

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO – UPF
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU
MESTRADO EM DIREITO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: NOVOS PARADIGMAS DO DIREITO

MARIZETE PERETTI

**MIGRAÇÕES NA AMÉRICA LATINA E CARIBE: O DIREITO À
SEGURIDADE SOCIAL DO IMIGRANTE NO BRASIL**

Passo Fundo – RS

2018

MARIZETE PERETTI

**MIGRAÇÕES NA AMÉRICA LATINA E CARIBE: O DIREITO
À SEGURIDADE SOCIAL DO IMIGRANTE NO BRASIL**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação
Stricto Sensu – Mestrado em Direito da Universidade de
Passo Fundo, como requisito parcial à obtenção do título
de Mestra em Direito.

Orientadora: Professora Doutora Fabíola Wust Zibetti

Passo Fundo – RS

2018

(ESTA FOLHA SERÁ SUBSTITUÍDA POR ATA DE APROVAÇÃO ORIGINAL COM ASSINATURAS)

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade de Passo Fundo, a coordenação do Curso de Mestrado em Direito, a Banca Examinadora e a Orientadora de toda e qualquer responsabilidade desse estudo.

Passo Fundo, novembro de 2018.

Marizete Peretti

Mestranda

Dedico este trabalho às pessoas que, na construção da interdisciplinaridade, buscam novas dimensões para o Direito.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, o dom da vida e as oportunidades de superação.

Aos meus amados Artur e Ulisses por me ensinarem, nas trocas e aprendizagens diárias, a ser mãe e me impulsionarem no caminho da evolução enquanto ser humano.

Ao Itacir por ter sempre me possibilitado oportunidades de crescimento e aperfeiçoamento intelectual.

À minha mãe querida que me mantém sempre perto em pensamentos e orações.

À minha orientadora, Professora Dra. Fabíola Wust Zibetti, agradeço a presença constante e o auxílio desde o início. Esse resultado só foi possível graças ao seu profissionalismo e empatia.

À Professora Dra. membro externo desta banca de qualificação desta dissertação, agradeço os comentários e as contribuições para o desenvolvimento desta pesquisa.

Ao Professor Dr., membro externo desta banca de qualificação desta dissertação, agradeço os comentários e as contribuições para o desenvolvimento desta pesquisa.

Ao Professor Dr. Liton Lanes Pilau, coordenador desta pós-graduação, agradeço e parablenizo pela presteza, pelo profissionalismo e competência na resolução de questões acadêmicas e administrativas relativas ao curso.

Aos colegas do mestrado, de forma especial, aos que passaram a fazer diferença na minha vida, cada qual a sua maneira.

Aos demais familiares, amigos e colegas que deixam de ser aqui nominados, mas que com igual relevância contribuíram para o cumprimento desta meta.

À Universidade de Passo Fundo pela acolhida e pelo diferencial neste período de pós-graduação, agradeço imensamente.

Que atire a primeira pedra quem nunca teve nódoas de emigração a manchar-lhe a árvore genealógica... Tal como na fábula do lobo mau que acusava o inocente cordeirinho de lhe turvar a água do regato onde ambos bebiam, se tu não emigraste, emigrou o teu pai, e se o teu pai não precisou de mudar de sítio foi porque o teu avô, antes dele, não teve outro remédio que ir, de vida às costas, à procura do pão que a sua terra lhe negava.

(José Saramago, Outros Cadernos de Saramago)

RESUMO

A onda migratória, que tem se intensificado nos últimos anos em vários países do mundo, inclusive na América Latina, torna a temática das migrações relevante do ponto de vista da proteção social dos trabalhadores em deslocamento, uma vez que muitos deles se veem desprotegidos em seus direitos quando saem de seus lugares de origem. Diante desse cenário, esta pesquisa tem como objetivo analisar a proteção que o migrante em deslocamento na América Latina e Caribe recebe em termos de seguridade social, especialmente no que se refere à previdência social do trabalhador imigrante no Brasil. Em termos específicos, no primeiro capítulo, analisa-se as migrações na América Latina e Caribe, considerando o movimento migratório mundial e seus aspectos contemporâneos, sobretudo no que se refere à imigração no Brasil. No segundo capítulo, são examinados os direitos sociais do imigrante no Brasil, em especial o direito à seguridade social na qualidade de um direito fundamental do imigrante e de uma responsabilidade integrada dos Estados. No terceiro capítulo, examina-se o marco normativo brasileiro relativo à cooperação internacional em matéria de previdência social, especialmente os acordos internacionais vigentes no país, atentando para os direitos adquiridos no exterior pelo trabalhador migrante e a possibilidade de portabilidade de fundos e prestações previdenciárias no Brasil, apresentando contribuições para a adoção de medidas que amparem o trabalhador imigrante proveniente de países da América Latina e Caribe. Considera-se que o migrante em deslocamento na América Latina e Caribe recebe proteção social, especialmente no que se refere à portabilidade de fundos e prestações previdenciárias no caso do Brasil, mas que, no entanto, ainda enfrenta dificuldades das mais variadas quando da implementação do seu direito respaldado nos acordos internacionais de seguridade social.

Palavras-chave: Acordos Internacionais de Seguridade Social. América Latina e Caribe. Migração. Previdência Social. Trabalhador imigrante.

ABSTRACT

The migratory wave, which has intensified in recent years in several countries in the world, including in Latin America, has been driven by the most diverse factors, including the facilities of globalization, makes the issue of migrations relevant from the point of view of workers' social protection in displacement, since many of them are unprotected in their rights when they leave their places of origin. Given this scenario, this research has the objective of analyzing the protection that the displaced migrant in Latin America and the Caribbean receives in terms of social security, especially with regard to the social security of the immigrant worker in Brazil. Specifically, in the first chapter, we analyze migrations in Latin America and the Caribbean, considering the world migratory movement and its contemporary aspects, especially with regard to immigration in Brazil. The second chapter examines the social rights of the immigrant in Brazil, especially the right to social security as a fundamental right of the immigrant and an integrated responsibility of the States. In the third chapter, it is examined the Brazilian normative framework on international cooperation on social security, especially the international agreements in force in the country, considering the rights acquired abroad by the migrant worker and the portability of funds and social security benefits in the country, and presenting contributions for the adoption of measures that support immigrant workers from Latin American and Caribbean countries. It is considered that the migrant on the move in Latin America and the Caribbean receives social protection, especially with regard to the portability of funds and social security benefits in the case of Brazil, but that, nevertheless, still faces difficulties of the most varied when implementing their rights recognized by backed by international social security agreements.

Keywords: International Social Security Agreements. Latin America and the Caribbean. Migration. Social Security. Immigrant worker.

LISTA DE SIGLAS

SIGLA	DESCRIÇÃO
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CNIg	Conselho Nacional de Imigração
CPLP	Comunidade de Países de Língua Portuguesa
EUA	Estados Unidos da América
IMDH	Instituto Migrações e Direitos Humanos
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MTb	Ministério do Trabalho
OBMigra	Observatório das Migrações Internacionais
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIM	Organização Internacional para Migrações
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
UnB	Universidade de Brasília

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
CAPÍTULO I – MIGRAÇÕES NA AMÉRICA LATINA E CARIBE: ASPECTOS CONTEMPORÂNEOS DA IMIGRAÇÃO NO BRASIL.....	16
1.1. O movimento migratório no mundo	16
1.2. A migração na América Latina e Caribe.....	21
1.3 Imigração no Brasil: aspectos sociais.....	26
CAPÍTULO II – O IMIGRANTE NO BRASIL: DIREITO À SEGURIDADE SOCIAL COMO FORMA DE PROTEÇÃO SOCIAL	35
2.1 Os Direitos Fundamentais do imigrante: dos Direitos Sociais.....	35
2.2 A Previdência Social como Direito Humano Fundamental	44
2.3 A Seguridade/Previdência Social para os imigrantes: a responsabilidade integrada dos Estados	57
CAPÍTULO III – A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM MATÉRIA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: DOS DIREITOS ADQUIRIDOS NO EXTERIOR PELO TRABALHADOR MIGRANTE À PORTABILIDADE DE FUNDOS E PRESTAÇÕES... ..	63
3.1 A cooperação internacional latino-americana e caribenha em matéria de Previdência Social: acordos internacionais vigentes no Brasil.....	63
3.2 A conservação dos Direitos Previdenciários adquiridos no exterior pelo trabalhador migrante proveniente da América Latina e Caribe: portabilidade de fundos e prestações.	74
3.3 Alcance e viabilidade dos acordos internacionais em Previdência Social: contribuições para a adoção de medidas que amparem o trabalhador migrante em deslocamento da América Latina e Caribe	80
CONSIDERAÇÕES FINAIS	86
REFERÊNCIAS	89

INTRODUÇÃO

Segundo Maria Rita Fontes Faria¹ “não há país ou região do planeta que esteja ‘imune’ ao fenômeno migratório, como também não existe povo que não tenha recebido a influência de diversos fluxos de migrantes ao longo de sua formação”. Esta consideração sobre a presença migratória nos diversos territórios é inerente à vida da maioria das pessoas. De uma forma ou de outra, é difícil encontrar alguém que, em sua árvore genealógica, não possua traços migratórios, ainda que de antepassados mais distantes.

O fenômeno das migrações, embora tenha se intensificado nas últimas décadas, não é recente. Situação recorrente desde o início das civilizações, o tema tem ganhado notoriedade tanto nacional quanto internacionalmente.²

O olhar sobre as migrações convida a ampliar o horizonte sobre os direitos humanos e o acesso aos direitos sociais, laborais e políticos. Compreender esse fenômeno, que reconfigura a vida das pessoas e dos lugares, não é uma tarefa fácil, pois são inúmeros os fatores que levam pessoas a migrarem. As pessoas buscam melhorias na qualidade de vida, melhores condições de trabalho (questões econômicas) ou buscam a própria sobrevivência (quando ocorrem desastres naturais, conflitos) e, para isso, utilizam-se de mudanças de local para viver, abandonando, inúmeras vezes, suas origens³.

A globalização, avançando cada vez mais em patamares que ultrapassam questões tecnológicas e econômicas, propicia também o intercâmbio entre as pessoas facilitando de forma considerável sua locomoção para os mais diversos lugares além-fronteiras. As comunicações e os transportes simplificam os deslocamentos e, nos dias atuais, as pessoas migram tendo uma série de informações a respeito dos lugares para os quais pretendem ir, independentemente dos motivos que impulsionam tais deslocamentos.

¹ FARIA, Maria Rita Fontes. **Migrações Internacionais no Plano Multilateral: reflexões para a política externa brasileira**. Brasília: FUNAG, 2015, p. 23. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/1130-Migracoes_internacionais_no_plano_multilateral_23_10_2015.pdf>. Acesso em 27 jul. 2017.

² SANTOS, André Leonardo Copetti; LUCAS, Douglas Cesar. **População e governabilidade: a mobilidade humana (des)controlada**, p. 11-24. In: JULIOS-CAMPUZANO, Afonso de; SANTOS, André Leonardo Copetti; LUCAS, Douglas Cesar. *Direitos Humanos, Imigração e Diversidade: Dilemas da vida em movimento na sociedade contemporânea*. Ijuí, RS: Ed. Unijuí, 2016, 192 p.

³ PIOVESAN, Flávia. Migrantes sob a perspectiva dos direitos humanos. **Revista Diversitas**. Ano 1, nº 1, mar/set. 2013, p. 138-146. Disponível em: <<http://diversitas.fflch.usp.br/node/3485>>. Acesso em 15 out. 2018.

O migrante, buscando melhores condições de vida, vai em busca de outros espaços muitas vezes já tendo experiência de trabalho e contribuições previdenciárias em outros países. Esse período de sua vida de trabalho em que já teve a devida proteção social no seu país de origem ou em outro país, precisa ser, de alguma forma considerado para uma necessidade futura de aposentadoria ou outra prestação previdenciária.

Com isso, levando em conta a situação de mobilidade a que estão sujeitos os trabalhadores, alguns países buscam realizar acordos que visem a garantia do direito adquirido e a portabilidade de fundos e prestações previdenciárias já efetuadas em outros Estados possibilitando aos imigrantes terem reconhecido o período trabalhado no exterior para fins de previdência social.

Diante desse cenário, com especial atenção à situação latino-americana e caribenha, o objetivo geral do presente trabalho é analisar a proteção que o migrante em deslocamento na América Latina e Caribe recebe em termos de Seguridade Social, especialmente no que se refere à Previdência Social do trabalhador imigrante no Brasil.

A partir disso, considerando o que determina a Constituição Federal de 1988 em termos de proteção social, estando no território brasileiro, a titularidade dos direitos sociais é tida como universal e abrange brasileiros e estrangeiros residentes ou não. Busca-se, assim, desenvolver um estudo acerca da migração na América Latina e Caribe, mais precisamente sobre a proteção social que os trabalhadores migrantes recebem em termos previdenciários com base nos acordos internacionais vigentes.

De acordo com informações da Secretaria de Previdência⁴, o Brasil possui dois acordos multilaterais (Iberoamericano e Mercosul) e 15 acordos bilaterais em vigor (Alemanha, Bélgica, Cabo Verde, Canadá, Chile, Coreia, Espanha, Estados Unidos, França, Grécia, Itália, Japão, Luxemburgo, Portugal e Quebec). Os acordos bilaterais firmados com Bulgária, Israel, Moçambique e Suíça e o acordo multilateral que abrange a Comunidade de Países de Língua Portuguesa – CPLP, ainda se encontram em processo de ratificação pelo Congresso Nacional não estando em vigor.

Para a realização deste objetivo, serão analisados os acordos internacionais sobre Seguridade Social de que o Brasil faz parte como signatário contemplando exclusivamente os

⁴ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Previdência. **Assuntos Internacionais**. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/a-previdencia/assuntos-internacionais/>>. Acesso em 01 ago. 2018.

países da América Latina e Caribe. O desenvolvimento desta dissertação, que tem como lógica operacional o método dedutivo e abordagem qualitativa, estrutura-se em três capítulos.

Partindo da análise das migrações na América Latina e Caribe, o trabalho culmina no exame dos acordos de cooperação internacional em matéria de Previdência Social, nos quais se atentam para os direitos adquiridos no exterior pelo trabalhador migrante à portabilidade de fundos e prestações.

No primeiro capítulo, analisam-se as migrações na América Latina e Caribe, considerando o movimento migratório mundial e seus aspectos contemporâneos, sobretudo no que se refere à imigração no Brasil. Abordam-se algumas definições necessárias a esse trabalho como o conceito de migração, a abrangência do termo migrante, entre outros temas. Trazem-se alguns dados sobre a migração no mundo enfatizando a migração na América Latina e no Caribe, bem como a interferência do fenômeno da globalização nesses fluxos migratórios de deslocamentos. Mostra-se como a questão migratória é normalmente tratada no sentido da securitização pelos órgãos governamentais, ao mesmo tempo em que expõe o impacto social da migração, a discriminação e a xenofobia sofrida pelos migrantes.

O segundo capítulo trata do direito à seguridade social como forma de proteção social implementada por meio dos direitos sociais. Analisa o desenvolvimento social como reflexo do desenvolvimento econômico de um país. Elenca os dispositivos constitucionais da Carta de 1988 no que se refere à promoção da vida digna para todos os indivíduos, independentemente da nacionalidade. Esses dispositivos constitucionais referentes ao bem-estar e à busca da justiça social e, especificamente, os dispositivos sobre a seguridade social de forma geral bem como a base principiológica da previdência social e suas interfaces, incluindo um breve resgate histórico acerca do surgimento da seguridade social. Busca, ainda, demonstrar a responsabilidade integrada dos Estados na propositura de políticas de proteção social para os trabalhadores migrantes.

Finalizando, o terceiro capítulo cuida de apresentar os acordos internacionais em matéria previdenciária de que o Brasil faz parte, em especial o Acordo Iberoamericano, o Acordo com os países do Mercosul e o Acordo com o Chile, em seus aspectos mais relevantes centrados no tema deste estudo, ou seja, dá ênfase nos dispositivos que tratam da manutenção dos direitos adquiridos pelo trabalhador migrante em um Estado-parte e da portabilidade dos fundos e prestações para outro Estado-parte onde fixou residência para seguir como trabalhador. Aborda algumas dificuldades em termos de assimetrias dos sistemas previdenciários vigentes em cada país e em relação à operacionalização da referida portabilidade entre os Estados-partes.

Aponta, por fim, algumas saídas para melhorar a viabilidade dos acordos firmados bem como a sua abrangência e cobertura em relação aos seus beneficiários migrantes.

Importante ainda ressaltar a importância do tema proposto para esta dissertação uma vez que se encontra conforme a linha de pesquisa deste mestrado – Novos paradigmas do Direito: Relações Sociais e Dimensões de Poder – com ênfase no processo constitucional desenvolvido como garantia dos direitos humanos, o problema do acesso à justiça e a solução por meio dos novos paradigmas que proporcionam uma efetiva tutela jurisdicional, sem esquecer as funções essenciais da Justiça e a alternativa de meios de sua realização no Estado de Direito. Por meio dos novos paradigmas, na implementação dos direitos de seguridade social dos migrantes, realiza-se a justiça com a justa redistribuição e o reconhecimento de suas identidades livre de preconceitos e padrões discriminatórios.

Em meio a todas as suas implicações, a migração precisa ser vista sob um novo olhar; um olhar para além dos limites territoriais de um Estado. Tem-se como compromisso, então, promover o debate sério entre as Nações soberanas em torno desta temática como um grande desafio que a globalização impõe às políticas internas dos Estados de forma a fazer com que estes promovam de forma justa o desenvolvimento econômico de forma a alcançar o desenvolvimento social.

CAPÍTULO I – MIGRAÇÕES NA AMÉRICA LATINA E CARIBE: ASPECTOS CONTEMPORÂNEOS DA IMIGRAÇÃO NO BRASIL

Nos últimos anos o Brasil tem visto o crescimento da sua população estrangeira com imigrantes vindos das mais diversas partes do mundo, principalmente dos países vizinhos. Muito embora a população que emigra ainda seja muito expressiva, estudos apontam pelo menos 1 milhão de estrangeiros residindo no Brasil, incluindo os não documentados⁵.

Este incremento do movimento migratório que ocorre no Brasil é reflexo do crescimento do movimento migratório mundial que se dá em crescente aceleração desde 1960, dos países pobres para os países ricos⁶ ou com possibilidades de desenvolvimento.

Dentro deste contexto, o presente capítulo analisa as migrações na América Latina e Caribe, considerando, na primeira seção, o movimento migratório mundial e seus aspectos contemporâneos, sobretudo no que se refere à imigração no Brasil. Abordam-se algumas definições necessárias a esse trabalho como o conceito de migração, a abrangência do termo migrante, entre outros temas. Na segunda seção, trazem-se alguns dados sobre a migração no mundo enfatizando a migração na América Latina e no Caribe, bem como a interferência do fenômeno da globalização nesses fluxos migratórios de deslocamentos. Por fim, na terceira seção, mostra-se como a questão migratória é normalmente tratada no sentido da securitização pelos órgãos governamentais, ao mesmo tempo em que expõe o impacto social da migração, a discriminação e a xenofobia sofrida pelos imigrantes no Brasil.

1.1. O movimento migratório no mundo

A migração é comumente considerada como o deslocamento temporário ou permanente de indivíduos dentro de um determinado espaço geográfico, no seu Estado ou fora dele. Esses

⁵ SANTOS, André Leonardo Copetti. **Controle social das migrações e gestão da diversidade**, p. 25-62. In: JULIOS-CAMPUZANO, Afonso de; COPETTI SANTOS, André Leonardo; LUCAS, Douglas Cesar. *Direitos Humanos, Imigração e Diversidade: Dilemas da vida em movimento na sociedade contemporânea*. Ijuí, RS: Ed. Unijuí, 2016, 192 p.

⁶ BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. 1ª ed., Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2017.

movimentos humanos podem ser determinados por várias causas: econômicas, culturais, religiosas, políticas e naturais (clima, terremotos, enchentes, entre outros).

Para a Organização Internacional para Migração (OIM)⁷, migração significa:

Processo de atravessamento de uma fronteira internacional ou de um Estado. É um movimento populacional que compreende qualquer deslocação de pessoas, independentemente da extensão, da composição ou das causas; inclui a migração de refugiados, pessoas deslocadas, pessoas desenraizadas e migrantes económicos.

De acordo com a Organização Internacional do Trabalho (OIT)⁸, pode-se afirmar que, atualmente, a migração laboral de viés económico é a que mais motiva as populações a migrarem. A migração laboral, pelo conceito atribuído pela OIM⁹, refere-se ao “movimento de pessoas do seu Estado para outro Estado com a finalidade de aí encontrar emprego”.

Segundo Bauman¹⁰, desde o início dos tempos modernos as cidades recebem “multidões anônimas” que causam aos nacionais certo desconforto ou desconfiança, uma vez que estes não sabem ao certo como lidar com essas pessoas “forasteiras”, diferentes das populações locais, com costumes e culturas próprias, mas que se fosse possível, como antigamente, estabelecer certo distanciamento da vida cotidiana, se fosse possível evitá-los e se tivessem certos empregos e serviços bem definidos de uma forma mais ou menos “separada”, talvez esse medo diminuísse. Entretanto, o autor enfatiza que essa “normalização” da presença desses estrangeiros, praticadas nas cidades modernas, atualmente, nesta era de grandes migrações, com números cada vez maiores de pessoas se deslocando, não é mais possível, nem tampouco atribuir a eles lugares e posições deslocadas.

Seguindo em suas reflexões, Bauman¹¹ acrescenta:

Os estrangeiros chegam em tal número que dificilmente podemos designá-los para lugares e funções marginais; sua presença é demasiado recente para permitir qualquer grau de habituação ou ritualização; num mundo incrivelmente “desregulamentado”, não podemos esperar confiná-los em qualquer lugar ou tarefas particulares, ou mantê-los à certa distância; nem mesmo podemos forçá-los a obedecer aos costumes locais, já que – de maneira distinta dos estrangeiros étnicos ou culturais do passado – eles têm orgulho de suas próprias tradições e costumes e não se ajoelham ante aos hábitos, novidades e preconceitos de seus hospedeiros como se fossem, sem ambiguidade,

⁷ OIM (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÕES). **Glossário sobre migração**. Direito Internacional de Migração n. 22. Genebra: OIM, 2009, p. 40. Disponível em: <<http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>>. Acesso em 17 out. 2018.

⁸ OIT (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO). **La migración laboral en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, estrategia y líneas de trabajo de la OIT en la Región**. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2016, p. 16-17. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_502766.pdf>. Acesso em 13 ago. 2018.

⁹ OIM, 2009, p. 42.

¹⁰ BAUMAN, Zygmunt. **A sociedade individualizada: vidas contadas e histórias vividas**. Tradução José Gradel. Rio de Janeiro: Zahar, 2008, p. 116-117.

