ramos tidos na Espanha como especiais, com, por exemplo, os trabalhadores por conta própria, aqui no Brasil contribuintes individuais ou anteriormente denominados autônomos.

Deste modo, marco significativo aos agrícolas espanhóis foi a Lei n. 38/1966, de 31 de maio, que estabeleceu dentro do Sistema de Seguridade Espanhol um Regime Especial Agrário. Esta Lei, em conjunto com a Lei n. 41/1970, de 22 de dezembro, priorizou a ação protetora do Estado em relação aos trabalhadores do campo.

A Lei n. 41/1970 foi aprovada pelo Decreto n. 2123 de 23 de julho e regulamentada pelo Decreto n. 3772 de 23 de dezembro de 1972.

A exemplo do Brasil, os textos normativos espanhóis citados tiveram com objetivos principais a tentativa de proteção social concorrente entre trabalhadores do campo e da indústria; estimular o trabalho no campo como forma de combater o êxodo rural; a especialização da mão de obra rural para maior rendimento e melhor remuneração destes; conseguir a manutenção da exploração agrária por cidadãos espanhóis e não imigrantes, evitando assim a imigração; por fim, incentivar a atividade rural dos jovens para evitar o envelhecimento precoce dos trabalhadores rurais espanhóis.<sup>31</sup>

Como se vê, a intenção espanhol nas décadas de 1960 e 1970 foi semelhante à brasileira em relação à proteção social do homem do campo, ou seja, manter o trabalhador rural no campo produzindo alimentos para a nação, evitar o êxodo

---

<sup>31</sup> GALA, Cesar, **El Regimen Especial Agrario de La Seguridad Social – Alcance y Contenido**, disponível: <[http://www.magrama.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf\\_reas%2Fr073\\_01.pdf](http://www.magrama.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf_reas%2Fr073_01.pdf)> acesso 22 de maio de 2012, p. 11.

rural e conseqüente envelhecimento da população rural e marginalização nas grandes cidades. Entretanto, em um ponto os espanhóis diferenciam-se dos brasileiros: lá existe ainda a problemática da imigração. Desde modo, além dos problemas brasileiros os espanhóis desde 1960 enfrentam a imigração de estrangeiros e os meios de inclusão social destes em seu regime previdenciário.

Em 4 de abril de 2007, através da Lei 18/2007, com início de vigência em 1 de fevereiro de 2008, os trabalhadores rurais espanhóis integrantes do REA (Regime Especial Agrário) foram integrados ao RETA (Regime Especial dos Trabalhadores por Conta Própria), devendo a partir de então realizarem contribuições mensais, para fins de benefícios por incapacidade temporária e permanente.<sup>32</sup>

Os trabalhadores rurais por conta própria espanhóis que pretenderem a aposentadoria antecipada aos 61 anos, ou seja, antes dos 65 anos previstos para aposentadoria conforme artigo 161, bis 2, da Lei n. 1/994 de 20 de junho, devem comprovar o recolhimento de pelo menos 6 anos de atividade rural dentro de período mínimo de contribuição de 15 anos.<sup>33</sup>

Por fim, somente em 2011, com a Lei n. 28 de 22 de dezembro, integrou-se em definitivo o Regime Especial Agrário ao Regime Geral de Seguridade Social Espanhol, buscando a equiparação ou uniformidade dos agrários aos urbanos. Entretanto, encontra-se em trâmite no parlamento espanhol projeto de Decreto Regulamentador que busca criação do Sistema Especial Agrário no Regime Geral Espanhol para os trabalhadores rurais por conta própria em idêntica igualdade com os trabalhadores urbanos, seja em relação à contribuição, seja em relação aos valores recebidos a título de benefícios previdenciários.<sup>34</sup>

Deste modo, a análise comparada das legislações rurais brasileira e espanhola comprova que o Brasil é pioneiro quando o assunto é legislação previdenciária rural. Veja-se que o Brasil igualou os rurícolas aos trabalhadores urbanos com

---

<sup>32</sup> MÉNDEZ, Lourdes Mella, ROJO, Antonio García (coord). **Práctica de Seguridad Social**. Madri: La Ley, 2011, p. 227.

<sup>33</sup> VICO, Antonio Benavides. **Guía de las prestaciones de la segurid social**. Desempleo, incapacidade permanente, jubilación y viudedad/orfanadad. Valladolid: Lex Nova, 2011, p. 682.