¹¹ BAUMAN, 2008, p. 117.

superiores aos seus próprios. Não é de admirar que os medos e as ansiedades dos homens e das mulheres pós-modernos tendam a se concentrar nesses “novos estrangeiros”.

Dessa maneira, o volume de pessoas se deslocando pelo mundo, como migrantes, traz uma série de preocupações e inquietações tanto para os Estados como para os nacionais. António Guterrez¹², Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), diz que “estamos enfrentando nada menos do que um novo paradigma do conceito de deslocamento no século XXI, com uma infinidade de fatores impulsionadores que levam as pessoas a deixar seus lares a uma escala sem precedentes”.

Nesta mesma linha, Maria Rita Fontes Faria¹³ considera, em sua tese, que a quantidade de migrantes da atualidade é algo nunca antes vista. Os dados fornecidos pela autora dizem respeito ao aumento do número de migrantes nas últimas décadas e são dados muito similares aos de outros autores, conforme se verá adiante. Segundo ela, “em 1970, existiam 82 milhões de migrantes; esse número chegou a 175 milhões em 2000, e cerca de 200 milhões em 2005. Em 2050, estima-se que o número de migrantes internacionais chegará a 405 milhões”.

Na análise de Fontes Faria¹⁴, “os dez maiores países em termos de números de emigrantes são: Rússia, México, Índia, Bangladesh, Ucrânia, China, Reino Unido, Alemanha, Cazaquistão e Paquistão”. Na Europa, zonas que eram de emigração, tornaram-se de imigração, inclusive o Sul da Europa. Atualmente, são seis os países que mais recebem migrantes na Europa: França, Alemanha, Rússia, Espanha, Ucrânia e Reino Unido. Já na América do Norte existem cinquenta milhões de migrantes. Os EUA, país tradicional de imigração, detém o maior estoque mundial de migrantes: há, no país, 42,8 milhões de migrantes, que representam um quinto do número total de migrantes internacionais e 13,5% da população norte-americana¹⁵.

Informações fornecidas pela pesquisadora Catherine Wihtol de Wenden¹⁶, vão ao encontro dos dados acima referidos sobre as migrações no mundo. Esta autora¹⁷ afirma que “desde meados dos anos de 1970, as migrações triplicaram: 77 milhões em 1975, 120 milhões

¹² GUTERREZ, António. **Direito Internacional dos Refugiados**. Programa de Ensino. Desafios Contemporâneos da Proteção Internacional. Unidade 8. ACNUR/UNHCR. Agência da ONU para refugiados. Dez/2010, p. 71. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/estrangeiros/2011direitorefugiados_ensino.pdf>. Acesso em 08 jun. 2017.

¹³ FARIA, 2015, p. 31-32.

¹⁴ FARIA, 2015, p. 34.

¹⁵ FARIA, 2015.

¹⁶ WEDEN, Catherine Wihtol de. As novas migrações: Porque mais pessoas do que nunca estão em circulação e para onde elas estão indo? **Revista internacional de Direitos Humanos – SUR: Conectas**, jul. 2016, p. 18. Disponível em:< <http://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2016/09/1-sur-23-portugues-catherine-wihtol-de-wenden.pdf>>. Acesso em 12 jun. 2017.

¹⁷ WEDEN, 2016, p. 18.

em 1999, 150 milhões no início dos anos 2000 e atualmente 244 milhões. [...] ou seja, 3,5% da população mundial”. Continuando, a pesquisadora afirma ainda que há, aproximadamente, 740 milhões de migrantes em deslocamento dentro dos próprios países, totalizando, assim, um bilhão de migrantes. Considerando a população mundial, em cada sete pessoas, uma é migrante.

Ainda de acordo com Wenden¹⁸, a União Europeia continua sendo o destino mais procurado do mundo antes mesmo dos Estados Unidos, países do Golfo e da Rússia. E os fluxos em direção ao Sul do Planeta contam com 3,5% da população em deslocamento. Um dado que chama atenção em relação a sua pesquisa é quando ela se reporta às ‘novas migrações’ ressaltando o contingente de mulheres migrantes. Em suas palavras:

A redistribuição das migrações no mundo explica-se pelas novas migrações: as mulheres correspondem a 51% dos migrantes internacionais; os deslocados ambientais são cerca de 40 milhões; os fluxos de refugiados são estimados em 60 milhões; há ainda os menores desacompanhados, os aposentados que buscam climas amenos e as migrações Norte-Norte relacionadas à crise econômica¹⁹.

Condizente com esta informação está o Informe Técnico da OIT²⁰, publicado em Lima, Peru, que também constata que a migração feminina se compõe de altos índices. Segundo o referido informe:

En promedio, las mujeres constituyen más de la mitad del total de las personas migrantes identificadas en los países de destino de las subregiones de América del Norte y América del Sur. En América Central y el Caribe son el 50 por ciento y el 49 por ciento respectivamente, pero en las demás subregiones sobrepasan ese dato. En todos los países de destino hay una importante participación de las mujeres en las edades activas, pues constituyen el 52,8 por ciento de las personas migrantes entre los 20 y 64 años.

As mulheres incluem-se nas chamadas migrações vulneráveis que compreendem um número bastante considerável de mulheres, crianças, adolescentes, idosos, homossexuais, entre outros. São grupos de pessoas que ficam expostas a situações diferenciadas em seus deslocamentos, como violência, exploração, tráfico e que merecem um olhar mais atento das autoridades responsáveis.

Além de outros fatores, a globalização, tida como “a quebra das barreiras políticas, econômicas e culturais dos Estados”²¹, também foi responsável pelo aumento das migrações juntamente com maiores facilidades de comunicação e de locomoção. Segundo Bauman²², “do

¹⁸ WEDEN, 2016, p. 18.

¹⁹ WEDEN, 2016, p. 18.

²⁰ OIT, 2016, p. 67.

²¹ PREZOTTO, Andréa Regina Galvão. **Internacionalização dos sistemas de seguridade social – perspectiva do Brasil**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011, p. 37.

²² BAUMAN, 2017, p. 10.

modo como as coisas estão e prometem continuar por muito tempo, é improvável que a migração em massa venha a se interromper, seja pela falta de estímulo, seja pela crescente engenhosidade das tentativas de sustá-la”. Mais adiante, falando em termos de Europa, afirma:

O que tem acontecido nos últimos anos, contudo, é um enorme salto no contingente de refugiados e pessoas em busca de asilo, acrescido ao volume total de migrantes que já batiam às portas da Europa; esse salto foi causado pelo número crescente de Estados “afundando”, ou já submersos, ou – para todos os fins e propósitos - de territórios sem Estado, e portanto também sem leis, palcos de intermináveis guerras tribais e sectárias, assassinatos em massa e de um banditismo permanente do tipo salve-se quem puder²³.

Segundo a pesquisadora Catherine Wihtol²⁴, os fatores que impulsionam esta crescente mobilidade humana são também estruturais:

Defasagens entre os níveis de desenvolvimento humano (que combinam a expectativa de vida, o nível de educação e o nível de bem-estar) ao longo das grandes linhas de fratura do mundo; crises políticas e ambientais que são “produtoras” de refugiados e deslocados; redução do custo dos transportes; generalização da emissão de passaportes, inclusive nos países de onde outrora era difícil partir; falta de esperança nos países pobres e mal governados; papel das mídias; tomada de consciência de que é possível mudar o curso da própria vida pela migração internacional; e, enfim, as mudanças climáticas.

No entender de Roberto Marinucci e Rosita Milesi²⁵ em artigo sobre Migrações Internacionais Contemporâneas, o desemprego, como característica latente do neoliberalismo excludente, ainda ocupa o centro das migrações atuais:

O desemprego passa a ser uma característica estrutural do neoliberalismo, e as pessoas, então, migram em busca, fundamentalmente, de trabalho. E isto se verifica tanto no plano interno como no internacional. Sobre a lógica do progresso econômico e do desenvolvimento social impera a lógica do lucro, onde todos os bens, objetos e valores são passíveis de negociação, como as pessoas e até os seus órgãos, a educação, a sexualidade e, inevitavelmente, os migrantes.

Ainda sob a ótica da globalização neoliberal, esta trouxe consigo um desenvolvimento econômico sem associar níveis de crescimento de emprego. Ao contrário, neste contexto estrutural, as políticas neoliberais desenvolvidas em grande escala pelos países, contribuíram para precarizar as relações de trabalho desvalorizando e empobrecendo os trabalhadores que, em busca de situações melhores de trabalho, obrigam-se a migrar para outros locais. Sobre o

²³ BAUMAN, 2017, p. 11.

²⁴ WEDEN, 2016, p. 18.

²⁵ MARINUCCI, Roberto; MILESI, Rosita. **Migrações Internacionais Contemporâneas**. Instituto Migrações e Direitos Humanos – IMDH, 2015. Disponível em: <<http://www.migrante.org.br/index.php/refugiados-as2/143-migracoes-internacionais-contemporaneas>>. Acesso em 20 out. 2018.

que se entende por migração forçada,²⁶ Fontes Faria²⁷ analisa dados das Nações Unidas e afirma:

Em 2014 o deslocamento forçado atingiu mais de cinquenta milhões de pessoas em todo o mundo. Entregues a traficantes que sacrificam vidas humanas nas portas da Europa, mais de duzentas mil pessoas de diferentes nacionalidades atravessaram o Mediterrâneo a caminho da Europa. Mais de três mil morreram.

Para Fontes Faria²⁸, “homens, mulheres e crianças têm buscado escapar de seus locais de origem por uma multiplicidade de fatores, entre os quais as guerras, a instabilidade, os desastres, a pobreza e as perseguições sistemáticas”. Observa-se que a multiplicidade de fatores e os elevados números associados a essas movimentações de pessoas migrantes, além do número de países que abrange e os recursos dispendidos, fazem com que a importância do tema ganhe dimensões internacionais, inclusive em termos de políticas públicas.

1.2. A migração na América Latina e Caribe

Observa-se de forma considerável a crescente imigração intrarregional na América Latina e Caribe. Isso se deve inclusive a uma maior integração econômica possibilitada pelos acordos regionais de integração. Na América do Sul, por exemplo, 62% dos imigrantes se encontram na Argentina e na Venezuela²⁹. Os Estados devem garantir, com esses instrumentos de integração, os chamados acordos internacionais, os direitos sociais dos cidadãos trabalhadores mesmo quando se encontrem fora de seu território de origem.

Sem intuito de grandes aprofundamentos teóricos, cumpre apontar brevemente, com base nos ensinamentos de Carlos B. Vainer³⁰, sobre o pensamento que domina a sociedade

²⁶ “Termo geral usado para caracterizar o movimento migratório em que existe um elemento de coação, nomeadamente ameaças à vida ou à sobrevivência, quer tenham origem em causas naturais, quer em causas provocadas pelo homem (por ex., movimentos de refugiados e pessoas internamente deslocadas, bem como pessoas deslocadas devido a desastres naturais ou ambientais, químicos ou nucleares, fome ou projetos de desenvolvimento). Conceito adotado pela **Organização Internacional para Migrações** OIM (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA MIGRACIONES). Ver: OIM, 2009, p. 41.

²⁷ FARIA, 2015, p. 11.

²⁸ FARIA, 2015, p. 10.

²⁹ OEA (ORGANIZACIÓN DOS ESTADOS AMERICANOS). **Análisis de Convenios Bilaterales y Multilaterales de Seguridad Social en Materia de Pensiones**. Elaborado por el Departamento de Inclusión Social de la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral de la OEA y la Secretaría General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social; OEA. Documentos Oficiales; OEA/ser.d/XXvi.13, p. 33-35. Disponível em: <<http://www.ciss.net/analisis-de-convenios-bilaterales-y-multilaterales-de-seguridad-social-en-materia-de-pensiones/>>. Acesso em 13 de ago. 2018.

³⁰ VAINER, Carlos B. **Deslocados, reassentados, clandestinos, exilados, refugiados, indocumentados... As novas categorias de uma sociologia dos deslocamentos compulsórios e das restrições migratórias**. In: Migrações Internacionais: contribuições para políticas. Coordenadora Mary Garcia Castro. Brasília: CNPD, 2001, p. 177-179.

contemporânea capitalista sobre migrações, entendendo-se como o deslocamento de alguém para “melhorar sua sorte na vida”, “migrante é o que ‘se’ desloca – isto é, desloca a si mesmo”, tendo como fator decisivo a sua própria vontade enquanto sujeito. Este pressuposto de que o migrante é sujeito em suas decisões é o que contraria algumas teorias que colocam como marco fundador das migrações laborais o tráfico de escravos.

Sendo que o escravo é, por sua própria condição, objeto e não sujeito,

Colocar no tráfico de escravos o momento fundador das migrações laborais modernas é desconhecer que o que especifica o período histórico anunciado pela modernidade é justamente a emergência do trabalhador livre. É a liberdade individual que funda a condição específica do trabalhador [...] ³¹.

Vainer³² coloca essa questão como um paradoxo no sentido de que, ao escravo lhe falta justamente a condição da mobilidade além de não decidir sobre sua vontade. Mas a referência denuncia, ao mesmo tempo, o “ponto cego da teoria migratória”. De forma clara, o autor³³ enuncia:

A referência tem em vista o lugar e o significado da violência nos processos de deslocamentos de populações nas sociedades modernas. [...] esse silêncio ensurdecido sobre a violência deve ser rompido. [...] trata-se de afirmar que o reconhecimento e o entendimento da realidade das migrações contemporâneas são impossíveis se não se supera este silêncio e se coloca a violência como uma das dimensões e processos centrais para o entendimento da distribuição espacial das populações.

Para especificar sobre a violência como fator migratório, Vainer³⁴ aponta as duas principais correntes sobre “teoria migratória”: a de inspiração liberal e neoclássica (que tem no mercado de trabalho o *locus* de pleno exercício de liberdade) e a teoria de inspiração estruturalista (em que Marx percebe a liberdade do trabalho sob a dimensão positiva e negativa – positiva: o trabalhador pode vender sua força de trabalho a quem quiser; e negativa: o trabalhador é obrigado a vendê-la em função da sua necessidade).

Então, de um espaço de plena liberdade ofertada pelo mercado onde o movimento migratório é a expressão dessa liberdade (teoria neoclássica), o pensamento histórico-estrutural percebe de outra forma: “aquilo que o trabalhador vive como sendo sua liberdade de escolher onde se localizar não é senão a ficção que esconde a liberdade do capital. E a decisão do migrante não é senão a internalização, subjetivação, da liberdade estrutural”. Contudo, ambas

³¹ VAINER, 2001, p. 178.

³² VAINER, 2001, p. 179.

³³ VAINER, 2001, p. 179.

³⁴ VAINER, 2001, p. 179.

as correntes são incapazes de dar conta da violência³⁵ como fator migratório³⁶.

Em relação ao contingente migratório dos últimos tempos, Bauman³⁷ faz uma observação e pondera que “a expansão global da forma de vida moderna liberou e pôs em movimento quantidades enormes e crescentes de seres humanos destituídos de formas e meios de sobrevivência [...]”. Quando a busca por melhores condições de vida, como anteriormente demonstrado, se torna o foco principal, a Organização Internacional do Trabalho (OIT)³⁸, afirma que na América Latina e Caribe a migração vem se expandindo como no resto do mundo em termos de “*volumen, dinamismo y complejidad durante las últimas décadas y está estrechamente vinculado con el mundo del trabajo y la búsqueda de oportunidades de empleo, ingresos y trabajo decente*”.

Como não poderia deixar de ser, observa-se de forma considerável a crescente imigração intrarregional na América Latina e Caribe. Isso se deve inclusive a uma maior integração econômica possibilitada pelos acordos regionais de integração. Na América do Sul, por exemplo, 62% dos imigrantes se encontram na Argentina e na Venezuela³⁹.

Segundo Pizarro e Villa⁴⁰, de acordo com as tendências da migração internacional na América Latina e Caribe, “estima-se que mais de 20 milhões de latino-americanos e caribenhos vivam fora de seu país de nascimento; esse número equivale a mais de 10% dos migrantes internacionais no mundo, sem contabilizar as formas temporárias de mobilidade”.

A propósito da análise de Cavalcanti, Oliveira e Araujo⁴¹, relativamente aos dados do Relatório Anual 2016 do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra)⁴², nas

³⁵ A título de esclarecimento, o autor dedica parte do presente artigo para falar da violência causada pelos deslocamentos compulsórios ou “reassentamentos involuntários” em função do que o Banco Mundial (promotor de muitos desses projetos) chama de “projetos de desenvolvimento”. Como exemplo cita a construção de barragens que provoca o deslocamento compulsório de enormes contingentes de pessoas.

³⁶ VAINER, 2001, p. 179.

³⁷ BAUMAN, Zygmunt. **Vidas desperdiçadas**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005, p. 14.

³⁸ OIT, 2016, p. 14.

³⁹ OEA, 2015, p. 33-35.

⁴⁰ PIZARRO, Jorge Martínez; VILLA, Miguel. **Panorama sobre a migração internacional na América Latina e no Caribe**. In: Migrações internacionais e a Previdência Social. Brasília: Ministério da Previdência Social, MPAS, SPS, CGEP, 2006. p. 111-137. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_081014-111404-830.pdf>. Acesso em 21 jun. 2018.

⁴¹ CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; ARAUJO, D. A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro. **Relatório Anual 2016**. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração. Brasília, DF: OBMigra, 2016, p. 26. Disponível em: <<http://obmigra.mte.gov.br/index.php/relatorio-anual>>. Acesso em 19 dez. 2017.

⁴² Como dado informativo, o Observatório das Migrações Internacionais, OBMigra, foi instituído a partir de um termo de cooperação entre o Ministério do trabalho (MTb), por meio do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e a Universidade de Brasília (UnB).

movimentações⁴³ ocorridas entre 2010 e 2015 “foram observadas 133,1 milhões de movimentos nos postos de fronteiras do país, sendo o pico de entradas e saídas atingido em 2011, com 24,4 milhões de movimentações”. Em relação às nacionalidades, os países que mais se movimentam são: Estados Unidos, Paraguai, Uruguai, Chile, França, Alemanha, Itália e Portugal, todos com mais de dois milhões de movimentos.

A OIT⁴⁴ também estima uma alta participação da força de trabalho das mulheres nos países de destino sendo esta muito mais significativa, em alguns países, do que a mão de obra nacional. Em relação aos homens, é diferente:

En América Latina y el Caribe, el 55,7 por ciento de las mujeres migrantes participan en la fuerza laboral, en comparación con un 54 por ciento para la población nacional, o no-migrante. Por el contrario, en el caso de los hombres migrantes, la participación de migrantes en América Latina y el Caribe em el mercado laboral es 4 puntos porcentuales más baja que la de los trabajadores nacionales. En América del Norte, la participación de la mujer migrante en la fuerza laboral es de un 67,8 por ciento, en comparación con un 55,8 por ciento de la mano de obra femenina no-migrante⁴⁵.

A respeito da migração laboral, esta é abordada pela maioria dos Estados em suas leis de migração. Além disso, alguns Estados assumem um papel ativo na regulação da migração externa do trabalho e na busca de oportunidades para seus nacionais no exterior⁴⁶. No entanto, os países ainda possuem muita disparidade no trato com as legislações migratórias e estas variam muito de um país para o outro.

Mientras que en algunos países y subregiones se comienzan a adoptar y a poner en ejecución instrumentos legislativos, políticas y acciones para actualizar los dispositivos de la gestión de las migraciones laborales, todo ello se realiza dentro de esquemas unilaterales con escasas implicaciones para los demás países con los cuales se comparten corredores. En otros países persisten legislaciones y prácticas apegadas a los viejos paradigmas que supeditaban las migraciones laborales a los temas de seguridad nacional y de resguardo fronterizo. En algunas naciones del Caribe las legislaciones migratorias son una herencia de su pasado colonial, todavía no reformadas⁴⁷.

Fontes Faria⁴⁸ afirma que, de acordo com alguns teóricos, a desigualdade socioeconômica presente na globalização contemporânea é a maior já vista e a aplicação de regimes migratórios diferenciados nos países de destino acaba aumentando ainda mais essa desigualdade. “Os profissionais qualificados são atraídos para seus mercados de trabalho, ao

⁴³ Importante destacar que o número de movimentos não se refere a indivíduos, sendo assim, uma pessoa pode ter realizado mais de uma movimentação.

⁴⁴ OIT, 2016, p. 68.

⁴⁵ OIT, 2016, p. 68.

⁴⁶ OIM, 2009, p. 42.

⁴⁷ OIT, 2016, p. 77.

⁴⁸ FARIA, 2015, p. 52-53.

passo que os indivíduos com baixa qualificação são perseguidos e excluídos, progressivamente, das benesses da globalização”.

Quando um mercado de trabalho se torna segmentado e com um nível crescente de informalidade, ocorre a desvalorização do trabalho e do trabalhador.

En este contexto, en el que la inmigración es favorecida por el mercado y desfavorecida por las instituciones – según un juego de roles destinado a la explotación y a la opresión social y política de los inmigrantes – el verdadero objetivo de esa política migratoria a la baja no es tanto el bloqueo total de la inmigración o un cierre hermético de las fronteras, sino una inmigración instable, vulnerable, poco arraigada, con pocas demandas, y el empeoramiento de las condiciones de la migración, orgánico a la desvalorización general del trabajo también a través de la desvalorización de una parte⁴⁹.

A ideia de emprego também tem mudado muito nos últimos tempos. Bauman⁵⁰ considera que essa mudança é uma consequência da fragilidade e da transitoriedade inerente às posições sociais no mercado de trabalho. Não há mais a garantia de um emprego estável, seguro, confiável, aquele emprego que durava uma vida inteira. “O mercado de trabalho mantém resguardado seus segredos como se fosse uma fortaleza impenetrável, e não há muito sentido em tentar esgueirar-se para dentro, muito menos em derrubar os portões. Quanto a adivinhar suas intenções, é difícil acreditar que elas existam”⁵¹.

Não obstante, os Estados Unidos da América continuam sendo o destino preferido pelos trabalhadores migrantes latino americanos e caribenhos⁵², no que concerne à América do Sul, embora as movimentações referidas anteriormente não contemplem o Brasil, para André Leonardo Copetti Santos⁵³, “o Brasil é um dos países, juntamente com a Argentina, que se constituem nos principais polos receptores dos processos migratórios”. Mais adiante o autor⁵⁴ completa que o Brasil se tornou atraente aos migrantes em função do tamanho da sua economia, ou seja, os altos índices de crescimento econômico.

Em relação ao Brasil, é necessário analisar o processo migratório sob o ponto de vista dos reflexos sociais de modo a conhecer a realidade de forma mais aprofundada iniciando pela abrangência do termo migrante na legislação pátria.

⁴⁹ PEROCCO, Fabio. Precarización del trabajo y nuevas desigualdades: El papel de la inmigración. **REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.**, Brasília, v. 25, n. 49, Abr. 2017, p. 84. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/remhu/v25n49/1980-8585-REMHU-25-49-079.pdf>>. Acesso em 27 jul. 2017.

⁵⁰ BAUMAN, Zygmunt; DONSKIS, Leonidas. **Cegueira Moral: a perda da sensibilidade na modernidade líquida**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. 1ª ed., Rio de Janeiro: Zahar, 2014, p. 185-186.

⁵¹ BAUMAN, 2014, 186.

⁵² OIT, 2016, p. 14.

⁵³ SANTOS, 2016, p. 44.

⁵⁴ SANTOS, 2016.

1.3 Imigração no Brasil: aspectos sociais

Partindo do conceito-chave de migração anteriormente mencionado na sessão 1.1, é importante salientar que, para este trabalho, no conceito de imigrante, para fins de imigração laboral, considerar-se-á incluso o apátrida, uma vez que a Lei de Migração⁵⁵ brasileira, sancionada em 2017, prevê em seu artigo 1º, inciso II, que imigrante é “pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil”. Sendo assim, ao apátrida residente no Brasil, são reconhecidos os direitos atribuídos aos migrantes relacionados no artigo 4º da Lei de Migração (artigo 26, § 3º), inclusive, de acordo com artigo 26, caput, o processo de naturalização deve ser simplificado.

Do mesmo modo, cabe ressaltar que a Lei de Migração⁵⁶ não exclui o refugiado já que, no conceito de imigrante do artigo 1º, considera este como “pessoa nacional de outro país”. Ainda, quando trata do visto temporário no artigo 14, inciso I, alínea “c”, prevê a hipótese da acolhida humanitária, largamente implementada aos refugiados haitianos vindos ao Brasil após catástrofe ocorrida na ilha do Caribe em 2010, pessoas que aqui vivem e trabalham até hoje. A não exclusão se percebe também no artigo 120, caput, da Lei de Migração ao mencionar sobre Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia.

Entretanto, a Lei de Migração não trata especificamente do imigrante de retorno⁵⁷, mas a doutrina trata do nacional que retorna ao país de origem como sendo uma espécie de imigrante e o retorno como algo que faz parte, constitui o processo migratório.⁵⁸ Opinião compartilhada por Fernandes e Castro⁵⁹ ao referendarem Sayad, ao afirmar que retornar integra o processo migratório. “O sonho de rever a terra que deixou é, em muitos casos, o alento para suportar

⁵⁵ BRASIL. **Lei 13.445 de maio de 2017**. Lei de Migração. Brasília, DOU de 25/05/2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm>. Acesso em 17 out. 2018.

⁵⁶ BRASIL. **Lei 13.445 de maio de 2017**. Lei de Migração. Brasília, DOU de 25/05/2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm>. Acesso em 17 out. 2018.

⁵⁷ De acordo com Carla Piffer, o artigo 3º, inciso III da Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e Conselho, regresso é o retorno de nacionais de países terceiros seja de forma voluntária ou coercitiva. Para este trabalho, então, tratar-se-á dos imigrantes que residem e trabalham no Brasil. Ver: PIFFER, Carla. **Transnacionalidade e imigração: a possibilidade de efetivação dos direitos humanos dos transmigrantes diante de decisões de regresso na Itália e na União Europeia**. 345 p. Tese. (Doutorado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, Itajaí/SC.

⁵⁸ SOUZA, Thiago Romeu de. **Notas sobre migrações e retorno: perfil breve de paraibanos em São Paulo e os retornados**. Anais do VII Congresso Brasileiro de Geógrafos. Disponível em: <http://www.cbg2014.agb.org.br/resources/anais/1/1404066449_ARQUIVO_NOTASSOBREMIGRACAOERETORNOperfilbrevedeparaibanosemSaoPauloeosRetornados.pdf>. Acesso em 24 jul. 2018.

⁵⁹ FERNANDES, Duval; CASTRO, Maria da Consolação G. de. Migração e crise: o retorno dos imigrantes brasileiros em Portugal. **REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.**, Brasília, Ano XXI, n. 41, p. 99-116, jul./dez. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/remhu/v21n41/06.pdf>>. Acesso em 24 jul. 2018.

situações difíceis que são justificadas pela possibilidade de completar o projeto migratório e atingir o objetivo traçado no momento da partida”.

Feitas as devidas considerações conceituais, reforça-se que a migração de pessoas, conforme já mencionado, vem se expandindo de forma bem acelerada e sob diversos aspectos. A procura de melhores condições de vida é um dos principais fatores impulsionadores desse processo migratório. Contudo, a movimentação de pessoas depara-se, hoje, com muitas barreiras nos países de destino.

Num cenário de profunda recessão econômica pela qual passa o Brasil atualmente, os imigrantes, assim como a população nacional, estão encontrando uma série de dificuldades para conseguir emprego, e conhecer profundamente essa realidade é o primeiro passo para a formulação de políticas públicas voltadas à inserção sócio laboral dos imigrantes⁶⁰.

Apesar da crise econômica que se instalou no país com mais vigor no ano de 2015, chegando a reduzir os postos de trabalho formal para os nacionais, o volume de estrangeiros com vínculos formais aumentou entre 2014 e 2015, processo atípico quando comparado às outras experiências internacionais, em que, geralmente, os imigrantes são os primeiros a serem demitidos em situações de perda de dinamismo econômico.⁶¹

A explicação para isso se baseia na força de trabalho com predomínio de haitianos, que ocuparam postos de trabalho na indústria da carne direcionada à exportação, e que se manteve por mais tempo sem sentir os efeitos da crise que estava instalada. Tratando-se de postos de trabalho nos Estados brasileiros, muito embora o processo migratório tenha reconfigurado o cenário de vários deles, em São Paulo, tanto a cidade como o estado, sempre se mantiveram com altos índices de mão de obra estrangeira⁶².

Em 2010, no âmbito dos estados, São Paulo empregava 48,5% dos imigrantes, sendo que a cidade de São Paulo, naquela ocasião, registrava 28,7% do total de trabalhadores imigrantes do país, percentual superior ao do segundo Estado, que era o Rio de Janeiro (15,8%). Nessa Unidade da Federação, a capital, Rio de Janeiro, concentrava 11,4% da mão de obra estrangeira. Reunidos, esses dois estados e mais Minas Gerais, faziam com que o Sudeste atraísse cerca de 70% desses trabalhadores. Em seguida aparecia a Região Sul com aproximadamente 17%. Em 2015 esse quadro se altera, São Paulo perdeu importância relativa passando a acolher 35,8% da força de trabalho imigrante. O Rio de Janeiro (9,8%) perde seu posto para o Paraná (12,9%), Santa Catarina (12,8%) e Rio Grande do Sul (10,0%). Nesse processo, entre as capitais, a cidade de Curitiba passa a ganhar algum relevo reunindo 3,5% dos trabalhadores estrangeiros, num patamar que se aproxima do Rio de Janeiro (6,8%), mas ainda distante de São Paulo (20,3%)⁶³.

⁶⁰ CAVALCANTI, OLIVEIRA e ARAUJO, 2016.

⁶¹ CAVALCANTI, OLIVEIRA e ARAUJO, 2016, p. 32.

⁶² CAVALCANTI, OLIVEIRA e ARAUJO, 2016.

⁶³ CAVALCANTI, OLIVEIRA e ARAUJO, 2016, p. 33.

A migração que ocorreu no século XIX, europeia e afeita à colonização, possuía um cunho classificatório e seletivo e “parte de um pressuposto que antecede a discussão sobre raça e miscigenação que marca o discurso imigrantista [...]”⁶⁴. E mais, sob uma perspectiva de hierarquização das nacionalidades europeias considerando a aptidão para a agricultura, “a imigração imaginada como processo civilizador passava pelo critério racial que situava os brancos no ápice de uma hierarquia fundamentada na desigualdade dos fenótipos”.⁶⁵

Tem-se, desta forma, uma espécie de migração aceita e necessária para a construção da civilização, como ocorreu anteriormente, no século XIX, e uma migração atual de cunho invasiva, indesejada e ameaçadora, como se observa frequentemente no trato do assunto pela mídia e por alguns Estados, como uma espécie de seleção de migrantes.

A imigração traz consigo medos, incertezas e inseguranças tanto para quem chega quanto para quem já está. Neste contexto introdutório da sedimentação da exclusão por via da classificação dos migrantes, além do critério racial, era observado o critério moral, segundo o que explica Giralda Seyferth⁶⁶:

Além disso, estabeleceram-se condições de seleção baseadas em critérios de natureza moral, várias vezes enfatizados nos textos legais, bem como outros relacionados à idade e condição física individual. Idade e moralidade deviam ser comprovadas por documentos visados pelo agente consular brasileiro no porto de embarque ou na chegada ao Brasil, procedimento que visava impedir a entrada de indivíduos qualificados como criminosos, vagabundos, mendigos ou desordeiros. Essa forma de exclusão, inscrita na ordem moral, faz parte de quase toda a legislação migratória, mas tornou-se particularmente valorizada na primeira metade do século XX devido aos pressupostos científicos associados à eugenia e relacionados a descendência e raça.

Tomando como base os conceitos eugenistas, “a própria pobreza pode ser indicativa de inferioridade mental e moral [...], dado o seu racismo peculiar, os eugenistas não hesitaram em classificar as classes trabalhadoras das Europa como biologicamente inferiores”⁶⁷. O imigrante, a partir dessas concepções, foi se tornando um elemento indesejável e discriminado.

Conforme Menezes⁶⁸, quando os Estados enfrentam situações de crises e dificuldades, frequentemente o migrante é tratado como culpado ou espécie de “bode expiatório”, causador dos referidos problemas num processo que surpreende pela “tendência ao seu universalismo,

⁶⁴ SEYFERTH, Giralda. **Imigração e nacionalismo: o discurso da exclusão e a política migratória no Brasil**. In: Migrações Internacionais: contribuições para políticas. Coordenadora Mary Garcia Castro. Brasília: CNPD, 2001, p. 138.

⁶⁵ SEYFERTH, 2001, p. 139.

⁶⁶ SEYFERTH, 2001, p. 143.

⁶⁷ SEYFERTH, 2001, p. 143.

⁶⁸ MENEZES, Lená Medeiros de. **Movimentos e políticas migratórias em perspectiva histórica: um balanço do século XX**. In: Migrações Internacionais: contribuições para políticas. Coordenadora Mary Garcia Castro. Brasília: CNPD, 2001, p. 124.

não raras vezes alimentado por ódios étnicos, culturais ou religiosos”. A autora⁶⁹ ainda afirma que esses estrangeiros são “bem-vindos nos momentos de euforia e expansão, quando tendem a ocupar funções desprezadas pelos nacionais; finda a fase, passam a ser vistos em toda a sua alteridade: o ser diferente que amedronta e ameaça”.

Diferentemente do que ocorre com o fluxo humano, a movimentação de mercadorias e capitais encontrem um acesso muito mais facilitado e incentivado pelos países. Bauman⁷⁰ assegura que a economia ou, mais precisamente, o capital move-se depressa de um lugar para outro, sem restrições de território; este está sempre adiante do Estado tornando quase inviável a sua autossustentação.

Essa constatação de que o capital tem livre circulação, diferentemente dos seres humanos, leva-nos a perceber como a migração é tratada, por muitos Estados, principalmente sob o aspecto da securitização (no sentido de ameaça externa), o que torna esses visitantes nem sempre bem-vindos devido aos níveis de desconfiança gerados. Quando o migrante é tratado como uma ameaça, pugna-se por medidas de reforço da segurança “incluindo o uso da força, a militarização das fronteiras e a criminalização de seres humanos”,⁷¹ juntamente com uma tendência de culpabilidade antecipada que criminaliza os fluxos migratórios. “Não admira que as sucessivas ondas de novos migrantes sejam percebidas com ressentimento como (recordando Bertolt Brecht) ‘precursores de más notícias’⁷².

Sobre isso, Bauman⁷³ enfatiza:

Daí os alarmes sobre a superpopulação do globo; daí também a nova centralidade do problema dos “imigrantes” e das “pessoas em busca de asilo” para a agenda política moderna, e o papel crescente que os vagos e difusos “temores relacionados à segurança” desempenham nas estratégias globais emergentes e nas lógicas das lutas pelo poder.

Bauman⁷⁴ argumenta que muitos políticos, na busca desenfreada por votos em épocas eleitorais, aproveitam-se desse medo e dessa ansiedade causada pelo grande fluxo de estranhos

⁶⁹ MENEZES, 2001, p. 124.

⁷⁰ BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Tradução: Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

⁷¹ MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. Rumo à securitização das migrações nas Américas? Perspectivas da América Latina e do Sul. **Revista Esc. Guerra Naval**. Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 115 – 142, jan./abr. 2016, p. 117. Disponível em: <<https://revista.egn.mar.mil.br/index.php/revistadaegn/article/view/215/177>>. Acesso em 05 dez. 2017.

⁷² BAUMAN, 2017, p. 20.

⁷³ BAUMAN, 2005, p. 14.

⁷⁴ BAUMAN, 2017.

(considerando principalmente a disputa por empregos escassos) para empregaram estratégias eleitoreiras inconsequentes. O autor⁷⁵ afirma ainda:

A política da separação mútua e de manter distância, com a construção de muros em vez de pontes, contentando-se com “câmaras de eco” à prova de som, em vez de linhas diretas para uma comunicação sem distorções (e, tudo considerado, lavando as mãos e manifestando indiferença sob o disfarce da tolerância), só leva à desolação da desconfiança mútua, do estranhamento e da exacerbação. Enganosamente reconfortantes a curto prazo (por colocarem o desafio fora de vista), essas políticas suicidas armazenam explosivos para uma detonação futura.

Diferentemente do que ocorria nos séculos 17 e 18, segundo afirmam Copetti Santos e Douglas Cesar Lucas⁷⁶, onde autores como Montesquieu, associaram o crescimento populacional à ideia de prosperidade e crescimento econômico, “em nossos tempos, ao observarmos os fluxos humanos, vemos misérias, violências, patologias e mortalidades em uma intensidade nunca antes constatada”. Essa maneira de encarar os migrantes acaba criando obstáculos à sua inserção na sociedade e muitas vezes, “por meio de mecanismos que procuram minar as migrações - antes mesmo que elas aconteçam - o direito básico de todo o indivíduo ao livre movimento e à proteção já lhe é previamente negado”⁷⁷.

Conforme David Sánchez Rubio⁷⁸, com o trato diferenciado que se confere aos nacionais e aos migrantes, estabelece-se uma separação e uma diferenciação no que concerne aos direitos que podem ser usufruídos por uns e por outros, dificultando o reconhecimento real e efetivo desses direitos principalmente em se tratando de trabalhadores indocumentados, imigrantes precários ou refugiados.

*El reconocimiento de los derechos se pone entre paréntesis, se modula y condiciona; siendo el tratamiento distinto, desigual y asimétrico. Lo universal se diluye y se difumina en función de la nacionalidad y la procedencia geográfica, limitando la entrada o precarizando el reconocimiento de derechos a quienes vienen de fuera*⁷⁹.

Apesar de existir um conjunto expressivo de instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos, “os migrantes continuam submetidos à lógica realista da prevalência da soberania estatal no desenho das políticas públicas de controle dos fluxos migratórios”⁸⁰. Da

⁷⁵ BAUMAN, 2017, p. 22-23.

⁷⁶ SANTOS e LUCAS, 2016, p. 16-17.

⁷⁷ CUNHA, Higor Hebert França da. Quem é bem-vindo? A securitização da migração e o papel da União Europeia e da Itália. **Revista Ambivalências**, ISSN 2318-3888, v2, nº4, p. 189 – 213, Jul-Dez/2014, p. 199. Disponível em: <<https://seer.ufs.br/index.php/Ambivalencias/article/view/3604/3083>>. Acesso em 05 dez. 2017.

⁷⁸ RUBIO, David Sánchez. **Derechos huanos, no colonialidad y otras luchas por la dignidad: una mirada parcial y situada**. Revista de Investigaciones Jurídicas. Nº 39, México, 2015.

⁷⁹ RUBIO, 2015, p. 777.

⁸⁰ FARIA, 2015, p. 11.

mesma forma, Copetti Santos e César Lucas⁸¹, pensam que num mundo de movimentos dinâmicos, sempre se sobressaem as relações de poder e de controle:

A gestão da produção, do comércio, da vida em geral, tem uma relação direta com o aumento ou redução dos fluxos migratórios. O controle social da mobilidade humana sempre esteve e continua vinculado aos processos de organização dos espaços produtivos e de como eles definem as relações de poder.

Nesse sentido, Zygmunt Bauman⁸² reflete o sentimento dos que detém o poder e podem decidir como serão as regras afirmando que “a transgressão de fronteiras’ pode ser um tremendo prazer, desde que possamos fazê-lo quando queiramos e impedir os demais de fazer o mesmo...”, pois a relação entre quem detém o poder, o capital, e quem executa o trabalho se alterou consideravelmente em favor justamente do lucro e do poder, deixando à margem o trabalhador, principalmente o migrante.

Diz o referido autor⁸³:

“O trabalho foi libertado do Panóptico,⁸⁴ mas, o que é mais importante, o capital se livrou do peso e dos custos exorbitantes de mantê-lo; o capital ficou livre da tarefa que o prendia e o forçava ao enfrentamento direto com os agentes explorados em nome da sua reprodução e engrandecimento”.

Essa nova realidade de “trabalho sem trabalhador”⁸⁵ aumenta consideravelmente quando se trata dos migrantes, que não raras vezes chegam sem documentos, sem perspectivas e são, por essas condições, levados à exploração por parte daqueles que visam somente seus lucros e os interesses perversos do mercado capitalista, globalizado e neoliberal. E mesmo encontrando postos de trabalho, a situação de degradação e de afronta aos direitos humanos é frequente.

Conforme relatório da OIT⁸⁶:

Aunque se han llevado a cabo procesos de regularización importantes en la región, a veces estos son muy costosos y sólo permiten al trabajador migrante trabajar en el país por períodos cortos de tiempo (pocos meses, un año como máximo), después de los cuales tiene que volver a realizar todos los trámites administrativos y efectuar nuevos pagos para renovar su permiso de estancia y de trabajo. Además, muchos de ellos no permiten la reunificación familiar de los trabajadores creando costos sociales en términos del derecho del trabajador a una vida familiar.

⁸¹ SANTOS e LUCAS, 2016, p. 21.

⁸² BAUMAN, 2008, p. 119.

⁸³ BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Tradução Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001, p. 141.

⁸⁴ Panóptico, em rápidas palavras, pode-se dizer daquilo que é rigorosamente vigiado.

⁸⁵ Bauman fala do trabalho sem corpo da era do *software* que permite um capital sem amarras, volátil, onde o trabalhador é peça desnecessária. Ver: BAUMAN, 2001, P. 141.

⁸⁶ OIT, 2016, p. 70.

A precariedade do trabalho como princípio que rege as relações trabalhistas é uma realidade da era neoliberal e a desestruturação dos direitos sociais encontrou defensores e adeptos em todas as partes, mas também encontrou opositores que denunciam estas novas desigualdades.⁸⁷ Segundo Fabio Perocco⁸⁸, o trabalhador migrante enfrenta o trabalho irregular e, além deste, o trabalho forçado,⁸⁹ numa precariedade “erosiva” que desencadeia danos físicos e psicológicos, empobrecendo e aumentando os níveis de desigualdades entre os migrantes e os nacionais,

facilitando la desvalorización general del trabajo y el desconocimiento de los trabajadores en el proceso de producción y reproducción de la vida social, hasta el punto de que, más que de re-comercialización del trabajo, se tendría que hablar de nulificación del trabajo y del trabajador.

Sobre esse aspecto, Fontes Faria⁹⁰, afirma que os migrantes são os trabalhadores mais vulneráveis afetados pela redução do número de vagas de trabalho, uma vez que, são, em geral, jovens, que ocupam vagas temporárias, têm educação formal reduzida e concentram-se em setores mais primariamente afetados pela recessão, como os setores de construção civil, manufatureiro e de serviços. Em muitos casos, estão empregados na economia informal (sobretudo aqueles em situação migratória irregular) e, portanto, não são contemplados pelas redes de proteção social, mantidas pelos governos dos países de destino.

Segundo Fabio Perocco⁹¹, para os imigrantes, a precariedade laboral representa um fator importante de exclusão e segregação porque para poder exercer os direitos sociais é necessário estar devidamente documentado, possuir residência ou ter a relação trabalhista formalizada. Quando isso não ocorre, o imigrante acaba pagando um alto preço social tornando-se vítima de uma situação que vai de encontro à proteção dos Direitos Humanos.

No mesmo sentido, a OIT⁹² esclarece:

Los trabajadores migrantes en situación irregular frecuentemente encuentran un trabajo en cuestión de días después de su llegada a los países de destino, pero a menudo deben pagar tarifas excesivas a reclutadores, traficantes y tratantes que

⁸⁷ PEROCCO, 2017.

⁸⁸ PEROCCO, 2017.

⁸⁹ Trabalho forçado: “Todo o trabalho ou serviço exigido a um indivíduo sob ameaça de qualquer castigo e para o qual o dito indivíduo não se tenha oferecido de livre vontade (art. 2.º, n.º 1 da Convenção (n.º 29) da OIT sobre o Trabalho Forçado, de 1930)”. Esse conceito, estabelecido em 1930, pretendeu abranger todas as situações de trabalho forçado experimentadas ao redor do mundo. Ver: OIM (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÕES). **Glossário sobre migração**. Direito Internacional de Migração n. 22. Genebra: OIM, 2009, 74. Disponível em: <<http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>>. Acesso em 17 out. 2018.

⁹⁰ FARIA, 2015.

⁹¹ PEROCCO, 2017.

⁹² OIT, 2016, p. 70.

abusan tanto financieramente como físicamente de estas personas. Esto representa un gran costo para ellos y menos oportunidades de poder contribuir tanto al desarrollo de los países de origen como de destino y al de sus familias. Un gran número se ve expuesto a violaciones de derechos humanos y derechos laborales fundamentales durante el trayecto al país de destino y al atravesar la frontera. Asimismo, estos trabajadores migrantes representan una mano de obra que se incorpora a los mercados laborales con nula o muy baja protección de sus derechos laborales y encuentra trabajo en ocupaciones usualmente no atendidas por la población nativa.

No trato da questão migratória, Zygmunt Bauman⁹³ considera ser necessário reencontrarmos os fundamentos éticos a fim de recuperar a humanidade para com os outros retornando a um estado de bem-estar social em contraponto ao racionalismo do discurso dominante, à competitividade, aos mandamentos do livre mercado e à lucratividade, onde a vida dos mais fracos serve de medida para a qualidade humana de uma sociedade. “[...] e desde que a essência de toda moralidade é a responsabilidade que as pessoas assumem pela humanidade dos outros, esta é também a medida do padrão ético de uma sociedade”.⁹⁴

Considerando a Lei de Migração⁹⁵, já referida, a política migratória brasileira rege-se pelos princípios e diretrizes elencados em seu artigo terceiro, entre os quais estão a inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas e o acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais,⁹⁶ bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social.