<sup>34</sup> LEY 28/2011, disponível em: <[http://www.seg-social.es/internet\\_1/Normativa/152630](http://www.seg-social.es/internet_1/Normativa/152630)> acesso em: 21 jul. 2012.



sua Carta Federal em 1988 e a Espanha somente no ano passado (2011); ademais, mediante Lei ordinária espanhola que ainda depende de regulamentação por decreto.

Por fim, o sistema de seguridade rural brasileiro que se constitui na contribuição indireta sobre a produção rural vendida é modelo a ser copiado pelo mundo; a pequena análise que se fez da legislação espanhola comprova a tentativa de referido país em melhorar o enquadramento e as formas de contribuição de seus agrícolas desde 1972, como forma de mantê-los no campo, fato resolvido no Brasil pela Constituinte de 1988.

### **3 A PROBLEMÁTICA DO ÊXODO RURAL E SUA TRANSNACIONALIDADE**

A atual crise econômica mundial é argumento dos que defendem um retrocesso nas políticas públicas previdenciárias na área rural, sob o argumento de um injustificado custo para a sociedade. Entretanto, a história nos mostra o contrário, ou seja, a manutenção do homem no campo traz grandes benefícios à sociedade.

O desenraizamento é um ponto nodal da economia moderna, desde o movimento ENCLOSURES na Inglaterra, que empurrou os trabalhadores rurais para as grandes cidades. Houve em seguida levas de alemães, de italianos, de irlandeses, de espanhóis empurrados pela miséria na direção dos Estados Unidos ou da Argentina.<sup>35</sup>

Outro ponto importante é a manutenção das pequenas famílias rurais no campo, como forma de evitar o êxodo rural e o aumento das periferias das grandes cidades, pois, a partir do momento que o homem do campo perde a esperança na proteção previdenciária e no descanso justo através da aposentadoria, este e sua família buscarão outros meios de subsistência e proteção social, geralmente às margens das grandes cidades.

---

<sup>35</sup> TOURAINE, Alain. **APÓS A CRISE: A decomposição da vida social e o surgimento de atores não sociais**, p. 136-137.

O principal objetivo da constitucionalização dos benefícios previdenciários rurais no Brasil em 1988 foi valorizar o trabalho rural e combater o êxodo rural, conforme nos ensina o professor Dr. José Antonio Savaris.

De outro ângulo, a previsão constitucional acima referida traduz política de valorização do trabalhador rural que faz de sua própria força de trabalho o elemento essencial para sua subsistência. Também pode ser nela observada uma política tendente a reverter o forte êxodo rural (contingente expressivo de trabalhadores rurais que se deslocou dos campos para a periferia das cidades) identificado nas décadas de 1960 e 1970 e seus efeitos maléficos:

a) a falta de interesse dos rurícolas em persistir dedicando-se ao trabalho rural, em face da incerteza de seu futuro, com os prejuízos decorrentes da falta de adesão à atividade da mais elevada importância para a sociedade;

b) a aglomeração de pessoas sem a necessária qualificação profissional nas periferias das cidades, potenciais candidatos à dependência dos serviços sociais públicos ou à informalidade laboral, exclusão e marginalização social.

Na mesma perspectiva dos princípios constitucionais antes mencionados e da realidade sócio-econômica brasileira, a nova Lei de Benefícios da Previdência Social (Lei nº 8.213/91), além de prever a concessão de aposentadoria por idade independentemente de contribuições para os trabalhadores rurais, exceto o doméstico (Lei nº 8.213/91, art. 143), criou a figura do segurado especial, dispondo a esta classe de segurado um complexo de normas diferenciadas, seja quanto ao custeio (Lei nº 8.212/91, art. 25), seja quanto à percepção de benefícios (Lei nº 8.213/91, art. 39).<sup>36</sup>

Ademais, a carta constitucional brasileira de 1988, em seu artigo 193 traz **“a ordem social tendo como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais”**. Deste modo, a inserção social da categoria dos trabalhadores rurais na Constituição Federal, já citada, visa de certa forma “compensar as inúmeras injustiças” (falta de incentivos econômicos e fiscais à classe rural) e principalmente proteger referida classe dos meios econômicos de

<sup>36</sup> BRASIL, Turma Nacional de Uniformização. Processo nº 2008.72.62.000101-4; Rel. Juiz José Antonio Savaris, DJ 16/11/2009.

produção rural em grande escala (grandes propriedades agrícolas altamente mecanizadas e da monocultura).