Para Menezes⁹⁷, cada vez mais “se vislumbra a possibilidade, que hoje se projeta, do Brasil tornar-se destino privilegiado de trabalhadores pobres oriundos dos países latino-

⁹³ BAUMAN, 2008.

⁹⁴ BAUMAN, 2008, p. 105. Em se tratando de xenofobia e discriminação racial, o crescimento desse tipo de comportamento é confirmado por dois fatores interligados que são a “normalização política” e a “legitimação intelectual”. “Plataformas racistas e xenófobas têm penetrado na agenda política de partidos a pretexto de combater o terrorismo, defender a identidade nacional e combater a imigração ilegal. Isso tem fomentado uma aceitação generalizada de práticas xenófobas, inspiradas na defesa, proteção e conservação da identidade nacional e na ameaça apresentada pelo multiculturalismo, com a violação de direitos dos não nacionais e das minorias étnicas, culturais e religiosas. Gradativamente, o sistema jurídico, a ordem pública, a educação e o mercado de trabalho passam a ser impregnados pela ideologia racista e xenófoba, culminando no fortalecimento de grupos neonazistas. É emergencial fortalecer o combate eficaz à xenofobia e a toda prática de intolerância (PIOVESAN, Flávia. Migrantes sob a perspectiva dos direitos humanos. **Revista Diversitas**. Ano 1, nº 1, mar/set. 2013, p. 138-146. Disponível em: <<http://diversitas.fflch.usp.br/node/3485>>. Acesso em 15 out. 2018).

⁹⁵ BRASIL. **Lei 13.445 de maio de 2017**. Lei de Migração. Brasília, DOU de 25/05/2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm>. Acesso em 17 out. 2018.

⁹⁶ Cabe destacar, nesse viés, decisão recente do Supremo Tribunal Federal que, por unanimidade, “decidiu que a condição de estrangeiro residente no Brasil não impede o recebimento do Benefício de Prestação Continuada (BPC), pago pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) às pessoas com deficiência e aos idosos que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou ter o sustento provido por sua família, desde que atendidos os requisitos necessários para a concessão”. Ver: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=341292>>. Acesso em 21 jul. 2018.

⁹⁷ MENEZES, 2001, p. 136.

americanos, principalmente daqueles que com ele têm fronteiras...”. Desta forma, temas como a proteção social do migrante e o tratamento isonômico de oportunidades tornam-se indispensáveis sobretudo diante dessa constatação. Considerando esse cenário, o próximo capítulo analisa os direitos sociais dos imigrantes, com especial atenção a proteção da seguridade social dos imigrantes no Brasil.

CAPÍTULO II – O IMIGRANTE NO BRASIL: DIREITO À SEGURIDADE SOCIAL COMO FORMA DE PROTEÇÃO SOCIAL

A implementação dos direitos sociais extensivos a toda a população é o pressuposto da dignidade para quem deles mais necessitam. Adquire assim, especial relevância que a seguridade social seja tratada como verdadeiro direito fundamental que é, em condição de igualdade para nacionais e estrangeiros.

É neste sentido que este capítulo examina os direitos sociais do imigrante no Brasil, em especial o direito à seguridade social na qualidade de um direito fundamental que deve atingir a todos os indivíduos e de uma responsabilidade integrada dos Estados no trato desta matéria.

A seguridade social deve ser implementada pelos direitos sociais. A primeira seção, enfatizando a dignidade da pessoa humana e suas interfaces, analisa o desenvolvimento social como reflexo do desenvolvimento econômico de um país. Elenca os dispositivos constitucionais da Carta de 1988 no que se refere aos direitos sociais e à promoção da vida digna para todos os indivíduos, independentemente da nacionalidade. Os dispositivos sobre a seguridade social de forma geral, bem como a base principiológica da previdência social, incluindo um breve resgate histórico acerca do surgimento da seguridade social, aparecem na segunda seção deste capítulo. Por fim, na terceira seção, demonstra-se a responsabilidade integrada dos Estados na propositura de políticas de proteção social para os trabalhadores migrantes.

2.1 Os Direitos Fundamentais do imigrante: dos Direitos Sociais

Da constatação de que o desenvolvimento econômico e o social se relacionam reciprocamente e se relacionam com as demais esferas de desenvolvimento, a sociedade brasileira tem o dever de superar a enorme desigualdade na área social para se desenvolver integralmente. Assim sendo, os setores estratégicos dos governos e das instituições públicas

devem centrar-se nas políticas de proteção social de modo que o resultado do desenvolvimento econômico reflita sobre a população de forma geral⁹⁸.

Entretanto, a proteção social nem sempre ocupou papel de importância nas políticas dos Estados. Somente a partir do final do século XIX, com o desenvolvimento da sociedade industrial, é que a questão ganhou relevância na ordem jurídica dos Estados. Em regra, a assistência aos necessitados ainda não era dever do Estado. “A proteção ao trabalhador, até então voluntariamente feita por aqueles que se preocupavam com a dignidade humana, muitas vezes só existia sob a forma de caridade”, segundo Castro⁹⁹. O mesmo autor¹⁰⁰ fala sobre o conceito de proteção social:

Proteção social é, portanto, o conjunto de medidas de caráter social destinadas a atender certas necessidades individuais; mais especificamente, às necessidades individuais que, não atendidas, repercutem sobre os demais indivíduos e, em última análise sobre a sociedade.

Com a transição para a democracia na década de 80, surgiram várias demandas nas áreas social e econômica. Com a promulgação da Constituição de 1988 e a introdução do conceito de seguridade social, a rede de proteção social passa a adquirir conotação de direito de cidadania. A Seguridade Social, assim, resultou da evolução das políticas sociais no Brasil. “Entretanto, o processo de consolidação deste sistema não levou ao melhor arranjo integrado de suas políticas, com vista à superação dos riscos sociais” permanecendo, suas políticas, um tanto fragmentadas em relação aos novos riscos surgidos nos últimos tempos em torno das políticas de seguridade¹⁰¹.

O fenômeno da globalização provocou inúmeras mudanças na vida das pessoas e nas estruturas sociais, inclusive na maneira de os Estados instituírem suas políticas públicas. A proteção social, desenvolvida sob o poder estrutural ascendente de autovalorização do capital, se pensada em termos de provisão de bem-estar coletivo, tem sido vista como tutela ou paternalismo estatal e, por isso, desqualifica o papel de política pública e estigmatiza quem dela depende. Entretanto, apesar desse viés, as políticas públicas atendem muito mais as

⁹⁸ SCHMIDT, João Pedro. **Gestão de políticas públicas: Elementos de um modelo pós-burocrático e pós-gereencialista**. In: LEAL, Rogério Gesta.; REIS, Jorge Renato. Direitos sociais e políticas públicas: Desafios contemporâneos. Tomo 7, Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007, p. 2020.

⁹⁹ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 9ª ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008, p. 34-36.

¹⁰⁰ CASTRO, 2008, p. 35.

¹⁰¹ RANGEL, Leonardo Alves. et al. **Conquistas, Desafios e Perspectivas da Previdência Social no Brasil VINTE anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988**, p. 80-81. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4348/1/bps_n17_vol01_previdencia_social.pdf>. Acesso em 10 de jun. 2018.

necessidades do capital do que as necessidades sociais, haja vista as reformas em setores estratégicos de atendimento à população que têm sido pensadas e implementadas atualmente¹⁰².

Este é um expediente tecnocrático corrente, arbitrado por organismos internacionais, e adotado inclusive no Brasil para diminuir artificialmente a pobreza e a desigualdade e, por consequência, o montante de demandantes credenciados ao acesso às políticas, agora focalizadas. E, com isso, pode ser liberada, estatisticamente, da condição de indigência, uma camada populacional que, não obstante pobre, passa a ser identificada como classe média”¹⁰³.

Contrariando esta ótica capitalista, o desenvolvimento econômico deve estar associado à promoção de uma existência digna e do amplo desenvolvimento humano. Nisso, o Estado tem um papel fundamental no sentido da proteção social.

A dignidade da pessoa humana continua tendo, mais do que nunca, um valor central no desenvolvimento de uma ordem jurídica condizente com um Estado Democrático de Direito¹⁰⁴. Deve haver o “rompimento do processo de subdesenvolvimento no qual a pessoa humana está imersa e aprisionada à pobreza, à marginalização e às desigualdades sociais e regionais, que provocam a exclusão da dignidade humana”, consubstanciando os preceitos constitucionais elencados na Constituição Brasileira de 1988¹⁰⁵, quais sejam: construir uma sociedade livre, justa e solidária (artigo 3º, I) e erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (artigo, 3º III).

Em seu artigo 1º, a Constituição elenca os fundamentos da República Federativa do Brasil, quais sejam, a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. Nesse sentido, a nova ordem social instituída pela atual Carta Constitucional, inaugura, pode-se assim dizer, o marco inicial do Estado Democrático de Direito que terá como princípios a igualdade e a dignidade da pessoa humana “por meio de políticas públicas relacionadas a direitos sociais, sobretudo aquelas com o propósito da erradicação da pobreza extrema no País”¹⁰⁶.

¹⁰² PEREIRA, Potyara Amazoneida P. Proteção social contemporânea: a quem beneficia? In: **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, nº 116, p. 636-651, out./dez. 2013.

¹⁰³ PEREIRA, 2013, p. 640.

¹⁰⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. **A dignidade (da pessoa) humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 10ª ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

¹⁰⁵ PEIXINHO, Manuel Messias. **Desenvolvimento econômico ou desenvolvimento humano: um falso dilema**. In: BERWANGER, Jane Lúcia Wilhelm; FERRARO, Suzani Andrade (coords.). *Previdência Social no Brasil e no Mercosul*. Curitiba: Juruá, 2010, p. 166.

¹⁰⁶ SILVA, Walfrido Vianna Vital da. A Constituição de 1988 e a nova ordem social: A efetivação dos princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana. **Revista de Informação Legislativa**. Ano 50, nº 200, out./dez. 2013, p. 297. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/502946/000991854.pdf?sequence=1>>. Acesso em 04 nov. 2018.

Assim sendo, o sistema de proteção social possui uma importância significativa e não deve ficar restrito à população nacional somente, devendo atingir todas as pessoas que em seu território se encontrem, inclusive os trabalhadores imigrantes e outros estrangeiros. “Entre os 250 artigos da Carta Magna, encontram-se expressos fundamentos e disposições relativos à superação da miséria, a fim de garantir direitos e de concretizar o princípio da igualdade e o da dignidade”¹⁰⁷.

Embora difícil obter uma conceituação clara, o conceito de dignidade, ao longo da história, passou por diferentes concepções, desde a dignidade como qualidade natural do homem, como prestígio na esfera social, até o seu aspecto sacro, ligado ao cristianismo. Certo é que, segundo Sarlet¹⁰⁸, permanece a concepção kantiana segundo a qual, a dignidade da pessoa humana é considerada como fim, e descarta qualquer espécie de coisificação e instrumentalização do homem como ser humano. Assim, a dignidade constitui uma qualidade a ser adquirida, conquistada. Nesse conceito estudado por Sarlet¹⁰⁹, está implícita uma teoria da dignidade que subentende a concessão de certas prestações no que diz respeito aos direitos, ao desenvolvimento de uma individualidade e do reconhecimento e interação social.

No que tange à lei fundamental, muitas vezes, numa sociedade globalizada, quando o poder econômico ganha contornos de governo supra estatal¹¹⁰, a Constituição perde seu referido valor. Ela teria de ser sempre preservada de qualquer atentado ou ataque aos seus princípios, valores ou normas. Nesse viés, cabe destacar que o princípio democrático presente na Constituição Cidadã, como é também conhecida a Constituição Federal de 1988, enaltece o princípio da dignidade da pessoa humana, de onde se abstrai que o homem, simplesmente por sua condição humana, é titular de direitos que devem ser reconhecidos e respeitados pelo Estado e pelos demais indivíduos¹¹¹.

De acordo com Priscila Gonçalves de Castro¹¹², as pessoas são titulares de direitos fundamentais pelo simples fato de serem pessoas; isso diz respeito ao princípio da universalidade, contudo, sem esquecer de que há algumas diferenças estabelecidas pela

¹⁰⁷ SILVA, 2013, p. 306.

¹⁰⁸ SARLET, 2015.

¹⁰⁹ SARLET, 2015.

¹¹⁰ BAUMAN, 1999.

¹¹¹ SARLET, 2015.

¹¹² CASTRO, Priscila Gonçalves de. **Direitos Humanos de seguridade social: uma garantia ao estrangeiro**. São Paulo: LTr, 2014, p. 74.

Constituição Federal e que devem ser observadas em certos momentos, como é o caso de brasileiros e estrangeiros.

O artigo 3º da Carta Constitucional trata dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e entre eles está o de promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.¹¹³ Percebe-se neste sentido que a proteção deve ser dada ao imigrante de forma integral, independentemente da sua origem, impedindo assim qualquer forma de discriminação.

A Constituição Brasileira estabelece, em seu artigo mais extenso, artigo 5º, caput, que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. Ou seja, brasileiros e estrangeiros residentes no País têm assegurada a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade¹¹⁴. “Em seu caput, formula-se o postulado da igualdade formal (“perante a lei”)¹¹⁵. Quer dizer que, em regra, não houve limitação por parte do legislador na aplicação dos direitos para nacionais ou estrangeiros e, quando houveram, as limitações foram feitas de forma sistematizada, conforme exemplos a seguir:

A Constituição enumera algumas restrições aos estrangeiros, como, por exemplo, a proibição de alistamento e voto (Art. 14), a acessibilidade restrita (mas não vedada) a cargos públicos (Art. 37) e a vedação do acesso a alguns cargos públicos ligados à representação e à segurança do País (Art. 12). Além disso, a propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens são privativas de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos (Art. 222). Ressalvadas estas previsões constitucionais, a distinção entre brasileiros natos e naturalizados é proibida pelo Artigo 12 da Constituição Federal. Apenas os estrangeiros que se tornam brasileiros pela naturalização podem participar das eleições como eleitores e como candidatos. Os cargos públicos e a propriedade de empresas de jornalismo, rádio e imagens também só podem ser exercidos por brasileiros natos ou naturalizados¹¹⁶.

Observando-se novamente a Lei de Migração¹¹⁷ brasileira, no seu artigo 4º, caput, ela vem a reforçar o disposto no artigo 5º, caput, da Constituição Federal de 1988, garantindo ao imigrante, no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade além de outros direitos descritos em seus dezesseis incisos.

¹¹³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado, 1988.

¹¹⁴ CASTRO, Maria da Consolação Gomes de (Org.). **Direitos sociais dos imigrantes: Haiti – Brasil**. Belo Horizonte: FUMARC, 2016. Disponível em: <http://www.unfpa.org.br/Arquivos/cartilha_haitianos_bilingue.pdf>. Acesso em 20 jul. 2018.

¹¹⁵ SILVA, 2013, p. 306.

¹¹⁶ CASTRO, 2016, p. 56.

¹¹⁷ BRASIL. **Lei 13.445 de maio de 2017**. Lei de Migração. Brasília, DOU de 25/05/2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm>. Acesso em 17 out. 2018.

O artigo 6º da Constituição Federal brasileira, previsto no Capítulo II do Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais - relacionado às políticas de superação da miséria¹¹⁸, elenca o direito ao trabalho entre os direitos sociais, o que significa dizer que é direito humano fundamental e como tal deve ser observado e respeitado, pois uma das funções do Estado é promover a proteção social do trabalhador em relação às eventuais dificuldades pelas quais possa passar ou até mesmo quando da impossibilidade de subsistência por conta própria. Esta proteção pode ser implementada através das políticas de Seguridade Social destacando-se a Previdência Social¹¹⁹.

No mesmo artigo ainda aparecem os direitos relativos à saúde, à alimentação, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância e à assistência aos desamparados. A redação deste artigo foi determinada pela Emenda Constitucional nº 64 de 2010. Tais direitos devem ser assegurados inclusive aos imigrantes sem qualquer distinção¹²⁰.

Priscila Gonçalves de Castro¹²¹ afirma, quando cita Dimoulis e Martins, que os direitos sociais do artigo 6º da Constituição Federal não foram restringidos pelo constituinte a apenas brasileiros ou estrangeiros residentes e que a titularidade dos direitos sociais é universal, conforme se pode observar na análise dos artigos 196, 203 e 205 da Constituição Federal.

Desta forma, o direito à Seguridade Social:

Busca garantir patamares mínimos de sobrevivência para as pessoas, implementados por meio de políticas públicas. Trata-se de um conjunto de normas que cuida da Saúde, da Previdência Social e da Assistência Social, cujo fundamento se encontra na Constituição brasileira de 1988, sobretudo em seu art. 6º, que disciplina os direitos sociais, e no art. 194 que regula a Seguridade Social propriamente dita¹²².

Quando se refere à Ordem Econômica e Financeira, o artigo 170, da Constituição Federal de 1988¹²³, enfatiza o primado da justiça social, além de explicitar a redução das desigualdades regionais e a busca do pleno emprego. Já em seu artigo 174, parágrafo 1º, normatiza que o Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica, estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado compatibilizando planos nacionais e regionais de desenvolvimento. Nesse sentido, para a

¹¹⁸ SILVA, 2013.

¹¹⁹ CASTRO, 2008.

¹²⁰ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado, 1988.

¹²¹ CASTRO, 2014, p. 77.

¹²² CASTRO, 2014, p. 86.

¹²³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado, 1988.

propositura de um desenvolvimento equilibrado, condizente com a dignidade humana, é necessário romper os círculos da pobreza¹²⁴.

Mais adiante, no artigo 193 e seguintes do Título VIII, a Constituição Federal¹²⁵ trata da Ordem Social e mais precisamente da Seguridade Social como sendo um “conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

Um Estado que possui um elevado desenvolvimento econômico deve elevar também os índices de desenvolvimento humano¹²⁶. O desenvolvimento econômico deve ser amplamente considerado quando da implementação de políticas públicas. O crescimento econômico possibilita ao Estado financiar a Seguridade Social além de elevar rendas privadas¹²⁷.

Como dever do Estado, a dignidade da pessoa humana requer uma atuação (prestação) do Estado. O princípio exige que o Estado não só trabalhe na manutenção da dignidade já existente, como também na promoção da dignidade possibilitando o seu pleno exercício já que o indivíduo talvez não possa, por ele próprio, realizar suas necessidades existenciais básicas ou se necessita subsidiariamente da comunidade ou do Estado para essa realização¹²⁸.

Santin¹²⁹, desenvolvendo sua teoria numa mesma linha, considera os direitos sociais como direitos fundamentais que propiciam a igualdade material entre as pessoas. Mas somente reconhecer esses direitos não os garante em plenitude. Eles precisam que o Estado se movimente a fim de concretizá-los, tirando-os da pura formalidade. De outra sorte, os direitos sociais quando adequadamente implementados, servem para proteger os indivíduos contra os abusos do poder econômico diminuindo as desigualdades do capitalismo excludente. Esse capitalismo de livre mercado que, em princípio, considera como foco o desenvolvimento econômico, apenas¹³⁰.

A partir desta análise, podemos considerar que as políticas de imigração que normalmente são pensadas e postas em prática por muitos Estados, normalmente de viés restritivo, “com olhar apenas econômico em favor do mercado e do Estado, que não garantem

¹²⁴ PEIXINHO, 2010.

¹²⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado, 1988.

¹²⁶ PEIXINHO, 2010.

¹²⁷ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 57.

¹²⁸ SARLET, 2015.

¹²⁹ SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, Constituição e Administração Pública no Século XXI: novos desafios da cidadania e do poder local**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. 44.

¹³⁰ SANTIN, 2017.

uma inclusão plena do estrangeiro com a garantia de direitos sociais, econômicos e culturais, culminam com violações de direitos humanos”¹³¹.

A proteção social pressupõe a ideia de proteção dos direitos humanos e da dignidade humana, preceito constitucional no Brasil que é inerente à condição humana. Hannah Arendt¹³² afirmava que o homem pode viver sem nenhum direito, mas não pode viver sem dignidade uma vez que dignidade e humanidade são conceitos imbrincados, de modo que um não se define sem o outro. A dignidade não surge, assim, por meio de uma regra estabelecida. Ela pode existir inclusive contra o direito, muito embora a dignidade da pessoa humana tenha sido alçada à metaprincípio no direito brasileiro e no direito ocidental como um todo.

Num sentido similar às ideias já expostas, Ingo Sarlet¹³³ argumenta, como já mencionado anteriormente, que a dignidade é qualidade intrínseca e indissociável de qualquer ser humano. Afirma que a destruição da dignidade é a destruição do próprio ser humano e que o seu respeito e sua conservação devem ser meta permanente de toda a humanidade, do Estado e do direito para a conservação do próprio ser humano.

Tema polêmico e que desenvolve inúmeras discussões doutrinárias e jurisprudenciais, a dignidade da pessoa humana é assunto tão relevante e atual quanto a própria existência humana¹³⁴. Como princípio de máxima importância na Lei Fundamental brasileira, mas de conteúdo densamente subjetivo, a dignidade da pessoa humana não tem alcançado uniformidade de conceito entre os doutrinadores do direito, nem por isso as opiniões deixam de ter certa harmonia e interação. Com isso, pode-se dizer que a dignidade faz parte do universo de qualquer pessoa, independentemente de opiniões divergentes em relação aos seus conceitos.

De fato, pode-se encontrar a interferência do princípio no ordenamento jurídico brasileiro em vários aspectos como quando se considera a igualdade entre as pessoas como direito fundamental inscrito no artigo 5º da Constituição Federal de 1988, quando da garantia de prerrogativas de direito e processo penal ou na garantia de um mínimo existencial¹³⁵.

¹³¹ FERREIRA, Manuela Fernanda Gonçalves. **Imigração e soberania nacional: Análise da política brasileira de migração à luz das normas internacionais sobre fluxo de pessoas**. p. 27. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ - UNIVALI – Itajaí/SC, 2017. Disponível em: <<https://www.univali.br/Lists/TrabalhosMestrado/Attachments/2122/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Manuela%20Fernanda%20Gon%C3%A7alves%20Ferreira.pdf>>. Acesso em 02 jan. 2018.

¹³² ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. Tradução Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. Ver ainda, SILVA, 2013.

¹³³ SARLET, 2015.

¹³⁴ SARLET, 2015.

¹³⁵ NOBRE Jr., Edilson Pereira. O direito brasileiro e o princípio da dignidade da pessoa humana. In: **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 37 n. 145 jan./mar. 2000. Disponível em:

Em se tratando de imigrantes ou mesmo outros estrangeiros, há inúmeras dificuldades quando da tentativa do acesso à justiça, por exemplo, que é um direito fundamental. No caso da expulsão, em se tratando de um trabalhador imigrante irregular, “esse tipo de medida configura uma política restritiva e dificulta o acesso do estrangeiro ao Poder Judiciário a fim de reivindicar direitos trabalhistas e previdenciários violados”¹³⁶.