A realidade de muitos países de primeiro mundo nos mostra que uma política de incentivo ao labor rural numa sociedade desinteressada no campo, é muito mais onerosa de que uma política de manutenção do homem no campo.

Um exemplo a justificar a nossa posição é a situação francesa da atualidade, comparada à de 20 anos atrás, onde de forma inesperada, os estudos governamentais daquele país comprovam que a seguridade social com caráter solidário é benéfica à sociedade e diminui a distância social entre as categorias privilegiadas e as mais pobres; trata-se de uma verdadeira redistribuição de renda pelo instituto do imposto.<sup>37</sup>

Entretanto, em tempos de crise o poder econômico supera o poder social. Neste campo, o consequencialismo econômico justifica a restrição de direitos sociais em detrimento dos direitos positivados por princípios constitucionais.

Antes do debate, trazemos o conceito de José Antonio Savaris sobre o consequencialismo:

O consequencialismo é uma doutrina moral, segundo a qual o ato correto em uma dada situação é aquele que produz o melhor resultado geral, julgado como tal por um ponto de vista impessoal que concede igual peso aos interesses de cada um. A reflexão moral consequencialista tem como versão mais familiar o utilitarismo, o qual, em sua forma clássica, diz que o melhor estado dentre as combinações possíveis é o que contém o melhor balanço líquido agregado de prazer humano, felicidade ou satisfação, isto é, aquele que maximiza utilidades totais ou médias.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> TOURAINE, Alain. **APÓS A CRISE: A decomposição da vida social e o surgimento de atores não sociais**, p. 146.

<sup>38</sup> SAVARIS, José Antonio. Globalização, crise econômica, consequencialismo e a aplicação dos direitos econômicos, sociais e culturais (DESC) in: SAVARIS, José Antonio e STRAPAZZON, Carlos Luiz (Coord.). **Direitos Fundamentais da Pessoa Humana: Um diálogo Latino-Americano**, Curitiba: Editora Alteridade, 2012.

Com a globalização econômica a autonomia do político cedeu espaço à imposição do poder econômico. Assim, os direitos sociais passaram a ser restringidos. O principal objetivo da globalização e do poder econômico é mecanizar e restringir os direitos sociais sob o pretexto injustificado de um eterno estado de emergência econômico.

A juíza federal do Tribunal Regional Federal da 3ª Região com sede em São Paulo, Dra. Giselle de Amaro e França, comenta:

No entretanto, da mesma forma que as inovações do texto constitucional foram cedendo vez a apelos de ordem econômica, assistindo-se mais e mais a redução do conteúdo do direito fundamental, também assim expressivo número de juízes parece ter sido seduzido pelos argumentos econômicos.

[...]

Tem-se a impressão de que primeiro se olham os efeitos financeiros da decisão, depois busca o direito, vale dizer, o direito fundamental só é reconhecido se existir disponibilidade financeira para concretizá-lo, posição frontalmente contrária aquela que acreditamos ser a tônica do Estado Democrático de Direito e que permeia toda Constituição Federal.<sup>39</sup>

Assim, o reflexo das políticas públicas é absorvido pelo Judiciário e, no caso dos rurícolas, esquece-se a primordial função social dos benefícios rurais, que são um dos maiores incentivos à manutenção dos trabalhadores rurais nas penosas lides diárias no campo.

Por tais motivos, a questão dos custos da seguridade social numa ótica de valores indiretos e reflexos a sociedade é pilar da discussão em torno dos custos da seguridade social, principalmente na área rural.

Direito e Democracia são conceitos inseparáveis, visto que um busca no outro sua legitimidade. Entretanto, inegável o eterno confronto entre Estado Liberal e

---

<sup>39</sup> FRANÇA, Giselle de Amaro e. **O Poder Judiciário e as políticas públicas previdenciárias**. São Paulo: LTr, 2011. pg. 183.

Estado de Bem-Estar Social, confronto que deve ser superado pela teoria discursiva da democracia.

Deste modo, a legislação infraconstitucional deverá estar diretamente ligada à Lei das Leis (Constituição), a qual exige uma realidade de bem-estar social representado pela aplicação aos cidadãos brasileiros de uma verdadeira justiça social, desvinculada do poder econômico e dos interesses individuais, enfim, **“o ideário da seguridade social está sustentado por esse conjunto de valores que lhe é inerente: dignidade humana, trabalho e justiça social”**.

40

Entretanto, com a crise econômica mundial de 2008, na atualidade o poder econômico vem ganhando força sobre os direitos fundamentais sociais. Sonega-se direito sob o pretexto único de falta de custeio direto, mesmo existindo previsão constitucional de custeio diferenciado ou indireto aos rurícolas.

Minha argumentação é fundamentada no Brasil pelo processo n. 7476 do Superior Tribunal de Justiça, voto vencedor do Ministro Catarinense Dr. Jorge Mussi <sup>41</sup>, o qual entendeu ser inviável a aplicação da regra do § 1º do art. 3º da Lei n. 10.666/2003 <sup>42</sup> ao trabalhador rural sob o único argumento da falta de contribuição direta destes segurados ao sistema previdenciário.

Deste modo, além do caráter de direito fundamental social constitucionalizado, os benefícios previdenciários rurais brasileiros, tais como: aposentadoria por idade, aposentadoria por invalidez, auxílio-doença, pensão por morte, salário maternidade, auxílio-reclusão, auxílio-acidente, são reconhecidos pelo governo e pela sociedade como verdadeiro pilar das políticas públicas previdenciárias destinadas ao homem do campo.

A história mundial, principalmente a européia, comprova que os benefícios sociais da manutenção do trabalhador rural no campo são enormes, pois o maior

---

<sup>40</sup> BALERA, Wagner. **Noções Preliminares de Direito Previdenciário**. p. 51.

<sup>41</sup> BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. PET nº 7476/PR; Rel. p/ Acórdão Min. Jorge Mussi, DJ 25/04/2011.

<sup>42</sup> A regra mencionada permite a concessão da aposentadoria por idade mesmo após a perda da qualidade de segurado, desde que, o segurado possua a tempo mínimo de carência e idade mínima exigida.

prejuízo para a economia moderna é o êxodo rural, que “incha” as periferias das grandes cidades trazendo enormes custos na área da saúde e na segurança pública.

As políticas públicas de “tentativa” de um retorno dos cidadãos ao campo, para fins de produção agrícola para a nação, são extremamente custosas e até inviáveis no contexto mundial atual.

Um exemplo é a Espanha, que com o fim da ditadura Franquista em 1975 e a entrada na União Europeia em 1986, passou a incentivar a produção agrícola e a proteção social dos trabalhadores rurais espanhóis através da chamada Política Agrícola Comum “PAC”, fato que levou a Espanha ao 2º lugar mundial na venda de produtos agrícolas familiares.<sup>43</sup>

Na província espanhola de Alicante, o meio rural foi privilegiado até a implementação pela União Europeia em 2003 do chamado conceito de multifuncionalidade rural, que mudou a estratégia rural de proteção social para estratégia eminentemente econômica de resultados imediatos. Tal situação “tem ocasionado aumento da concentração fundiária, empobrecimento e abandono dos pequenos e médios agricultores, aumento da concorrência com produtos externos, incentivos à especulação imobiliária, tendo o turismo como vetor principal”.<sup>44</sup>

Como conseqüências da estratégia econômica em detrimento da social, as pequenas propriedades rurais familiares estão desaparecendo em Alicante, e as propriedades com caráter empresarial de exploração turística estão crescendo. Ainda, o êxodo rural passou a ser problema no cenário atual Espanhol, principalmente na província de Alicante.

De acordo com LA UNIÓN a situação no campo alicantino esta muito difícil, devido às políticas agrícolas que a União Européia vem implantando nos países

---

<sup>43</sup> NUNES, João Osvaldo Rodrigues. SERRANO, José Antonio Segrelles. **Análise agrária da multifuncionalidade da terra na Província de Alicante – Espanha** In: Revista Nera, ano 12, n. 14, janeiro/junho.2009, p. 28

<sup>44</sup> NUNES, João Osvaldo Rodrigues. SERRANO, José Antonio Segrelles. **Análise agrária da multifuncionalidade da terra na Província de Alicante – Espanha**, p. 28.

da Península Ibérica.

Estas políticas têm ocasionado sérias conseqüências sociais, ambientais e econômicas principalmente com a concentração de terras e com o êxodo rural.<sup>45</sup>

Ocorre que, os maiores prejudicados pelo incentivo da multifuncionalidade rural econômica na Espanha são os pequenos agricultores, os quais são os maiores geradores de emprego no período de colheita de seus produtos rurais.