Há uma íntima e indissociável vinculação entre a dignidade da pessoa humana e os direitos humanos e fundamentais¹³⁷. Mas a proteção dos direitos bem como a sua garantia, dependem de recursos econômicos. Como os recursos públicos muitas vezes são escassos e não podem atender a todas as demandas sociais, é necessário “identificar um núcleo essencial”, de modo a garantir uma proteção mínima¹³⁸.

A dignidade da pessoa humana perpassa inúmeros aspectos da vida das pessoas, inclusive pelo mínimo existencial. Nas palavras de Silva¹³⁹, o mínimo existencial, passível de garantir dignidade à pessoa, seja para nacionais ou imigrantes, deve ultrapassar a simples sobrevivência ou manutenção da vida, contrariamente ao pensamento de algumas correntes neoliberais, as quais permitiriam apenas parcela ínfima das liberdades fundamentais.

Assim, ao conceituar o mínimo existencial como o direito à vida e à dignidade da pessoa humana, deve-se conseguir distinguir o mínimo existencial fisiológico do mínimo sociocultural, sendo que o fundamento do mínimo existencial não permite a existência do pretexto para garantir apenas as condições materiais mínimas e, assim, haver uma redução do mínimo existencial precisamente para o mínimo “vital” (de mera sobrevivência física)¹⁴⁰.

A garantia do mínimo existencial passa pela observação do artigo 6º da Constituição Federal de 1988, já referido anteriormente, que elenca a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados¹⁴¹ como indispensáveis a qualquer pessoa, nacional ou estrangeiro. No entanto, o mínimo existencial não precisa estar expresso na Constituição para ter de ser atendido; ele é decorrente da proteção da vida e da dignidade da pessoa humana, por isso não devem sofrer redução de nenhuma forma¹⁴².

<<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/568/r145-19.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 19 abr. 2018.

¹³⁶ FERREIRA, 2017, p. 27.

¹³⁷ SARLET, 2015.

¹³⁸ CASTRO, 2014, p. 111-112.

¹³⁹ SILVA, 2013.

¹⁴⁰ CASTRO, 2014, p. 112.

¹⁴¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado, 1988.

¹⁴² CASTRO, 2014, p. 113.

Sarlet¹⁴³, no entanto, acredita que a previsão no texto constitucional é fundamental, muito embora por si só, não necessariamente garanta o devido respeito e proteção à dignidade. Nesse sentido, vale ressaltar aqui a Emenda Constitucional nº 31, de dezembro de 2000, que modificou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias acrescentando os artigos 79, 80, 81 e 82 em seu texto. Este é um exemplo da propositura de política pública para a área social que foi decisiva para a superação da pobreza extrema.¹⁴⁴ O artigo 79 prevê:

Artigo 79: É instituído, para vigorar até o ano de 2010, no âmbito do Poder Executivo Federal, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, a ser regulado por lei complementar com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida¹⁴⁵.

Este Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza foi posteriormente prorrogado por tempo indeterminado pela Emenda Constitucional nº 67 de 2010¹⁴⁶. Além de dispor sobre os recursos que financiariam o programa, ainda instituiu, em seu artigo 82 do ADCT, que “os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem instituir Fundos de Combate à Pobreza, com os recursos de que trata esse artigo e outros que vierem a destinar, devendo os referidos Fundos ser geridos por entidades que contem com a participação da sociedade civil”¹⁴⁷.

Nota-se o exemplo positivo de política pública implementada pelo Estado brasileiro na área social com o escopo de promover e efetivar o princípio da igualdade material a fim de melhorar a qualidade de vida da população que em seu solo se encontra. Assim, os gastos públicos que se destinam à proteção social devem estar vinculados aos objetivos e fundamentos constitucionais de forma a espargir a todos os nacionais e estrangeiros a garantia dos direitos sociais concretizando, assim, o princípio da dignidade da pessoa humana.

2.2 A Previdência Social como Direito Humano Fundamental

Conhecer a gênese da proteção social, considerada como “medidas que visam remediar as situações de necessidade”¹⁴⁸, é importante para compreender as mudanças ocorridas ao longo

¹⁴³ SARLET, 2015.

¹⁴⁴ SILVA, 2013.

¹⁴⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado, 1988.

¹⁴⁶ SILVA, 2013.

¹⁴⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado, 1988.

¹⁴⁸ PREZOTTO, 2011, p. 16.

do tempo. Nesse sentido, de forma sucinta, serão elencados alguns pontos que marcam a evolução da previdência social ressaltando a sua base principiológica.

Partindo de uma realidade histórico-cultural, o direito desenvolve-se de maneira dinâmica acompanhando as demandas e interesses sociais¹⁴⁹ e, certamente, dos interesses econômicos em questão, em determinado tempo. Assim, também a previdência social sofreu inúmeras mudanças ao longo do tempo.

Para Miguel Horvath Jr.¹⁵⁰, o Direito Previdenciário desenvolveu-se a partir da revolução industrial tendo como causa, principalmente, o grande número de acidentes de trabalho envolvendo situações em que esse acontecimento gerava impossibilidade de o trabalhador arcar com o próprio sustento e da família. “Somente no final do século XIX, com a segunda onda da revolução industrial, é que as nações começaram a desenvolver a proteção aos trabalhadores que, paulatinamente, foi sendo estendida aos demais integrantes da sociedade”¹⁵¹.

Inicialmente, as primeiras normas não eram estatais e tinham, inclusive, cunho assistencial¹⁵². Desde os “Hetairas” e os “Eranos”, sociedades da Grécia, os sócios preocupavam-se com a assistência mútua para assegurar a sepultura. A família romana também prestava assistência aos servos e clientes mediante contribuição para os mais necessitados. Desde 1344, a preocupação do homem com os infortúnios é evidente; é deste ano o primeiro contrato de seguro marítimo. “Na Idade Média, as guildas¹⁵³ profissionais mantinham cooperativas. Os membros deveriam contribuir para um fundo, que seria usado pela família no caso de seu chefe morrer prematuramente”¹⁵⁴.

Em 1601, a Inglaterra editou a “Lei de amparo aos pobres” consolidando outras leis sobre assistência pública. Em 1793, quando da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, a Constituição francesa, em seu artigo 21, estabeleceu que “a sociedade deve sustentar os infelizes, dando-lhes trabalho, ou assegurando os meios de subsistência aos que não estejam em condições de trabalhar”¹⁵⁵.

Durante os anos de 1883 a 1889, surge a política social de Otto von Bismarck de onde se origina um conjunto de normas que serão o embrião do que hoje é conhecido como

¹⁴⁹ MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da seguridade social**. 36ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

¹⁵⁰ HOR VATH Jr., Miguel. **A Previdência Social em Face da Globalização**. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

¹⁵¹ HOR VATH Jr., 2006, p. 14.

¹⁵² PREZOTTO, 2011, p. 16.

¹⁵³ Guildas eram associações de pessoas da mesma categoria ou profissão e que possuíam caráter religioso. VER: MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da seguridade social**. 36ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 36.

¹⁵⁴ MARTINS, 2016, p. 36.

¹⁵⁵ MARTINS, 2016, p. 36.

Previdência Social; esta garantia aos trabalhadores contempla o seguro-doença, a aposentadoria e a proteção contra acidentes de trabalho. Nesta mesma linha, em 1917, a Constituição Mexicana foi a primeira a elencar um conjunto de direitos sociais, logo seguida por Weimar, em 1919, na elaboração da Constituição Alemã. Assim, as Constituições do pós-guerra deixaram de ser apenas políticas e tornaram-se políticas e sociais¹⁵⁶.

A noção de solidariedade foi-se consolidando e é o que permeia, hoje, a ideia de Seguridade Social. Embora o seguro social fosse imposto pelo Estado, somente contribuía os empregadores e os próprios trabalhadores empregados, numa poupança compulsória que assegurava apenas esses indivíduos assalariados contribuintes. Assim, a partir de 1944, quando o governo britânico reexaminou os sistemas previdenciários da Inglaterra, nasceu o chamado Plano Beveridge que criou um sistema universal que abrangia toda a população de forma compulsória. Nasce, então, a ideia de repartição, “em que toda a sociedade contribui para a criação de um fundo previdenciário, do qual são retiradas as prestações para aqueles que venham a ser atingidos por algum dos eventos previstos na legislação de amparo social”¹⁵⁷.

A proteção previdenciária aparece como ponto forte em 1948, na Declaração Universal dos Direitos do Homem, entre os direitos fundamentais da pessoa humana. O texto do artigo XXV da Declaração prevê:

1. Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, o direito à seguridade social no caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice, ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle¹⁵⁸.
2. A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social¹⁵⁹.

Alguns outros instrumentos de abrangência internacional, ao longo do tempo, foram criados para assegurar a efetivação de direitos consagrados como direitos universais. Cristaldo M.¹⁶⁰ elenca alguns deles:

La conciencia jurídica universal a consagrado a la seguridad social como derecho humano fundamental, establecido inequívocamente en instrumentos internacionales y regionales: Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 25; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 9º; Declaración

¹⁵⁶ CASTRO, 2008.

¹⁵⁷ CASTRO, 2008, p. 41-42.

¹⁵⁸ MARTINS, 2016, p. 39.

¹⁵⁹ UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura). Brasil, 1948. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em 05 nov. 2018.

¹⁶⁰ CRISTALDO M., Jorge Darío. **La seguridad social y la previsión social en el Paraguay**. In: BERWANGER, Jane Lúcia Wilhelm; FERRARO, Suzani Andrade (coords.). *Previdência Social no Brasil e no Mercosul*. Curitiba: Juruá, 2010, p. 122.

Americana de Derechos Humanos, art. XVI; Carta Internacional Americana de Garantías Sociales; [...].

Desde 1992, está em vigor no Brasil, o Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais¹⁶¹. De importância indiscutível, é mais um instrumento que visa a estruturação de um rol de direitos que inclui o direito ao trabalho, a ter um nível de vida adequado, à moradia, à educação, à saúde, à previdência social, entre outros. Através deste pacto, que une os direitos econômicos aos sociais e culturais como sendo partes integrantes uns dos outros, os Estados-partes se comprometem, juridicamente, a disponibilizar recursos para a efetivação dos direitos lá elencados¹⁶².

É preciso estabelecer a garantia de um padrão mínimo de bem-estar. Com o aumento do número de imigrantes no Brasil, com o crescente mercado informal e o crescimento do desemprego, o financiamento da seguridade social deverá sofrer modificações. E esse padrão mínimo deve ser custeado pelo Estado, com percentuais fixos do orçamento para implementar programas sociais¹⁶³.

Quando a renda é igualmente distribuída entre a população e as oportunidades são razoavelmente equânimes, os indivíduos passam a gozar de melhores condições para tratar de seus interesses e conseqüentemente há menos necessidade de despesas públicas por parte do Estado. Quando, por outro lado, a renda é injustamente distribuída, a necessidade por iguais oportunidades e efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais requer maior despesa estatal, baseada em uma tributação progressiva e outras medidas¹⁶⁴.

Desta forma, as políticas públicas devem viabilizar a justa distribuição de renda, inclusive para o trabalhador imigrante estabelecendo políticas de desenvolvimento de forma geral, incluindo o desenvolvimento social¹⁶⁵. Uma das formas para promover, equitativamente, a distribuição de renda bem como os resultados do desenvolvimento econômico, é através das políticas de seguridade social, instrumento fundamental para a efetivação da justiça.

No Brasil, registros de 1543, referem-se à criação da Santa Casa de Misericórdia de Santos, por Braz Cubas com um plano de pensão para os empregados¹⁶⁶. Em 1793, o Príncipe Regente D. João VI aprova o Plano dos Oficiais da Marinha para o pagamento de pensão às

¹⁶¹ BRASIL. **Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992**. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos Sociais e Culturais. DOU de 07/07/1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em 20 de fev. 2018.

¹⁶² CASTRO, 2014, p. 48-50.

¹⁶³ BALERA, Wagner. **O modelo brasileiro de seguridade social: viabilidade econômica x direito social**. In: BERWANGER, Jane Lúcia Wilhelm; FERRARO, Suzani Andrade (coords.). *Previdência Social no Brasil e no Mercosul*. Curitiba: Juruá, 2010.

¹⁶⁴ CASTRO, 2014, p. 50-51.

¹⁶⁵ SCHMIDT, 2007.

¹⁶⁶ MARTINS, 2016.

viúvas e filhas dos oficiais falecidos. Após, a partir da Constituição Imperial, em 1824, a constituição dos socorros públicos era a referência à Seguridade Social, no artigo 179¹⁶⁷, mas sem aplicação prática¹⁶⁸.

A primeira entidade privada a funcionar no Brasil e a gerir um sistema de mutualismo foi o Montepio Geral dos Servidores do Estado, criado em 1835, onde várias pessoas se associavam e repartiam os encargos entre todos. O Código Comercial de 1850 também previa seguro para os acidentes imprevistos e inculpados onde o trabalho precisava ser interrompido sem prejuízo do salário até três meses contínuos. A partir de 1850 até 1890, uma série de regulamentos e decretos passaram a regular sobre montepios e aposentadorias¹⁶⁹.

A palavra aposentadoria apareceu na Constituição de 1891 e era para funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação¹⁷⁰. Era tida na época como Previdência Social. O beneficiário não contribuía. O benefício era custeado pelo Estado. Em 1919, a Lei 3.724 estabeleceu indenização em decorrência de acidente de trabalho e o seguro para acidentes de trabalho.¹⁷¹

No entanto, a previdência social foi estabelecida no Brasil, pela Lei Eloy Chaves, considerada o marco do Direito Previdenciário brasileiro¹⁷², e se tratava de uma caixa de aposentadorias e pensões para os ferroviários. Entre outros direitos, quando contasse com 10 anos de ferrovia, o segurado teria direito a aposentadoria por invalidez. Os professores das escolas mantidas pelas empresas vinculadas também eram beneficiários do sistema das Caixas¹⁷³. As caixas de aposentadorias e pensões foram sendo ampliadas cada vez mais e se expandindo para outros setores de serviços chegando a um total de 183 (cento e oitenta e três) caixas e, ano de 1930, o sistema previdenciário deixou de ser estruturado somente por empresas. Nessa época, com a revolução de 1930, a previdência social ganha novo impulso¹⁷⁴.

A Constituição de 1934 trouxe expressamente os Direitos Previdenciários e estabeleceu a forma tríplice de custeio, ou seja, entre trabalhadores, empregadores e o Estado. “Tinha como objetivos o amparo à velhice, invalidez, maternidade, acidentes de trabalho e morte”,

¹⁶⁷ MARTINS, 2016.

¹⁶⁸ HOR VATH Jr., 2006.

¹⁶⁹ MARTINS, 2016.

¹⁷⁰ PREZOTTO, 2011, p. 32.

¹⁷¹ MARTINS, 2016.

¹⁷² PREZOTTO, 2011, p. 31.

¹⁷³ MARTINS, 2016.

¹⁷⁴ CASTRO, 2011, p. 33-34.

consagrando, desta forma, pela primeira vez, os Direitos Sociais no Direito Constitucional brasileiro¹⁷⁵.

A competência para fixar regras sobre a assistência social foi dada à União pela Constituição de 1934. A mesma Constituição também atribuiu aos Estados a responsabilidade para gerir a saúde e assistência públicas e ainda a fiscalização das leis sociais. Nessa época o adjetivo “social” ainda não era um qualificador da previdência. A Constituição de 1937, além de não avançar em matéria de previdência, ainda regrediu, segundo Martins. Em vez de previdência social, emprega a expressão “Seguro Social”. Esta expressão desaparece na Constituição de 1946, onde, pela primeira vez, surge a expressão “Previdência Social”¹⁷⁶.

De 1946 a 1966, inúmeras leis e decretos foram editados para a criação de órgãos e entidades para planejar e gerir a previdência social. Pode-se citar o Conselho Superior da Previdência Social, o Departamento Nacional de Previdência Social, os Institutos de Aposentadorias e Pensões, a Lei Orgânica da Previdência Social, o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural, a Fundacentro (entidade pública de pesquisa e prevenção de acidentes de trabalho), o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), entre outros¹⁷⁷.

Estes órgãos são responsáveis pela organização, regulamentação e gestão da Previdência Social como um todo e trabalham para a manutenção da estrutura organizativa do sistema, bem como na resolução de questões e conflitos no âmbito administrativo contribuindo, inclusive, para a redução de demandas judiciais. Outros órgãos foram criados e, ao longo do tempo, extintos.

Finalmente, a Constituição de 1988 aponta para a nova ordem social tendo como base o primado do trabalho, o bem-estar e a justiça social (artigo 193 e seguintes)¹⁷⁸. Em Seguridade Social, possui três áreas de atuação, quais sejam, assistência social, saúde e previdência social¹⁷⁹. Nesse sentido, regida pelo princípio da universalidade da cobertura e do atendimento, a proteção social se estende a todos os integrantes da sociedade brasileira, independentemente de exercerem atividade remunerada¹⁸⁰. Entretanto, cada área da seguridade social (assistência, saúde e previdência) possui critérios próprios para a cobertura e atendimento dos indivíduos.

¹⁷⁵ CASTRO, 2011, p. 34-35.

¹⁷⁶ MARTINS, 2016, p. 44-46.

¹⁷⁷ MARTINS, 2016.

¹⁷⁸ CASTRO, 2011, p. 39.

¹⁷⁹ HOR VATH Jr., 2006.

¹⁸⁰ CASTRO, 2011, p. 40.

A saúde, com previsão nos artigos 196 ao 200 da Constituição Federal de 1988¹⁸¹, deve ser direito de todos e dever do Estado e visa à redução do risco de doenças e de outros agravos, além de proteção e recuperação¹⁸². Não depende de contribuição. Como um direito público subjetivo, é destinada às pessoas em geral, sendo de relevância pública suas ações e serviços.¹⁸³ De outra forma, é importante ressaltar que a assistência à saúde pode ser exercida pela iniciativa privada, conforme artigo 199, parágrafo 1º da Constituição Federal de 1988, in verbis:

Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada. § 1º As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.¹⁸⁴

A previdência social, objeto central deste estudo, está presente nos artigos 201 e 202 da Constituição Federal de 1988¹⁸⁵. Antes disso, porém, a previdência está elencada entre os direitos sociais do artigo 6º da Constituição Federal que, não por acaso, consta do Capítulo II do Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, conforme já mencionado. Apreende-se assim, que a previdência social deve ser considerada Direito Social Fundamental. De caráter contributivo e de filiação obrigatória, a previdência social protege os riscos em relação à doença, invalidez, morte e idade avançada, protege a maternidade e a gestante, o trabalhador desempregado, concede salário-família e auxílio-reclusão aos dependentes de baixa renda e pensão por morte.

Conforme artigo 201 da Constituição Federal de 1988¹⁸⁶:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a: I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; II - proteção à maternidade, especialmente à gestante; III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º.

¹⁸¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado, 1988.

¹⁸² Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. Ver: BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado, 1988.

¹⁸³ Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado. Ver: BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado, 1988.

¹⁸⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado, 1988.

¹⁸⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado, 1988.

¹⁸⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado, 1988.

A assistência social, disponível para quem dela necessitar, independentemente de contribuição, desde que o indivíduo não possa obter o próprio sustento de outra forma, conforme artigo 203 da Constituição Federal de 1988¹⁸⁷:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Expressas no artigo 204 do texto constitucional referido, as diretrizes das ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com base na descentralização político-administrativa dos entes federados, bem como com a participação da população, por meio de organizações representativas¹⁸⁸.

No Brasil, os períodos da Seguridade Social podem ser divididos em: período de implantação ou de formação (compreende o período da Lei Eloy Chaves); período de expansão (em que ocorreu a propagação dos institutos de aposentadorias e pensões e a criação da Lei Orgânica da Previdência Social); período de unificação (criação do Instituto Nacional da Previdência Social); período de reestruturação que ocorreu com a promulgação da Constituição de 1988, resultando no período a seguridade social¹⁸⁹.

Como visto até o momento, o sistema da seguridade social, como hoje se apresenta, passou por momentos diferentes ao longo da história. Num processo de evolução em termos de solidariedade social, evoluiu para tentar firmar-se de acordo com novos conceitos no contexto de cada época a fim de aumentar os riscos cobertos, melhorar seu alcance e suas prestações, universalizando sua cobertura e buscando a igualdade material subsidiada pelos impostos arrecadados pelo Estado¹⁹⁰. Além dos preceitos constitucionais sobre o tema, a legislação infraconstitucional brasileira conta com a Lei nº 8.212/1991, a Lei nº 8.213/1991 e o Decreto Legislativo nº 3.048/1999 como instrumentos atuais de regulamentação da seguridade social¹⁹¹.

A partir dessas ideias, a seguridade social adquire uma fundamentalidade material pra a garantia das necessidades básicas das pessoas, principalmente considerando o primado da

¹⁸⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado, 1988.

¹⁸⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado, 1988.

¹⁸⁹ HOR VATH Jr., 2006.

¹⁹⁰ HOR VATH Jr., 2006.

¹⁹¹ PREZOTTO, 2011, p. 35.

dignidade da pessoa humana. Adotando-se uma concepção ampla, segundo Cristaldo, a Seguridade Social também é tida como instrumento fundamental da política social para a realização da justiça:

[...] se constituye por um conjunto coordenado de políticas y de instituciones públicas y privadas fundadas en la solidaridad social, reguladas y supervisadas por el estado, que se proponen garantizar a toda la población la liberación de cualquier estado de necesidad y un mínimo de bienestar compatible con la dignidad humana, otorgando protección integral contra las contingencias y cargas sociales, mediante prestaciones que se reconocen como un derecho de la persona y su familia, a través de una equitativa redistribución de la riqueza nacional; [...]¹⁹².

Enquanto no Brasil, para o alcance e atingimento dos objetivos que envolvem a Seguridade Social, os princípios norteadores iluminam todo o sistema. A Constituição Federal elenca alguns objetivos e princípios que, com poucas diferenças, estão também inscritos no decreto nº 3.048/1999¹⁹³, no artigo 1º, os quais tratam da Seguridade Social. Esses princípios influenciam de forma direta os princípios próprios da Previdência Social, razão pela qual é importante mencioná-los. São eles: I - Universalidade da cobertura e do atendimento; II - Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III - Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV - Irredutibilidade do valor dos benefícios, de forma a preservar-lhe o poder aquisitivo; V - Equidade na forma de participação no custeio; VI - Diversidade da base de financiamento; e VII - Caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados.

Princípios, como ponto de partida de algo, são requisitos primordiais que dão a base para trilhar o caminho onde se quer chegar. Mas é preciso conhecer o significado de princípio perante o Direito. Fora do ordenamento jurídico, segundo Martins¹⁹⁴, os princípios poderiam pertencer à ética, mas para o Direito, “o princípio é seu fundamento, a base, a estrutura, o fundamento que irá informar e inspirar as normas jurídicas”.