Ainda, a falta de incentivo ao trabalhador rural familiar na Espanha tem provocado o envelhecimento da população rural ou redução significativa dos jovens no campo, fato prejudicial a toda estrutura agrícola do país europeu, que além de perder mão de obra produtiva no campo, passa a sofrer as conseqüências do êxodo rural e inchaços das periferias das grandes cidades.

Os titulares das propriedades rurais na Província de Alicante entre < 25 anos e 35-39 anos, têm passado de 5,86% para 3,74% no ano de 2003. Ou seja, em quatro anos ocorreu uma redução do número de jovens de quase 5.991 (1999) para 2.693 (2003). Significa uma redução de 3.298 proprietários em idade produtiva, que sem perspectivas de ficarem no campo, por causa dos custos e das políticas agrárias implementadas pela União Européia, rumam em direção às cidades. Outros para não perderem suas propriedades arrendam para outros cultivos, como é o caso dos Olivares.<sup>46</sup>

No caso específico de Alicante, devido à falta de rentabilidade das pequenas propriedades rurais familiares, ligada à falta de incentivo governamental espanhol, seja no setor econômico, seja no setor social, comprovam a mudança da região de agrícola para comercial turística.

A conseqüência imediata é a diminuição rápida do setor agrário produtivo com a marginalização e envelhecimento gradual da população rural, o que tem

---

<sup>45</sup> NUNES, João Osvaldo Rodrigues. SERRANO, José Antonio Segrelles. **Análise agrária da multifuncionalidade da terra na Província de Alicante – Espanha**, p. 36.

<sup>46</sup> NUNES, João Osvaldo Rodrigues. SERRANO, José Antonio Segrelles. **Análise agrária da multifuncionalidade da terra na Província de Alicante – Espanha**, p. 44.

convertido a Província de Alicante em uma região turística de descanso e serviços para os estrangeiros.<sup>47</sup>

Deste modo, a atual política agrícola da União Européia e da Espanha, através do conceito de multifuncionalidade rural, associado à crise econômica mundial, tem ocasionado o envelhecimento e empobrecimento dos pequenos agricultores familiares espanhóis, o incentivo à especulação fundiária e o aumento do êxodo rural.

No Brasil a realidade atual é diversa da Européia devido às políticas públicas econômicas ligadas aos incentivos econômicos para permanência dos pequenos produtores rurais familiares no campo, principalmente os jovens. Como exemplos têm o programa nacional PRONAF (financiamento agrícola a juros baixos) e as políticas públicas previdenciárias rurais de proteção social, sendo a principal a aposentadoria por idade com redução etária e mediante a contribuição indireta.

A segurança econômica e social brasileira comprova que os benefícios previdenciários destinados ao homem do campo são responsáveis, inclusive, pela redução nos níveis de pobreza da população.

[...] a importância da política de seguridade na área rural é que a previdência foi responsável por uma redução de 11,3 pontos percentuais no nível de pobreza, o que significa que 18,1 milhões de pessoas deixaram de ser pobres.<sup>48</sup>

Sem dúvida, a inclusão social do homem do campo na sociedade e principalmente no Regime Geral de Seguridade Social Brasileiro é que caracterizou a grande inovação trazida pela Carta Federal brasileira em 1988 aos trabalhadores rurais.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> NUNES, João Osvaldo Rodrigues. SERRANO, José Antonio Segrelles. **Análise agrária da multifuncionalidade da terra na Província de Alicante – Espanha**, p. 46.

<sup>48</sup> BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. **Previdência rural: Inclusão Social**. 2. ed. rev. atual. Curitiba: Juruá, 2011, pg. 175.

<sup>49</sup> BRUM VAZ, Paulo Afonso; SAVARIS, José Antonio (Coord.). **Direito da Previdência e Assistência Social – Elementos para uma compreensão Interdisciplinar**, pg. 209.



A cobertura do sistema avançou significativamente, podendo ser mencionada pelo número de benefícios rurais pagos, que foi de 4,11 milhões em 1992 para 7,5 milhões em 2006, movimentando recursos na ordem de 31 bilhões/ano (Conforme Boletim Estatístico da Previdência Social – Vol. 12, n. 1 – janeiro/2007.). Estudos indicam a importância desses benefícios na melhoria das condições de vida das famílias na área rural e enquanto dinamizadores da economia de milhares de municípios brasileiros. Outros dados apontam que a expansão da previdência rural contribuiu diretamente para reduzir de 45,3% em 1998, para 34%, em 1999, o número de brasileiros vivendo abaixo da linha de pobreza (...)

Ainda, outro exemplo são as pequenas cidades brasileiras, cuja economia é mantida e sustentada em parcela significativa pelos benefícios previdenciários rurais, onde em dia de pagamento de benefícios rurais pela rede bancária os comerciantes locais tem o seu lucro mensal. Vejamos o caso da cidade de Itaiópolis no interior de Santa Catarina.

Mais de R\$ 17 milhões que entra no município vem de aposentadorias rurais: Uma coisa é certa, os aposentados e pensionistas ocupam uma fatia significativa na economia do movimento anual do município de Itaiópolis.<sup>50</sup>

Os benefícios previdenciários destinados aos segurados da área rural, em especial a aposentadoria, constituem um benefício e não um prejuízo à sociedade. Não podemos analisar a situação somente na ótica atuarial das contribuições à seguridade social; devemos analisar as questões indiretas, as quais, numa balança, pesam mais que as questões atuariais, principalmente quando ponderamos a questão do êxodo rural e suas consequências para a sociedade.

O exemplo espanhol de prevalência do interesse econômico imediato comprova que os incentivos à agricultura familiar são benéficos a toda sociedade, inclusive a urbana, que deixa de se preocupar com os imigrantes da área rural em suas periferias e tem o seu alimento diário garantido a preços justos.

---

<sup>50</sup> Jornal. Gazeta de Itaiópolis: impresso de 04 de junho de 2011, pg. 6.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os direitos fundamentais apresentam ao sistema jurídico valores axiológicos fundamentais na construção de uma sociedade. Sem direitos fundamentais reconhecidos pelo Estado não há democracia, e sem democracia o Estado não proporciona à sociedade condições mínimas para a existência do indivíduo e principalmente para a solução racional e pacífica dos conflitos.

A análise comparada das legislações rurais brasileira e espanhola comprova que o Brasil é pioneiro quando o assunto é legislação previdenciária rural, visto que equiparou os rurícolas aos trabalhadores urbanos com sua Carta Federal de 1988, e a Espanha iniciou tentativa somente em 2011.

O sistema de previdência rural brasileiro, baseado na contribuição indireta sobre a produção rural vendida, é referência para o mundo, pois este apresenta coerente enquadramento e justa contribuição social aos agricultores familiares brasileiros, combatendo o maior mal social da atualidade, o êxodo rural.

A atual política agrícola da União Européia e da Espanha, através do conceito de multifuncionalidade rural, associado à crise econômica mundial, tem ocasionado o envelhecimento e empobrecimento dos pequenos agricultores familiares espanhóis, o incentivo à especulação fundiária e o aumento do êxodo rural.

De outro vértice, no Brasil a realidade atual é diversa da européia, devido às políticas públicas econômicas ligadas aos incentivos econômicos e às políticas públicas previdenciárias rurais de proteção social, sendo a principal a aposentadoria por idade com redução etária e mediante a contribuição indireta sobre a produção rural vendida, principal remédio ao êxodo rural, inclusive os benefícios previdenciários rurais no Brasil são responsáveis pela redução nos níveis de pobreza da população.

## **REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS**

KOVALCZUK FILHO, José Enéas; WALDRICH, Rafael Schmidt. A problemática do êxodo rural e sua transnacionalidade. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.1, 1º quadrimestre de 2013. Disponível em: [www.univali.br/direitopolitica](http://www.univali.br/direitopolitica) - ISSN 1980-7791

ABRAMOVICH, Victor.; COURTIS, Christian. **Los derechos sociales como derechos exigibles**. 2 ed. Madrid: Editorial Trota, 2004;

ABREU, Pedro Manoel. **Processo e Democracia**. O processo jurisdicional como um *locus* da democracia participativa e da cidadania inclusiva no estado democrático de direito, Vol. 3. Coleção Ensaio Processo Civil. São Paulo: Conceito Editorial, 2011;

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**: tradução Virgílio Afonso da Silva. – São Paulo, SP: Malheiros, 2011;