Martins¹⁹⁵ segue afirmando:

Têm os princípios grau de abstração muito maior do que o da norma. São as normas gerais, visando ser aplicadas para um número indeterminado de atos e de fatos, que são específicos. Não são editadas para uma situação específica. Os princípios servem para uma série indefinida de aplicações. [...] os princípios diferenciam-se das regras por vários aspectos. As regras estão previstas no ordenamento jurídico. Os princípios

¹⁹² CRISTALDO M., 2010, p. 122.

¹⁹³ BRASIL. **Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999.** Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Brasília: DOU de 07/05/1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm>. Acesso em 26 abr. 2018

¹⁹⁴ MARTINS, 2016.

¹⁹⁵ MARTINS, 2016, p. 93.

nem sempre estão positivados, expressos no ordenamento jurídico, pois em alguns casos estão implícitos nesse ordenamento, contidos em alguma regra. Decorrem os princípios de estimativa ética e social.

Pela teoria de Ronald Dworkin¹⁹⁶ sobre princípios, ele os distingue fazendo comparações com as regras. Enquanto as regras são aplicáveis à maneira do tudo-ou-nada, os princípios orientam para a tomada de decisão. Eles possuem sempre uma dimensão de peso ou importância, devendo o aplicador fazer uma ponderação entre eles para escolher o que melhor se aplica ao caso. De outro modo, um princípio enuncia uma razão que conduz o argumento para certa direção, mas que necessita de uma decisão.

O autor¹⁹⁷ afirma:

Os princípios possuem uma dimensão que as regras não têm – a dimensão de peso ou importância. Quando os princípios se inter cruzam [...], aquele que vai resolver o conflito tem de levar em conta a força relativa de cada um. Esta não pode ser, por certo, uma mensuração exata e o julgamento que determina que um princípio ou uma política particular é mais importante que a outra frequentemente será objeto de controvérsia. Não obstante, essa dimensão é uma parte integrante do conceito de um princípio, de modo que faz sentido perguntar que peso ele tem e o quão importante ele é.

Em contrapartida, Robert Alexy¹⁹⁸ considera que os princípios se equiparam a valores. As regras possuem uma aplicação mais restrita: ou são cumpridas ou não são. Princípios são mandamentos de otimização que devem se realizar na maior medida possível em relação às possibilidades fáticas e jurídicas. No caso de uma colisão, deve haver o sopesamento dos princípios envolvidos e, então, um terá precedência sobre o outro.

Assim diz Alexy¹⁹⁹:

Se dois princípios colidem – o que ocorre, por exemplo, quando algo é proibido de acordo com um princípio e, de acordo com outro, permitido –, um dos princípios terá que ceder. Isso não significa, contudo, nem que o princípio cedente deva ser declarado inválido, nem que nele deverá ser introduzida uma cláusula de exceção. Na verdade, o que ocorre é que um dos princípios tem precedência em face do outro sob determinadas condições. Sob outras condições a questão da precedência pode ser resolvida de forma oposta. Isso é o que se quer dizer quando se afirma que, nos casos concretos, os princípios têm pesos diferentes e que os princípios com maior peso têm precedência.

¹⁹⁶ DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 40-41.

¹⁹⁷ DWORKIN, 2002, p. 42-43.

¹⁹⁸ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução Virgílio Afonso da Silva. 2ª ed. Malheiros Editores Ltda., 2008, 93.

¹⁹⁹ ALEXY, 2008, 93-94.

A evolução do direito reconheceu a normatividade dos princípios de modo que estes podem ser invocados “como fundamento de decisões judiciais servindo de instrumento para a resolução de conflitos e determinação de comportamento social”²⁰⁰.

Ademais, importa lembrar que, a Previdência Social pertence aos Direitos Humanos, estando disposta inclusive na Declaração Universal de Direitos Humanos e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, dentre outros²⁰¹. Para Gabriela Neves Delgado²⁰², “a compreensão de que *o ser humano é um centro convergente dos Direitos Humanos* é fundamento indispensável para a construção do arcabouço principiológico da Ciência do Direito”, principalmente do Direito Previdenciário.

Delgado²⁰³ afirma que os princípios contribuem para uma melhor compreensão do universo normativo. A autora²⁰⁴ diz que “são diretrizes centrais que se inferem de um sistema jurídico e que, após inferidas, a eles se reportam, informando-o”. O valor-fonte dos princípios, segundo ela, é a dignidade do ser humano, “pressuposto indispensável para a sua construção normativa”.

Para Virgílio Afonso da Silva²⁰⁵, a realização daquilo que a norma de direito fundamental dispõe é dependente das condições fáticas e jurídicas existentes tanto das normas de direito privado quanto da legislação infraconstitucional. Com isso, a Seguridade Social se evidencia como um direito social fundamental a partir do momento em que o Estado precisa atender às necessidades do ser humano nas adversidades da vida, principalmente em relação ao futuro, além de ser uma forma de distribuição de renda. Sendo as necessidades sociais não atendidas, irão repercutir sobre outras pessoas e, como consequência, sobre a sociedade de forma geral. “A OIT também entende que a Seguridade Social é parte da proteção social como um todo”²⁰⁶.

²⁰⁰ BOLLMANN, Vilian. Princípios constitucionais da previdência social. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 1, nº 1, 3º quadrimestre de 2006, p. 613. Disponível em: <<http://siaibib01.univali.br/pdf/Artigo%20Vilian%20Bollmann.pdf>>. Acesso em 18 jun. 2018.

²⁰¹ CASTRO, Priscila Gonçalves de. **Teoria Geral do Direito Internacional Previdenciário: acordos internacionais no direito previdenciário brasileiro, teoria e prática**. São Paulo: LTr, 2011. p. 85.

²⁰² DELGADO, Gabriela Neves. Princípios internacionais do direito do trabalho e do direito previdenciário. **Revista LTr**. Vol. 74, nº 03, p. 337-342, mar. de 2010, p. 388.

²⁰³ DELGADO, 2010.

²⁰⁴ DELGADO, 2010, p. 387.

²⁰⁵ SILVA, Virgílio Afonso da. **A constitucionalização do direito: os direitos fundamentais na relação entre particulares**. 1ª ed., 4ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2014.

²⁰⁶ MARTINS, 2016, p. 59.

Sendo assim, de suma importância para o sistema, como princípios e objetivos da previdência social, o Regulamento da Previdência Social, Decreto 3.048 de 1999²⁰⁷, em seu artigo 4º, elenca uma série deles, os quais vale destacar de maneira breve:

- a) *Universalidade de participação nos planos previdenciários*: dado o caráter contributivo, essa universalidade sofre algumas restrições. Só terá direito à participação nos planos previdenciários quem é contribuinte ou dependente deste²⁰⁸.
- b) *Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais*: uniformidade significa identidade, ou seja, poderá haver prestações idênticas para toda a população; tem como base o princípio da igualdade independentemente de onde residam ou trabalhem²⁰⁹.
- c) *Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios*: a seletividade diz respeito à fase legislativa em que serão definidos os benefícios e serviços que melhor atenderão às necessidades dos indivíduos; a distributividade “indica que a escolha das prestações pelo legislador deve contemplar que possuam maiores necessidades”²¹⁰.
- d) *Cálculo dos benefícios considerando-se os salários-de-contribuição corrigidos monetariamente*: os benefícios são calculados com base numa média de salários-de-contribuição apurada em um certo período de tempo. Para evitar a defasagem, a Constituição Federal determina que sejam utilizados todos os salários-de-contribuição a fim de preservar o valor real²¹¹.
- e) *Valor da renda mensal dos benefícios substitutos do salário-de-contribuição ou do rendimento do trabalho do segurado não inferior ao do salário mínimo*: quando o segurado, por algum motivo, deixa ou perde a capacidade laborativa, os benefícios previdenciários visam substituir a remuneração antes recebida. Em virtude disso, o

²⁰⁷ BRASIL. **Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999**. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Brasília: DOU de 07/05/1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm>. Acesso em 26 abr. 2018.

²⁰⁸ DIAS, Eduardo Rocha; MACEDO, José Leandro Monteiro de. **Curso de direito previdenciário**. São Paulo: Método, 2008.

²⁰⁹ DIAS e MACEDO, 2008.

²¹⁰ DIAS e MACEDO, 2008.

²¹¹ DIAS e MACEDO, 2008.

artigo 7º da Constituição Federal, em seu inciso IV,²¹² assegura que nenhum trabalhador deve receber salário inferior ao mínimo estabelecido para a manutenção das suas necessidades básicas de subsistência, bem como a de seus familiares²¹³.

f) *Irredutibilidade do valor dos benefícios, de forma a preservar-lhe o poder aquisitivo:* ao Estado impõe-se, mais do que reajustar os benefícios como forma de preservar-lhes o valor real como determina o texto constitucional,²¹⁴ uma abstenção de redução do valor destes benefícios²¹⁵.

a) *Caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados:* conforme estabelece o artigo 10 da Constituição Federal de 1988,²¹⁶ a administração da seguridade social será descentralizada uma vez que se trata dos interesses da coletividade, respeitando-se, internamente, a sua base hierárquica²¹⁷.

Configura-se, como visto até o momento, que os princípios que norteiam o sistema, quando elevados à categoria de normas, são de extrema relevância dentro de um ordenamento jurídico. Contudo, importa lembrar que existem também princípios tidos como gerais, por exemplo, o princípio da solidariedade, princípio da vedação ao retrocesso, princípio da proteção ao hipossuficiente, os quais também consolidam e fundamentam a estrutura normativa do Direito Previdenciário brasileiro.

Nesse sentido do conhecimento das normas vigentes no sistema de Seguridade Social, mais precisamente da subárea da Previdência Social, tendo como suporte toda a sua principiologia, que tem sua base de sustentabilidade na contribuição do trabalhador (entre outros), os acordos internacionais que versam sobre essa matéria acabam criando um modelo jurídico que permite ao trabalhador o acesso aos sistemas previdenciários tanto do país de

²¹² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado, 1988.

²¹³ DIAS e MACEDO, 2008.

²¹⁴ Artigo 194, inciso IV: irredutibilidade do valor dos benefícios. Ver: BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado, 1988.

²¹⁵ DIAS e MACEDO, 2008.

²¹⁶ Art. 10: É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação. Ver: BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado, 1988.

²¹⁷ DIAS e MACEDO, 2008.

origem quanto do país onde irá exercer sua atividade profissional. Isso garante uma proteção bem mais efetiva a esse trabalhador.

2.3 A Seguridade/Previdência Social para os imigrantes: a responsabilidade integrada dos Estados

O Estado que recebe trabalhadores imigrantes possui uma grande responsabilidade em dar proteção e condições para que vivam de forma digna. Em virtude da globalização que facilitou de forma considerável a mobilidade humana, esta responsabilidade se desenha num perfil internacional. Os Estados, de forma conjunta e comprometida, precisam dar suporte a essas pessoas que decidem organizar suas vidas em outros ou vários países. Segundo Copetti Santos²¹⁸, receber o imigrante “é um dos mais relevantes problemas de governabilidade a ser enfrentado pelos Estados e sociedades que estão envolvidos nos processos de mobilidade”. A atuação dos Estados com políticas públicas de forma integrada é fundamental. Rosita Milesi e Willian Cesar de Andrade²¹⁹, esclarecem que:

“Muitas vezes a realidade de quem ‘bate à porta’ do IMDH é de extrema necessidade. Suas urgências vão desde a falta de dinheiro para comer e de um lugar para se abrigar, à ausência de documentação, desemprego ou falta de condições para se inserir no mercado, desconhecimento da língua, estranheza dos costumes locais, etc. Viabilizar soluções para essas demandas ultrapassa o que o IMDH poderia fazer sozinho”.

Coloca-se aparente, neste momento de intenso fluxo migratório, a necessidade de aprimorar políticas públicas conjuntas em termos de acordos internacionais acerca dos direitos sociais como forma de proteção e segurança das populações migratórias no que tange à Seguridade Social, mais especificamente em termos de previdência social para os trabalhadores migrantes. Assim, é de importância fundamental que haja uma certa adequação dos sistemas de seguridade entre os países que irão instituir seus acordos internacionais, pois irá contribuir para

²¹⁸ SANTOS, 2016, p. 25.

²¹⁹ MILESI, Rosita; ANDRADE, Willian Cesar de. A sociedade civil na atenção aos imigrantes e refugiados - o agir do IMDH. In: PRADO, Eraldo José Peixoto do e COELHO, Renata (org.). **Migrações e trabalho**. Brasília: Ministério Público do Trabalho, 2015, p. 177. Disponível em: <https://portal.mpt.mp.br/wps/wcm/connect/portal_mpt/2744ae77-4584-4d92-b91d-185adc09ba87/Livro_Migracoes_e_TrabalhoWEB.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=2744ae77-4584-4d92-b91d-185adc09ba87>. Acesso em 11 jun. 2017.

a implementação destes, eliminando as distinções de tratamento entre trabalhadores nacionais e estrangeiros²²⁰.

Para o Presidente da Rede Europeia para Pesquisa sobre Previdência Complementar, Heinz-Dietrich Steinmeyer²²¹, os Estados precisam resolver o impasse que se apresenta neste sentido:

Indivíduos que emigraram para outros países gostariam de receber seus benefícios - com direito adquirido antes da emigração e também em seus novos países. Por várias razões, pode haver dificuldades para que isso ocorra. Por um lado, o país de origem pode não estar disposto a pagar os benefícios de uma pessoa que vive em um outro país. Por outro, a pessoa pode não preencher os requisitos para ter acesso aos benefícios de seu novo país por não ter passado aí tempo suficiente para qualificar-se como parte de sua força de trabalho.

O direito ao trabalho, sobre a perspectiva das migrações laborais, encontra respaldo no âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT)²²². Criada logo após a Primeira Guerra Mundial,²²³ foi o primeiro organismo internacional a produzir uma legislação específica sobre migrações e trabalho, a OIT já editou uma série de convenções e recomendações que versam sobre previdência social relativamente a trabalhadores em trânsito.

O intuito dessas convenções e recomendações é facilitar o processo de imigração e garantir o mesmo tratamento aos nacionais e imigrantes relativamente aos direitos trabalhistas e previdenciários²²⁴. Vale destacar as convenções de nº 19, por tratar da igualdade de tratamento dos trabalhadores estrangeiros e nacionais em matéria de acidente de trabalho; a de nº 97 sobre trabalhadores migrantes reforçando-se, quando da aplicação desta, a não discriminação em virtude da nacionalidade (e outros); a de nº 102 aponta normas mínimas de seguridade social; a de nº 118 que versa sobre a igualdade de tratamento entre nacionais e estrangeiros em previdência social; e a Convenção nº 143, relativa às migrações em condições abusivas e à promoção da igualdade de oportunidades e de tratamento dos trabalhadores migrantes²²⁵.

²²⁰ PREZOTTO, 2011, p. 55.

²²¹ STEINMEYER, Heinz-Dietrich. Experiências Europeias com Acordos Internacionais de Seguridade Social. In: Brasil. **Ministério da Previdência Social**. Migrações Internacionais e a Previdência Social. Brasília: MPAS, SPS, CGEP, 2006, p. 70. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_081014-111404-830.pdf>. Acesso em 09 jun. 2017.

²²² REIS, Rossana Rocha. Soberania, Direitos Humanos e Migrações Internacionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 19 nº. 55. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v19n55/a09v1955.pdf>>. Acesso em 17 jan. 2018.

²²³ PREZOTTO, 2011, p. 25.

²²⁴ REIS, 2018.

²²⁵ CASTRO, 2011. p. 96-97.

As migrações em grande escala, então, passaram a exigir as primeiras Convenções Internacionais que regulassem minimamente a matéria e servissem de norte aos Estados na criação da sua legislação interna. A intenção da OIT na elaboração dessas normas específicas era que os imigrantes tivessem os mesmos direitos dos trabalhadores nacionais, não importando sua nacionalidade, raça, religião ou sexo.²²⁶

Atualmente, a preocupação da OIT ainda persiste a ponto de estabelecer uma meta de melhora do trato com os trabalhadores migrantes até 2030. Segundo Informes Técnicos, 2016.2 da OIT²²⁷:

(...) la OIT ha desempeñado un papel clave para que este tema se incluyera entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el marco de la Agenda 2030. Allí la meta 8.8 se ha definido en los siguientes términos: “Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y protegido para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios”.

A ONU, Organização das Nações Unidas, também mantém preocupação com tema de trato tão amplo como é o da migração dos povos. Em 1972, por meio da Resolução nº 1.706 (LIII), a Organização “alertou para os problemas de transporte ilegal de trabalhadores para países europeus e de exploração de trabalhadores de países africanos em condições similares à escravidão e ao trabalho forçado”²²⁸.

Em setembro de 2016, por ocasião da adoção da Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes, a Assembleia Geral da ONU decidiu desenvolver um “Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular”. O processo de desenvolvimento desse pacto se iniciou em abril de 2017 e o objetivo é adotar o pacto em 2018 em uma conferência sobre migração internacional. “O pacto global para a migração será o primeiro acordo negociado entre governos, preparado sob os auspícios das Nações Unidas, para cobrir todas as dimensões da migração internacional de forma holística e abrangente”.²²⁹

Esta iniciativa da ONU demonstra mais uma vez que um tema de amplitude internacional precisa ser pensado, planejado e desenvolvido de forma conjunta entre os Estados

²²⁶ BRITO, Fausto. A politização das migrações internacionais: direitos humanos e soberania nacional. *R. bras. Est. Pop.*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, p. 77-97, jan./jun. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v30n1/v30n1a05.pdf>>. Acesso em 21 jan. 2018.

²²⁷ OIT, 2016, p. 16.

²²⁸ PIOVESAN, 2013, p. 140.

²²⁹ CEPAL (COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE). **Migrantes dão contribuição econômica, social e cultural aos países em que vivem**, 2017b. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/cepal-migrantes-dao-contribuicao-economica-social-e-cultural-aos-paises-em-que-vivem/>>. Acesso em 03 de ago. 2018.

soberanos. Trata-se de uma oportunidade de melhorar a governança da migração de modo a enfrentar os desafios que estão associados a ela atualmente²³⁰.

Segundo Balera²³¹, “uma concepção pós-moderna da seguridade social, haveria de considerar como o grande desafio da política social do terceiro milênio consistirá na outorga de um benefício mínimo a todos os residentes de um país”, independentemente da nacionalidade. Então, se os riscos são globais porque a dimensão social é mundial, também a saída para o problema é global²³², principalmente em se tratando de proteção social dos imigrantes, já que, muitas vezes, os sistemas de seguridade dos países, sendo diferentes entre si, dificultam a efetivação dos direitos dos imigrantes²³³.

Surge a necessidade de internacionalização da proteção social em virtude do mundo globalizado, uma vez que a humanidade como um todo é responsável pela criação de novos postos de trabalho. É uma nova realidade resultante do processo de globalização que espalha seus efeitos nas relações de trabalho da mesma forma que mantém relação com a seguridade social²³⁴. Alicia Bárcena²³⁵, Secretária Executiva da CEPAL, declarou em reunião das comissões regionais das Nações Unidas sobre perspectivas do Pacto mundial para a migração segura, ordenada e regular, que o pacto constitui um olhar universal sobre os fenômenos migratórios.

Wagner Balera²³⁶ considera a globalização da seguridade social “como um desafio que se coloca a todos os povos para encontrarem a justa e equitativa fórmula conciliatória entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social”. Noutro sentido, encontra-se a flexibilidade e precariedade das atividades laborais. Os indivíduos já não permanecem no mesmo espaço por toda a vida, tampouco a profissão ou atividade desempenhada é vitalícia. Assim, a proteção social, de forma ampla e globalizada, deve ter meios de “garantir os direitos sociais de pessoas móveis, pluralistas e flexíveis”²³⁷.

²³⁰ CEPAL, 2017b.

²³¹ BALERA, 2010, p. 237.

²³² BALERA, 2010.

²³³ PREZOTTO, 2011, p. 11.

²³⁴ HOR VATH, 2006.

²³⁵ CEPAL (COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE). **América Latina y el Caribe reafirma compromiso con Pacto mundial sobre migración**, 2017a. Disponível em: <<https://www.cepal.org/es/noticias/america-latina-caribe-reafirma-compromiso-pacto-mundial-migracion>>. Acesso em 24 ago. 2018.

²³⁶ BALERA, 2010, p. 236.

²³⁷ ARRIGHI, Walter O. Portabilidade de fundos nos sistemas previdenciários. In: Brasil. **Ministério da Previdência Social. Migrações internacionais e a Previdência Social**. Brasília: MPAS, SPS, CGEP, 2006. p. 168. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_081014-111404830.pdf>. Acesso em 07 ago. 2018.

A proteção social se faz necessária para diminuir as diferenças econômicas presentes na atual sociedade globalizada. Trata-se, assim, de ajustar “modelos de globalização” para que não se contemple somente o desenvolvimento econômico, mas de forma especial, o desenvolvimento social²³⁸.

No caso do Estado brasileiro, a Constituição Federal prevê, em seu artigo 4º, que a República Federativa do Brasil observará, nas suas relações internacionais, os princípios da independência nacional, prevalência dos direitos humanos, autodeterminação dos povos, não-intervenção, igualdade entre os Estados, defesa da paz, solução pacífica dos conflitos, repúdio ao terrorismo e ao racismo, cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e concessão de asilo político.²³⁹ De grande importância o parágrafo único deste artigo no que se refere à busca da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

Há no dispositivo constitucional acima mencionado a intenção de manter relações efetivas com outros estados principalmente os que compõem a América Latina de modo a, de forma propositiva e conjuntamente, atuar para a melhora da qualidade de vida dos indivíduos e formação de uma comunidade integrada. Saída viável e que deve ser considerada por todos os Estados.

Ademais, a Lei de Migração²⁴⁰, instituída pelo Estado brasileiro em maio de 2017, estabelece novos princípios e diretrizes no trato com as populações migrantes, dando fim à ideia de migração com políticas de securitização. A lei, além de facilitar o processo de legalização e permanência do imigrante, trata dos brasileiros que vivem no exterior. O artigo 3º, entre seus vinte e dois incisos, fala da cooperação internacional com os Estados de origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios visando a proteção dos direitos humanos dos migrantes (inciso XV). Ainda, ressalta a integração e desenvolvimento das regiões de fronteira para a articulação de políticas públicas regionais de garantia dos direitos do residente fronteiriço (inciso XVI). Tais princípios e diretrizes da política migratória contempla o acesso igualitário e livre à Seguridade Social (inciso XI).

²³⁸ BALERA, 2010, p. 236-237.

²³⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado, 1988.

²⁴⁰ BRASIL. **Lei 13.445 de maio de 2017**. Lei de Migração. Brasília, DOU de 25/05/2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm>. Acesso em 17 out. 2018.

É neste sentido que o próximo capítulo, o capítulo III, tratará dos acordos internacionais²⁴¹ que versam sobre previdência social de que o Brasil faz parte juntamente com países vizinhos. Esses acordos preveem os direitos previdenciários dos trabalhadores migrantes (direitos estes que se encontram dentro das políticas de Seguridade Social²⁴²). De forma a facilitar a leitura, faz-se necessário explicar alguns conceitos como direito adquirido e portabilidade de fundos e prestações, assuntos centrais a serem desenvolvidos.