BALERA, Wagner. **Noções Preliminares de Direito Previdenciário**. 2ª Edição São Paulo: Quartier Latin, 2010;

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 7ª Edição Revisada - São Paulo: Saraiva, 2009;

BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. **Previdência rural**: Inclusão Social. 2. ed. rev. atual. Curitiba: Juruá, 2011;

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. PET nº 7476/PR; Rel. p/ Acórdão Min. Jorge Mussi, DJ 25/04/2011;

BRASIL, Turma Nacional de Uniformização. Processo nº 2008.72.62.000101-4; Rel. Juiz José Antonio Savaris, DJ 16/11/2009;

BRASIL, Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Apelação Cível. Processo: AC nº 5002233-33.2010.404.7000/PR, Partes(s): JOSÉ MARKO e INSS; Rel. Des. Federal. RICARDO TEIXEIRA DO VALLE PEREIRA, Julgamento 5ª Turma: Publicação DJe - 12/09/2011.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. Ed. Malheiros. São Paulo, 2011;

KOVALCZUK FILHO, José Enéas; WALDRICH, Rafael Schmidt. A problemática do êxodo rural e sua transnacionalidade. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.1, 1º quadrimestre de 2013. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791

BRUM VAZ, Paulo Afonso; SAVARIS, José Antonio (Coord.). **Direito da Previdência e Assistência Social – Elementos para uma compreensão Interdisciplinar**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009;

FRANÇA, Giselle de Amaro e. **O Poder Judiciário e as políticas públicas previdenciárias**. São Paulo: LTr, 2011;

GALA, Cesar, **El Regimen Especial Agrário de La Seguridad Social – Alcance y Contenido**: <[http://www.magrama.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf\\_reas%2Fr073\\_01.pdf](http://www.magrama.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf_reas%2Fr073_01.pdf)> acesso 22 de maio de 2012;

GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e discussão sobre a interpretação/aplicação do direito**. 5a edição. São Paulo: Malheiros. 2009;

HOLMES, Stephen. **El costo de los derechos: Por qué la libertad depende de los impuestos**.- / Stephen Holmes y Cass R. Sunstein.- 1a ed.- Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2011;

JORNAL. Gazeta de Itaiópolis: impresso de 04 de junho de 2011, pg. 6;

KOVALCZUK FILHO, José Enéas, **Manual dos direitos previdenciários dos trabalhadores rurais**, São Paulo, Editora LTr, 2012;

LEY 28/2011, disponível: <[http://www.seg-social.es/internet\\_1/Normativa/152630](http://www.seg-social.es/internet_1/Normativa/152630)> acesso em: 21 jul. 2012;

MÉNDEZ, Lourdes Mella, ROJO, Antonio García (coord). **Práctica de Seguridad Social**. Madri: La Ley, 2011;

NETO, Cláudio Pereira de Souza e SARMENTO, Daniel (Coords.). **Direitos Sociais: Fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**, Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008;

NUNES, João Osvaldo Rodrigues. SERRANO, José Antonio Segrelles. **Análise agrária da multifuncionalidade da terra na Província de Alicante – Espanha** In: Revista Nera, ano 12, n. 14, janeiro/junho.2009;

KOVALCZUK FILHO, José Enéas; WALDRICH, Rafael Schmidt. A problemática do êxodo rural e sua transnacionalidade. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.1, 1º quadrimestre de 2013. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 10a Ed. Livraria do Advogado. Porto Alegre, 2011;

SARLET, Ingo Wolfgang e TIMM, Luciano Benetti (Org.). **Direitos Fundamentais: Orçamento e "Reserva do Possível"**, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008;

SAVARIS, José Antonio e STRAPAZZON, Carlos Luiz (Coord.). **Direitos Fundamentais da Pessoa Humana: Um diálogo Latino-Americano**, Curitiba: Editora Alteridade, 2012.

TOURAINÉ, Alain. **APÓS A CRISE: A decomposição da vida social e o surgimento de atores não sociais**: tradução Francisco Morás. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2011;

VICO, Antonio Benavides. **Guía de las prestaciones de la seguridad social**. Desempleo, incapacidad permanente, jubilación y viudedad/orfanidad. Valladolid: Lex Nova, 2011;

ZIBETTI, Darcy Walmor (coord.). **Trabalhador Rural: Uma análise no contexto sociopolítico, jurídico e econômico brasileiro**. Juruá. Curitiba, 2009.