Direito adquirido: espécie de direito desde antes da emigração; acúmulo do tempo de contribuição e/ou dos anos trabalhados a fim de serem computados na sua totalidade no lugar onde for solicitado o direito às prestações de maneira que mantenham o direito aos benefícios e que todos os períodos de tempo sejam contabilizados no cálculo final, considerando, claro, a legislação de cada país-parte²⁴³.

Portabilidade de fundos e prestações: refere-se à alternativa que os trabalhadores migrantes têm de, ao mudarem de residência de um país para o outro, transferirem os fundos e prestações destinados aos benefícios previdenciários adquiridos ao longo da vida laboral, desde que este país possua sistema previdenciário semelhante²⁴⁴.

²⁴¹ Segundo Gonçalves de Castro, “acordo” é apenas uma das denominações que recebem os tratados internacionais, pois estes podem ainda denominar-se, dependendo do seu conteúdo, objeto, finalidade, forma, como: convenção, declaração, protocolo, convênio, ajuste, entre outros. Neste trabalho as denominações variam em virtude de as legislações empregarem terminologias diferentes, mas o significado será sempre o mesmo, ou seja, é o ajuste firmado entre os Estados para o trato de normas sobre Previdência Social. Ver: CASTRO, Priscila Gonçalves de. **Teoria Geral do Direito Internacional Previdenciário: acordos internacionais no direito previdenciário brasileiro, teoria e prática**. São Paulo: LTr, 2011. p. 82.

²⁴² A propósito do termo “Seguridade Social”, torna-se importante alertar que, nos mais diferentes países, os sistemas de proteção também ganham denominações distintas. No Brasil, Seguridade Social é gênero e abrange os três ramos, a saber: Saúde, Assistência e Previdência Social. Em outros países, fala-se em segurança social, seguridade ou até mesmo previdência para se denominar a espécie de que trata este capítulo, ou seja, a Previdência Social. Para se esclarecer o uso do termo, quando o conteúdo se referir ao Brasil, Seguridade Social significa gênero e Previdência, espécie.

²⁴³ STEINMEYER, 2006.

²⁴⁴ QUINTEROS, Mercedes Hoces. **Portabilidade dos fundos previdenciários: uma nova alternativa para os trabalhadores migrantes**. In: Migrações internacionais e a Previdência Social. Brasília: Ministério da Previdência Social, MPAS, SPS, CGEP, 2006. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_081014-111404-830.pdf>. Acesso em 07 ago. 2018.

CAPÍTULO III – A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM MATÉRIA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: DOS DIREITOS ADQUIRIDOS NO EXTERIOR PELO TRABALHADOR MIGRANTE À PORTABILIDADE DE FUNDOS E PRESTAÇÕES

Para o Direito Internacional, os acordos internacionais, no sentido da cooperação entre os Estados, são de extrema relevância como direito escrito e normatizado. Os acordos internacionais que tratam sobre previdência social são uma ferramenta para proteger os direitos (adquiridos ou em vias de aquisição) dos trabalhadores que se locomovem de um país para outro em processo migratório²⁴⁵.

O terceiro capítulo apresenta os acordos internacionais em matéria previdenciária assinados pelo Brasil com os países da América Latina e Caribe, em especial o Acordo Iberoamericano, o Acordo com os países do Mercosul e o Acordo com o Chile, em seus aspectos mais relevantes centrados no tema deste estudo. Sendo assim, a primeira seção é sobre a cooperação internacional latino-americana e caribenha em matéria de Previdência Social tendo como base os acordos internacionais vigentes no Brasil. A segunda seção atenta para a conservação dos direitos previdenciários adquiridos no exterior pelo trabalhador migrante proveniente da América Latina e Caribe e a portabilidade de fundos e prestações. Por fim, a seção terceira aponta algumas saídas para melhorar a viabilidades dos acordos firmados bem como a sua abrangência e cobertura em relação aos seus beneficiários migrantes.

3.1 A cooperação internacional latino-americana e caribenha em matéria de Previdência Social: acordos internacionais vigentes no Brasil

Na sociedade contemporânea, o fluxo migratório intenso é um dos principais motivos pelos quais são previstos e firmados os chamados acordos internacionais entre os países. Mais precisamente após a Segunda Guerra Mundial, o número de acordos internacionais sobre Seguridade Social aumentou de forma considerável para prever e regular a proteção do trabalhador de forma recíproca entre os Estados²⁴⁶.

²⁴⁵ CASTRO, 2011. p. 86.

²⁴⁶ MARTINS, 2016.

Na conceituação do termo ‘acordo’, Arrighi²⁴⁷ considera:

Uma convenção supõe um pacto, um acordo, um convênio ou um ajuste entre duas ou mais pessoas ou entidades sobre uma matéria ou objeto determinado. Em sentido lato, convenção ou tratado internacional é uma declaração de vontade bilateral ou multilateral emanada de sujeitos do Direito Internacional, ou seja, dos Estados ou das Organizações de caráter internacional.

Castro²⁴⁸, por sua vez, faz consideração sobre a importância dos acordos:

[...] o artigo 468 da Instrução Normativa nº 45 do INSS/PRES, de 11/08/2010, esclarece dizendo que ‘os Acordos Internacionais têm por objetivo principal garantir os Direitos de Seguridade Social previstos nas legislações dos dois países, especificados no respectivo acordo, aos trabalhadores e dependentes legais, residentes ou em trânsito nos países acordantes’.

Cada um dos acordos firmados entre os Estados possui benefícios previdenciários específicos os quais versam sobre: incapacidade para o trabalho (permanente ou temporária); acidente do trabalho e doença profissional; tempo de serviço; velhice; morte; reabilitação profissional²⁴⁹. No entanto, pode haver diversidade nas áreas de cobertura dos acordos dependendo de cada Estado contratante.

Tradicionalmente, os acordos cobrem benefícios monetários (aposentadoria, saúde e acidentes de trabalho). Se um dos Estados contratantes não possui cobertura universal em todas as áreas [...], a cobertura pode ser limitada. Alguns acordos de seguridade social também cobrem seguro desemprego; isso ocorre principalmente com países limítrofes²⁵⁰.

A Constituição Brasileira de 1988²⁵¹ instituiu a Seguridade Social, disposta no seu Título VIII, respeitando as recomendações da OIT sobre as normas mínimas da Seguridade Social. A Convenção nº 102 da OIT²⁵² enuncia que “o sistema deve abranger prestações contra os riscos de desemprego, idade avançada, acidente de trabalho e doença profissional, invalidez, morte, assistência médica, encargos familiares, maternidade e doença”, e em sua Parte XII estabelece igualdade de tratamento para os residentes estrangeiros:

1. Os residentes não nacionais devem gozar dos mesmos direitos que os residentes nacionais. Todavia, no que diz respeito às prestações ou às frações de prestações financiadas exclusivamente ou em sua maior parte pelos cofres públicos e, no que se refere aos regimes transitórios, podem ser prescritas disposições especiais relativamente aos estrangeiros e aos nacionais nascidos fora do território do

²⁴⁷ ARRIGHI, 2006. p. 180.

²⁴⁸ CASTRO, 2011. p. 90.

²⁴⁹ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Previdência. **Assuntos Internacionais**. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/a-previdencia/assuntos-internacionais/>>. Acesso em 01 ago. 2018.

²⁵⁰ STEINMEYER. Heinz-Dietrich. Experiências europeias com Acordos de Seguridade Social. In: Brasil. **Ministério da Previdência Social. Migrações internacionais e a Previdência Social**. Brasília: MPAS, SPS, CGEP, 2006. p. 73. Disponível em: http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_081014-111404-830.pdf. Acesso em 07 ago. 2018.

²⁵¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado, 1988.

²⁵² BRASIL. **Convenção nº 102 da OIT**. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.ilo.org/brasilia/convencoes/lang--pt/index.htm>>. Acesso em 02 ago. 2018.

Estado-Membro.

2. Nos sistemas de previdência social contributiva, cujo amparo se destina aos assalariados, as pessoas amparadas que são nacionais de um outro Membro que aceitou as obrigações decorrentes do capítulo em apreço do Convênio, devem, com relação ao referido capítulo, gozar dos mesmos direitos que os nacionais do Membro interessado. Todavia, a aplicação do presente parágrafo pode estar subordinada à existência de um acordo bilateral ou multilateral prevendo a reciprocidade.

A ratificação de convenções da OIT obriga o Estado-parte a cumpri-la e a seguir as determinações de envio de relatórios das medidas implementadas para a aplicação dos seus dispositivos, bem como o envio de cópias às organizações de trabalhadores e empregadores a fim de receber possíveis pareceres sobre²⁵³.

O Ministério das Relações Exteriores é o responsável pela condução dos acordos assim como por toda a política externa do Brasil. Entre os objetivos principais desses acordos firmados entre os países partes está a garantia dos direitos previdenciários estabelecidos pelas respectivas legislações, aos trabalhadores e dependentes legais residentes ou em trânsito. Tais acordos não têm o condão de modificar a legislação interna de cada país²⁵⁴. Ou seja, o objetivo não é uniformizar as legislações dos Estados-partes, mas garantir que os cidadãos possam se locomover sem que haja a perda de direitos. O Brasil tenta, através dos acordos, adequar o seu sistema de seguridade diante do cenário globalizado²⁵⁵.

Pelas informações atualizadas da Secretaria de Previdência²⁵⁶ do Ministério da Fazenda, o Brasil possui os seguintes acordos de Previdência Social²⁵⁷:

- Multilaterais: Ibero-americano e Mercosul
- Bilaterais: Alemanha, Bélgica, Cabo Verde, Canadá, Chile, Coreia, Espanha, Estados Unidos, França, Grécia, Itália, Japão, Luxemburgo, Portugal e Quebec.

²⁵³ CASTRO, 2011. p. 81.

²⁵⁴ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Previdência. **Assuntos Internacionais**. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/a-previdencia/assuntos-internacionais/>>. Acesso em 01 ago. 2018.

²⁵⁵ PREZOTTO, 2011, p. 58.

²⁵⁶ “Na Secretaria de Previdência, a Coordenação-Geral de Cooperação e Acordos Internacionais é o órgão responsável pela celebração dos Acordos Internacionais e pelo acompanhamento e avaliação de sua operacionalização”. Ver: BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Previdência. **Assuntos Internacionais**. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/a-previdencia/assuntos-internacionais/>>. Acesso em 01 ago. 2018.

²⁵⁷ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Previdência. **Assuntos Internacionais**. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/a-previdencia/assuntos-internacionais/>>. Acesso em 01 ago. 2018.

Os acordos bilaterais firmados com Bulgária, Israel, Moçambique e Suíça ainda se encontram em processo de ratificação²⁵⁸ pelo Congresso Nacional não estando em vigor. Também o acordo multilateral que abrange a CPLP (Comunidade de Países de Língua Portuguesa) se encontra no mesmo processo de ratificação não estando, assim, em vigor.²⁵⁹

Sobre o CARICOM, Acordo de Seguridade Social da Comunidade do Caribe, é um estudo importante para a análise da Seguridade Social. Em vigor desde abril de 1997, tem por objetivo garantir direitos aos benefícios sociais, igualdade de tratamento e facilitar a mobilidade dentro do bloco regional. Em breves apontamentos, este acordo cuida também da totalização de períodos de contribuição em todos os países em que a pessoa trabalhou. Prevê ainda a manutenção dos direitos adquiridos ou em curso de aquisição independentemente da mudança de residência entre um território ou outro.²⁶⁰

No que se refere ao Caribe, entretanto, cumpre salientar que, embora o intenso fluxo migratório dos haitianos para o Brasil, principalmente a partir de 2010²⁶¹, estes dois países não possuem acordo na área da Seguridade Social. Brasil e Haiti mantêm relações diplomáticas bem próximas devido à ajuda humanitária que Brasil presta ao Haiti desde o Sismo ocorrido em 2010 e auxiliando, inclusive com a atuação das Forças Armadas do Brasil, na Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti após o golpe de Estado em 2004.

O intuito dos Estados, por meio desses instrumentos de integração, os chamados acordos internacionais, é garantir os direitos sociais dos cidadãos trabalhadores mesmo quando se encontrem fora de seu território de origem. Considerando os tratados dos quais o Brasil faz parte, apresenta-se a seguir detalhes a respeito destes instrumentos aplicáveis aos imigrantes provenientes de países da América Latina e do Caribe, quais sejam: o acordo Ibero-americano, o acordo com Mercosul e o acordo entre Brasil-Chile.

²⁵⁸ A entrada em vigor dos acordos firmados entre os países ocorre somente após o processo de ratificação pelos Parlamentos dos países (no caso do Brasil: após ratificação do Congresso Nacional e a publicação do respectivo Decreto Presidencial).

²⁵⁹ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Previdência. **Assuntos Internacionais**. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/a-previdencia/assuntos-internacionais/>>. Acesso em 01 ago. 2018.

²⁶⁰ OEA, 2015, p. 27-29.

²⁶¹ SICREMI (Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas). Brasil, OEA, 2014. Disponível em: <<http://www.migracionoea.org/index.php/es/sicremi-es/44-sicremi/publicacion-2014/informe-parte-ii-es/577-brasil.html>>. Acesso em 16 ago. 2018.

a) Acordo Multilateral Ibero-americano de Seguridad Social

O Acordo Multilateral Ibero-americano de Seguridad Social²⁶², firmado em 2007 e atualizado em 2016, apenas entrou em vigor em 2011 para os seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, El Salvador, Equador, Espanha, Paraguai, Portugal e Uruguai, sendo que foi ratificado pelo Brasil ainda em 2009. Hoje o acordo conta com a adesão de outros países: Colômbia, Costa Rica, Peru, República Dominicana²⁶³ e Venezuela. Entretanto, até maio de 2014 a situação era a seguinte:

- En ocho países (36% de sus miembros) el CMISS está en vigor: Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Paraguay y Uruguay;
- Cuatro países (18%) lo han ratificado, pero está pendiente de suscripción el Acuerdo de Aplicación: Argentina, Venezuela, Perú y Portugal;
- Tres países (13.6%) han firmado el CMISS y están pendientes de ratificarlo: Colombia, Costa Rica, República Dominicana; y,
- Siete (32%) países no han firmado el CMISS: Andorra, Cuba, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá.²⁶⁴

Este acordo considera que a segurança social tem uma dimensão muito importante no desenvolvimento do trabalho decente. No intuito de sem alterar os respectivos sistemas nacionais, permite garantir a igualdade de tratamento e os direitos adquiridos ou em vias de aquisição dos trabalhadores migrantes sujeitos à legislação de um ou de vários Estados-partes e das pessoas que deles dependem²⁶⁵. É importante observar que o presente convênio não se aplica automaticamente com a ratificação, dependendo, sim, de acordo administrativo que definirá as regras que permitam a sua aplicação²⁶⁶.

Alguns pontos importantes do acordo merecem ser destacados. O presente acordo multilateral aplica-se aos seguintes ramos de proteção: invalidez, velhice, sobrevivência e acidentes de trabalho e doenças profissionais. Importante destacar que só se aplica aos regimes contributivos excluindo-se, desta forma, a assistência social. O artigo 5º do Acordo Iberoamericano²⁶⁷ estabelece que os períodos de cumprimento de seguros, de contribuição, de emprego, entre outros, cumpridos sob a legislação de qualquer dos Estados-partes serão considerados como se fossem períodos cumpridos ao abrigo da legislação que a referida

²⁶² BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Previdência. **Convenção Multilateral Ibero-americana de Seguridad Social**. Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/arquivos/office/3_110318-142609-692.pdf>. Acesso em 16 ago. 2018.

²⁶³ A República Dominicana é o único país do Caribe que compõe o Acordo Iberoamericano de Seguridad Social.

²⁶⁴ OEA, 2015, p. 25-27.

²⁶⁵ BRASIL. Convenção Multilateral Ibero-americana de Seguridad Social, 2011.

²⁶⁶ OEA, 2015, p. 27.

²⁶⁷ BRASIL. Convenção Multilateral Ibero-americana de Seguridad Social, 2011.

instituição aplica, uma vez que não sobrepostos. A saber:

Salvo disposição em contrário na presente Convenção, a instituição competente de um Estado-parte cuja legislação faça depender a sujeição a uma legislação, a aquisição, a conservação, a duração ou a recuperação do direito às prestações, o acesso ou a isenção do seguro obrigatório ou voluntário do cumprimento de determinados períodos de seguro, de contribuição ou de emprego, tem em conta, na medida do necessário, os períodos de seguro, de contribuição ou de emprego cumpridos ao abrigo da legislação de qualquer outro Estado-parte como se se tratasse de períodos cumpridos ao abrigo da legislação que a referida instituição aplica, desde que não se sobreponham²⁶⁸.

As regras especiais do artigo 10 da Convenção Ibero-americana²⁶⁹, dizem respeito a algumas atividades específicas que requerem movimentação do trabalhador entre os Estados-partes no caso de atividades temporárias como a de investigadores, cientistas, diretores, trabalhadores do transporte aéreo ou de navios, quem exerce missão diplomática, funcionários públicos, entre outros. Pelo fato de serem atividades que requerem movimentação entre os países, requerem certa atenção especial em termos administrativo/operacionais entre os países envolvidos.

O artigo 13 do referido acordo dispõe sobre as prestações de invalidez, velhice e sobrevivência determinando, no item 1, que o reconhecimento do seu cumprimento em qualquer dos Estados-partes requer algumas condições. Se for necessário solicitar a totalização dos tempos cumpridos em outro Estado-parte, isso será possível desde que cumpridas as disposições exigidas pela legislação. Como regra geral, se a legislação de um Estado-parte fizer determinada exigência e esta foi cumprida em outro Estado-parte, dar-se-á como satisfeita no Estado que a exigiu, desde que conforme a legislação²⁷⁰.

Os períodos de seguros obrigatório e voluntário, se necessário sejam computados e totalizados, mesmo que cumpridos em mais de um Estado-parte, não devem estar sobrepostos. No entanto, quando não for possível determinar a época em que determinado seguro tenha sido cumprido, presume-se que os referidos períodos não se sobreponham com períodos cumpridos em outros Estados-partes (art. 15). Importante destacar que o artigo 17 permite a transferência de fundos nos casos de concessão de prestações por invalidez, velhice ou morte **ente os países em que vigorem regimes de capitalização individual** e que, de acordo com o artigo 18, o direito às prestações por acidente de trabalho ou doença profissional é determinado pela legislação do Estado em que o evento ocorreu ou se verificou a doença²⁷¹.

²⁶⁸ BRASIL. Convenção Multilateral Ibero-americana de Seguridade Social, 2011.

²⁶⁹ BRASIL. Convenção Multilateral Ibero-americana de Seguridade Social, 2011.

²⁷⁰ BRASIL. Convenção Multilateral Ibero-americana de Seguridade Social, 2011.

²⁷¹ BRASIL. Convenção Multilateral Ibero-americana de Seguridade Social, 2011.

Ainda, de fundamental importância, conforme o artigo 20, as autoridades competentes do Estados-partes se comprometem a prestar as devidas informações referentes à forma de aplicação do acordo assim como à alteração da legislação interna de cada Estado susceptível de afetar a aplicação do presente acordo²⁷².

Por fim, no Acordo Multilateral Ibero-americano²⁷³ está disposto que em caso de existirem outros acordos bilaterais ou multilaterais sobre segurança social entre os Estados-partes desta Convenção aplicam-se as disposições que são mais favoráveis aos beneficiários. Na prática, este acordo tem sido aplicado nos casos que envolvem migrantes do Mercosul²⁷⁴.

b) Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul (Mercosul)

Como um dos objetivos do Mercosul é estabelecer a livre circulação de produtos, serviços e a livre circulação dos fatores de produção entre os países, isso envolve uma grande circulação de trabalhadores transfronteiriços, o que não ocorreria sem um mercado comum. “Então, pode-se dizer que, também no Mercosul, a necessidade de coordenação de regimes de seguridade social torna-se vital”²⁷⁵.

O Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul²⁷⁶ é composto pelos seus países fundadores. Fazem parte Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. Os convênios bilaterais de Seguridade Social do Uruguai com a Argentina, Bolívia, Brasil e Paraguai e da Argentina com o Brasil foram revogados em 2005 para dar início ao convênio do Mercosul²⁷⁷. O acordo foi celebrado em Montevideu, em 15 de dezembro de 1997. O texto do acordo foi aprovado pelo Decreto Legislativo nº 451/2001 e o Regulamento Administrativo²⁷⁸ para a aplicação do acordo entrou em vigor em 01 de junho de 2005²⁷⁹.

O presente acordo é reconhecido como um dos mais’ avançados em nível regional por

²⁷² BRASIL. Convenção Multilateral Ibero-americana de Seguridade Social, 2011.

²⁷³ BRASIL. Convenção Multilateral Ibero-americana de Seguridade Social, 2011.

²⁷⁴ Informação coletada por telefone junto à Agência da Previdência Social para atendimento dos Acordos Internacionais. Possui sede em Florianópolis/SC. End.: Rua Felipe Schmidt, nº 331, 4º Andar, Sala 19.002, Centro, Florianópolis (SC), CEP 88.010-000, Tel.: (48) 3298-8125/3298-8142.

²⁷⁵ BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Mercosul Social e Participativo: Construindo o Mercosul dos povos com democracia e cidadania**. Brasília: Ibraes, 2007, p. 88. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/assuntos/acoes-internacionais/Articulacao/articulacao-internacional/mercosul/livro-mercosul-social-participativo.pdf>>. Acesso em 07 ago. 2018.

²⁷⁶ BRASIL. Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul, 2005.

²⁷⁷ OEA, 2015, p. 25.

²⁷⁸ BRASIL. Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul, 2005.

²⁷⁹ BRASIL. Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul, 2005.

sua operacionalidade e cobertura²⁸⁰. Prevê a reciprocidade de tratamento previdenciário para os seus cidadãos, demonstrando preocupação com a dimensão social e prática da justiça e não apenas a visão meramente econômica²⁸¹. Os Estados-partes, em termos gerais, têm um desenvolvimento semelhante em termos de Seguridade Social, de modo que, sem inovar na legislação, respaldam os sistemas vigentes em cada Estado. Isso facilita a implementação e a coordenação para assegurar a proteção social dos trabalhadores que se deslocam de um Estado a outro durante a vida laboral²⁸².

Em seu conteúdo está descrito que cada país é responsável pelo pagamento do valor do benefício em proporção ao tempo de contribuição efetuada em cada país pelo trabalhador²⁸³. Tanto os trabalhadores quanto os seus familiares, terão reconhecidos os mesmos direitos atribuídos aos nacionais bem como estarão sujeitos às mesmas obrigações²⁸⁴. Isso é o que determina o artigo 2º do texto além de mencionar que “também será aplicado aos trabalhadores de qualquer outra nacionalidade residentes no território de um dos Estados Partes, desde que prestem ou tenham prestado serviços em tais Estados Partes”²⁸⁵.

O artigo 4º do acordo prevê que o trabalhador estará submetido à legislação do Estado-parte em que exerce a atividade laboral. Já o artigo 5º, estabelece algumas exceções a esta regra. Pode-se citar o caso do trabalhador de uma empresa com sede em um dos Estados-partes que desempenhe tarefas profissionais, de pesquisa, científicas, técnicas ou de direção, ou similares, ou outras a serem definidas, e este seja deslocado para prestar serviços no território de outro Estado. Este trabalhador continuará sujeito à legislação do Estado-parte de origem até um prazo de doze meses, suscetível de ser prorrogado, excepcionalmente. Outro caso é o do trabalhador de transporte aéreo e de trânsito terrestre, que estarão, exclusivamente, sujeitos à legislação do Estado-parte em cujo território a respectiva empresa tenha sua sede. Os membros da tripulação de navio de bandeira de um dos Estados-partes, no caso deste acordo, continuarão sujeitos à legislação do mesmo Estado²⁸⁶.

O artigo 7º do acordo explica como se dará a totalização de períodos de seguro ou contribuição. Cumpridos nos Estados-partes, serão considerados, para a concessão das

²⁸⁰ OEA, 2015, p. 31.

²⁸¹ CASTRO, 2011. p. 90.

²⁸² OEA, 2015, p. 69.

²⁸³ Isso diz respeito ao cálculo “pro rata temporis”, uma espécie de divisão proporcional em relação ao tempo trabalhado em cada país, por exemplo.

²⁸⁴ HOR VATH Jr., 2006.

²⁸⁵ BRASIL. Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul, 2005.

²⁸⁶ BRASIL. Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul, 2005.

prestações por velhice, idade avançada, invalidez ou morte, na forma e nas condições estabelecidas no Regulamento Administrativo. Este estabelecerá também os mecanismos de pagamento pro-rata das prestações²⁸⁷, ou seja, o pagamento proporcional devido pelo Estado-parte. Ainda, no mesmo artigo, item 3, está descrito que é possível computar serviços prestados em terceiros Estados vinculados com algum dos Estados-partes firmantes do acordo, desde que seja necessário para configurar o direito às prestações. O Estado vinculado com o terceiro, por acordo bilateral ou multilateral, deve assumir como próprios os serviços cumpridos no mesmo²⁸⁸.

Extraí-se, outrossim, do artigo 9º, que o presente acordo será aplicável também aos trabalhadores filiados a um regime de aposentadoria e pensões de capitalização individual estabelecido por algum dos Estados-partes e que contemplem prestações por velhice, idade avançada, invalidez ou morte²⁸⁹.

Por fim, cabe dar importância ao artigo 12 em relação às prestações pecuniárias concedidas de acordo com o regime de um ou de outro Estado-parte, uma vez que estas não serão objeto de redução, suspensão ou extinção exclusivamente pelo fato de que o trabalhador ou seus familiares ou assemelhados residam em outro Estado-parte²⁹⁰. Ademais, o presente acordo, a partir da sua entrada em vigor, pelo disposto no artigo 17, derroga os demais acordos bilaterais de seguridade social ou de previdência social celebrados entre os Estados-partes, não significando em nenhum caso, perda de direitos já adquiridos. Todas as disposições do acordo serão aplicadas em conformidade com o Regulamento Administrativo aprovado na mesma ocasião em Montevideu, em 15 de dezembro de 1997²⁹¹.

c) Convênio de Previdência Social entre a República Federativa do Brasil e a República do Chile

O Convênio entre Brasil e Chile sobre Previdência Social²⁹² foi assinado no dia 26 de abril de 2007 em Santiago do Chile. O Ajuste Administrativo para aplicação deste foi feito em 2009, com vigência desde a assinatura do convênio²⁹³. A renovação do convênio foi feita em

²⁸⁷ BRASIL. Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul, 2005.

²⁸⁸ OEA, 2015, p. 71.

²⁸⁹ BRASIL. Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul, 2005.

²⁹⁰ BRASIL. Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul, 2005.

²⁹¹ BRASIL. Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul, 2005.

²⁹² BRASIL. Convênio de Previdência Social entre a República Federativa do Brasil e a República do Chile, 2009.

²⁹³ BRASIL. Convênio de Previdência Social entre a República Federativa do Brasil e a República do Chile, 2009.

setembro de 2010 para beneficiar tanto brasileiros que vivem no Chile como chilenos que vivem no Brasil e se deu em função das inúmeras modificações que as legislações dos dois países sofreram²⁹⁴. O presente acordo se aplica “aos trabalhadores brasileiros, chilenos e residentes no Brasil ou Chile, ainda que de outra nacionalidade, que prestem ou tenham prestado serviço em qualquer dos dois Estados e estarão sujeitos à legislação do respectivo território”²⁹⁵.

Após a conceituação dos termos usados no acordo, no artigo 1º, definiu-se o âmbito de aplicação do convênio no artigo 2º. O convênio será aplicado:

1. Por parte do Brasil, à legislação do Regime Geral da Previdência Social, observado o disposto no artigo 19, no que se refere aos seguintes benefícios: a) aposentadoria por invalidez; b) aposentadoria por idade; e c) pensão por morte.
2. Por parte do Chile, à legislação sobre: a) o Sistema de Aposentadoria por Velhice, Invalidez e Pensão por Morte, baseado em capitalização individual; e b) os Regimes de Aposentadoria por Velhice, Invalidez e Pensão por Morte administrados pelo “Instituto de Normatización Previsional”²⁹⁶.

A igualdade de tratamento em termos de direitos entre os nacionais e os estrangeiros está assegurada pelo artigo 4º, dentro dos limites previstos no convênio, bem como a impossibilidade de redução dos benefícios pelo fato de o beneficiário residir no território da outra parte ou em país terceiro (artigo 5º)²⁹⁷.

Pelas normas gerais referidas no artigo 6º, às pessoas abrangidas pelo presente convênio, aplicar-se-á a legislação da Previdência Social da parte contratante em cujo território exerçam as atividades, salvo as exceções do artigo 7º. Quando faz referência ao trabalhador autônomo, este será abrangido pela legislação do território parte em que possuir residência ou onde tiver a principal residência em caso de possuir em mais de um território. Ademais, os direitos adquiridos sob a legislação de uma das partes contratantes serão mantidos mesmo que o interessado resida no território da outra parte. Ainda, o membro efetivo que trabalhar em órgão governamental ou organismo internacional, quando deslocado para o território da outra parte, ficará sujeito à legislação da parte que a contratou, salvo quando mencionado órgão possuir regime de Previdência Social²⁹⁸.

O artigo 7º traz algumas exceções às normas gerais mais especificamente aos trabalhadores que são deslocados, por empresas, de forma temporária (com prazo de até dois anos, podendo ser prorrogado uma única vez) ou permanente, variando as regras de regência de

²⁹⁴ CASTRO, 2011. p. 122.

²⁹⁵ PREZOTTO, 2011, p. 76.

²⁹⁶ BRASIL. Convênio de Previdência Social entre a República Federativa do Brasil e a República do Chile, 2009.

²⁹⁷ BRASIL. Convênio de Previdência Social entre a República Federativa do Brasil e a República do Chile, 2009.

²⁹⁸ BRASIL. Convênio de Previdência Social entre a República Federativa do Brasil e a República do Chile, 2009.

legislação conforme o caso. Ainda o trabalhador que exercer trabalho por conta própria, em um e outro Estado-parte, deverá observar a legislação que o regerá dentro do prazo limite para esse deslocamento. De qualquer forma, estará sempre amparado por uma ou outra legislação²⁹⁹.

Particularidades também são normatizadas pelo acordo quando das pessoas que trabalham em empresas de transporte aéreo e terrestre internacional (artigo 8º). Estas ficam sujeitas, como regra geral, à legislação da parte onde a empresa tiver a sua sede; para quem exerce atividade a bordo de embarcações marítimas (artigo 9º), ficam sujeitos à legislação da parte a que pertencer a bandeira do navio (regra geral); os portuários - pessoal de carga e descarga de navio – sujeitos à legislação da parte contratante da sede do porto (artigo 10). Em relação aos funcionários de missões diplomáticas e consulares (artigo 11), quando se tratarem de nacionais contratados por uma das partes contratantes e forem enviados para o território da outra parte, ficam sob legislação da parte que os contratou. Há casos em que os que prestam serviços a esses órgãos poderão optar pela legislação do seu Estado de origem ou pela legislação a parte contratante, observados, para isso, alguns critérios específicos³⁰⁰.

Quanto à totalização de períodos de seguro (artigo 13), mesmo cumpridos em épocas diferente nas partes contratantes, poderão ser totalizados a fim de implementação dos benefícios estabelecidos no artigo 2º do presente acordo. O artigo 14 traz as regras de cálculo para essa totalização de períodos cumpridos alternadamente nos Estados-partes, se houver necessidade para preencher os requisitos de concessão de acordo com a legislação da parte que irá conceder o direito ao benefício. Será tomada como referência para a base de cálculo a “prestação teórica”, ou seja, os salários que deram origem aos recolhimentos na parte que concede, e serão pagos na proporção do período cumprido em cada parte contratante. A entidade gestora da parte que concederá o benefício de direito deverá observar ainda, na legislação interna o valor mínimo pago aos benefícios se do cálculo resultar valor inferior ao mínimo³⁰¹.

Importa constatar que, pelo artigo 15 do presente acordo, o período mínimo para totalização de períodos deve ser de um ano, a menos que a legislação interna de uma das partes permita que seja utilizado período de seguro inferior tanto para implementação do direito quanto para o cálculo da prestação. Já os artigos 16 e 17 tratam da manutenção da qualidade de segurado e verificação de informação em caso de invalidez permanente, respectivamente. No primeiro caso, se a legislação exigir que o trabalhador esteja sujeito à legislação de onde ocorreu

²⁹⁹ BRASIL. Convênio de Previdência Social entre a República Federativa do Brasil e a República do Chile, 2009.

³⁰⁰ BRASIL. Convênio de Previdência Social entre a República Federativa do Brasil e a República do Chile, 2009.

³⁰¹ BRASIL. Convênio de Previdência Social entre a República Federativa do Brasil e a República do Chile, 2009.

o fato gerador, permite-se o evento ocorrer neste Estado-parte desde que o trabalhador estiver contribuindo ou recebendo benefício no outro Estado-parte. No segundo, há algumas condições. Exemplos: relatórios médicos periciais dos Estados-partes, solicitação de exames médicos adicionais (se houver interesse) para o outro Estado-parte, a cargo da instituição competente que os solicitou³⁰².

O artigo 18 explica como se dá a aplicação da legislação chilena em relação aos sistemas de capitalização, cumprimento de requisitos, entre outros³⁰³. Importa destacar que, desde 1981, o sistema previdenciário do Chile é baseado na capitalização individual não vigorando assim o princípio da solidariedade³⁰⁴. O artigo 19, explica como se dá a aplicação da legislação brasileira no tocante ao tempo de contribuição. A saber: com exceção dos tempos de contribuição de previdência complementar e os de previdência privada, os demais servirão e serão certificados ao organismo de ligação do Chile como tempo de contribuição para os termos deste Convênio. O mesmo se dará na situação inversa entre as partes contratantes³⁰⁵. Nos demais artigos do acordo são tratados outros aspectos de cunho administrativo e operacional.

A constituição dos acordos internacionais, então, acaba sendo uma forma de corrigir ou prevenir que os trabalhadores que migram por diferentes países não implementem os requisitos necessários para obter o direito à aposentadoria ou outros benefícios. Desta forma, os acordos permitem contar o tempo de contribuição realizado em outros países nos quais o migrante residiu e trabalhou³⁰⁶.

A seguir, serão analisados, dentro dos acordos, os aspectos sobre a portabilidade dos fundos e prestações adquiridos em outros países da América Latina e Caribe com os quais o Brasil possui acordos internacionais considerando a manutenção do direito adquirido em outro país.

3.2 A conservação dos Direitos Previdenciários adquiridos no exterior pelo trabalhador migrante proveniente da América Latina e Caribe e a portabilidade de fundos e prestações

³⁰² BRASIL. Convênio de Previdência Social entre a República Federativa do Brasil e a República do Chile, 2009.

³⁰³ BRASIL. Convênio de Previdência Social entre a República Federativa do Brasil e a República do Chile, 2009.

³⁰⁴ PREZOTTO, 2011, p. 75.

³⁰⁵ BRASIL. Convênio de Previdência Social entre a República Federativa do Brasil e a República do Chile, 2009.

³⁰⁶ BRASIL. Mercosul Social e Participativo: Construindo o Mercosul dos povos com democracia e cidadania, 2007.

Como reiterado durante o desenvolvimento deste trabalho, a preocupação com a situação de milhões de migrantes que se deslocam nas Américas é uma preocupação dos países de forma geral. É nesse sentido que ganham importância os acordos internacionais de Previdência Social que estipulam regras sobre os direitos e as prestações previdenciárias assim como sobre a portabilidade de fundos e prestações do trabalhador para aproveitamento nos outros países acordantes. Com os acordos, os Estados podem estabelecer uma política de reciprocidade em relação à prestação de benefícios previdenciários a fim de possibilitar que os trabalhadores migrantes conservem seu direito às prestações, mesmo que venham a residir e requerer benefícios em outro país³⁰⁷.

A OIT³⁰⁸, no informe técnico divulgado em 2016/2, reforça a ideia da importância dos acordos:

La mayor parte de los trabajadores migrantes no tienen acceso a la seguridad social y, si no existen acuerdos bilaterales y multilaterales sobre seguridad social entre los países de origen y de destino, la portabilidad de sus prestaciones sociales no está asegurada.

Antes de existir essa política de acordos, a simples equiparação do estrangeiro ao nacional não era suficiente para garantir proteção ao estrangeiro migrante que não conseguia implementar os requisitos para aquisição do direito às prestações no lugar onde se encontrava, uma vez que não existia regra de cômputo do tempo de contribuição ou de trabalho em relação ao outro país³⁰⁹.

Dessa forma, num espírito de corrigir essa defasagem de legislação que impedia a aquisição do direito às prestações, os acordos internacionais têm nobres objetivos que contemplam os trabalhadores migrantes ao final de sua vida laboral de modo a, além da garantir o direito adquirido, poder contabilizar os períodos de trabalho realizados em diferentes países para que se cumpram os requisitos para aquisição do direito a receber uma pensão.³¹⁰ “Assim os Acordos Internacionais de Previdência Social possibilitam, inclusive, a totalização de períodos contributivos, ou de períodos reconhecidos e equiparados a tais, para implementação, manutenção e recuperação de direitos”³¹¹.

Como regra geral, os acordos internacionais foram baseados em alguns princípios. Pode-se citar: igualdade de tratamento, reciprocidade, determinação da legislação aplicável,

³⁰⁷ QUINTEROS, 2006.

³⁰⁸ OIT, 2016, p. 74.

³⁰⁹ QUINTEROS, 2006.

³¹⁰ OEA, 2015, p. 11.

³¹¹ CASTRO, 2011. p. 90.

conservação dos direitos adquiridos e conservação dos direitos em curso de aquisição³¹². Horvath Jr. destaca ainda, como princípio, o pagamento de prestações no exterior³¹³. Tais acordos não modificam a legislação interna vigente no país, mas cada Estado contratante, ao analisar os pedidos de benefícios apresentados, podem decidir quanto ao direito e condições de implementação, conforme determinações constantes do respectivo acordo e de sua legislação interna³¹⁴.

Entretanto, como se verá adiante, existem alguns problemas na operacionalização dos acordos entre os Estados. Todavia, importa, neste momento, discorrer sobre a conservação dos direitos adquiridos e direitos em curso de aquisição, no sentido de que:

[...] conservação dos direitos adquiridos — diz respeito a garantir o direito às prestações independente do lugar de residência, ou seja, impede que as prestações sejam limitadas aos beneficiários que residem no território do país onde adquiriram os direitos. Além disso, esse princípio está unido à obrigação de remeter o pagamento das prestações no estrangeiro sem deduções em situação alguma³¹⁵.

[...] conservação dos direitos em curso de aquisição — refere-se à totalização dos períodos de contribuição para adquirir o direito às prestações, ou seja, a contabilização de todos os períodos de contribuições efetuadas pelo trabalhador independente da legislação de Seguridade Social sobre a qual foram cumpridos³¹⁶.

No caso do acordo celebrado com o Chile³¹⁷, este reconhece os direitos adquiridos no acordo celebrado em 1993 e revisto pelo acordo de 2007. Isso é o que está descrito no artigo 32, parágrafo 5 do referido acordo. Ainda, no artigo 34, § 2, deixa claro o direito adquirido nos seguintes termos: “no caso de término do convênio, as suas disposições continuarão sendo aplicadas em relação aos direitos adquiridos sob seu amparo”.

Pelo relatório de análise dos convênios, reforça-se a preocupação do Chile com a garantia dos direitos adquiridos:

Chile plantea que hay que dar mayor énfasis en garantizar la igualdad de trato y los derechos adquiridos o en curso de adquisición, ya que hay convenios que sólo se aplican a sus nacionales y otros restringen su aplicación sólo a los trabajadores calificados otorgándoles la oportunidad de continuar cotizando

³¹² BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Previdência. **Assuntos Internacionais**. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/a-previdencia/assuntos-internacionais/>>. Acesso em 01 ago. 2018.

³¹³ HOR VATH, 2006.

³¹⁴ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Previdência. **Assuntos Internacionais**. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/a-previdencia/assuntos-internacionais/>>. Acesso em 01 ago. 2018.

³¹⁵ QUINTEROS, 2006, p. 93.

³¹⁶ QUINTEROS, 2006, p. 93.

³¹⁷ BRASIL. Convênio de Previdência Social entre a República Federativa do Brasil e a República do Chile, 2009.

en el país de origen, cuando ellos van a trabajar al otro país sujeto a convenio³¹⁸.

Em relação aos trabalhadores transferidos em caráter definitivo ou temporário para outro Estado, serão respeitados os direitos adquiridos e, os direitos ainda em fase de aquisição, serão regidos pelas normas do Estado-parte perante o qual se faça valer³¹⁹.

Do artigo 6º do Acordo Multilateral Ibero-americano de Seguridade Social³²⁰, quando se refere aos direitos adquiridos e ao pagamento de prestações no estrangeiro, apreende-se que somente podem ser deduzidas as despesas com transferências em função de residir em outro Estado-parte, sendo pagas inclusive em igual montante que as dos nacionais. Nos termos da convenção³²¹:

1. Salvo disposição em contrário na presente Convenção, as prestações pecuniárias mencionadas no artigo 3º, reconhecidas pela instituição competente de um Estado-parte não estão sujeitas à redução, modificação, suspensão ou supressão, exceto as que, eventualmente, derivem das despesas de transferência pelo fato de o beneficiário se encontrar ou residir no território de outro Estado-parte e as receba neste último.
2. As prestações atribuídas por aplicação da presente Convenção a beneficiários que residam num país terceiro são pagas nas mesmas condições e em igual montante que as dos próprios nacionais que residam nesse país terceiro.

No tratado vigente do Mercosul, o acordo estabelece a possibilidade de computar períodos de trabalho executados em outro Estado (um terceiro). Isso favorece aos trabalhadores. Entende-se, assim, que os períodos de seguro ou cotação cumpridos antes da vigência do acordo serão considerados desde que o trabalhador tenha períodos de seguro ou cotação posteriores a essa data, e que os mesmos não tiverem sido utilizados anteriormente para a concessão de prestações em outro país. Importante destacar a possibilidade de, se necessário para contabilizar períodos, seja feita a totalização levando-se em conta os aportes efetuados de forma voluntária, já que vários regimes vigentes à época da feitura do acordo, possuíam regimes de seguro voluntário³²².

Nas últimas décadas, entretanto, pela grande modificação o fluxo de pessoas (consequência dos efeitos da globalização), pelo baixo índice de natalidade e o aumento da expectativa de vida, pelo aumento do trabalho informal³²³ em razão do desemprego e das crises

³¹⁸ OEA, 2015, p. 55.

³¹⁹ PREZOTTO, 2011, p. 76.

³²⁰ BRASIL. Convenção Multilateral Ibero-americana de Seguridade Social, 2011.

³²¹ BRASIL. Convenção Multilateral Ibero-americana de Seguridade Social, 2011.

³²² OEA, 2015, p. 71-73.

³²³ Trabalho informal significa dizer que os trabalhadores não possuem vínculo legal com o empregador para a devida contribuição e manutenção do Sistema Previdenciário.

econômicas por que passam alguns países, entre outros motivos³²⁴, os países promoveram alterações significativas em seus sistemas previdenciários como forma de corrigir a defasagem desses sistemas. Nos sistemas de repartição simples, como é o caso do Brasil, e onde a informalidade é muito grande, um dos problemas enfrentados é a falta de financiamento do sistema, acarretando déficit no orçamento previdenciário.

Levando em conta este fato, vários países instituíram sistemas de contribuições privadas baseadas na poupança e na capitalização individual³²⁵ em que os benefícios se relacionam diretamente com as contribuições efetuadas durante a vida laboral do indivíduo. Nesse molde, sendo estas poupanças previdenciárias de propriedade do trabalhador e considerando os movimentos humanos de deslocamento, tornou-se necessário implementar às Convenções de Seguridade Social a portabilidade dos fundos previdenciários adquiridos em outros países pelo trabalhador migrante a fim de garantir uma maior proteção a eles³²⁶.

Em virtude do entendimento de serem essas contribuições “propriedade individual”, essa passa a ser uma dificuldade desse sistema de capitalização, pois surge a necessidade da transferência de fundos, o que não havia nos sistemas de repartição. “O problema não diz respeito apenas à transferência em si, mas também à mudança que deve ocorrer na cabeça do indivíduo, pois se trata de propriedade sua”³²⁷. “Nesse tipo de capitalização, os benefícios previdenciários dependem do capital acumulado e não dos períodos de seguro”³²⁸. O problema para a portabilidade tende a se agravar quando uma única pessoa contribui para vários e “diferentes sistemas (repartição e capitalização) ou um de capitalização com múltiplas contas individuais de diversos países”³²⁹. Essa situação dificulta em muito a operacionalização do sistema de transferência de fundos.

Outro problema diz respeito à estrutura dos diferentes sistemas previdenciários. Com suas simetrias e assimetrias, interferem de modo considerável na negociação e elaboração dos acordos, tanto bilaterais quanto multilaterais que contemplem a portabilidade de fundos, além,

³²⁴ QUINTEROS, 2006.

³²⁵ Importa esclarecer que os sistemas de previdência podem ser: (a) de capitalização: espécie de poupança individual pertencente ao sistema privado que rende juros e correção monetária e não depende de solidariedade entre as pessoas; (b) de repartição simples: as pessoas se solidarizam fazendo contribuições para um fundo e se processa como um pacto entre as gerações. Pertence ao sistema público de Previdência Social; e (c) sistema misto: é uma combinação dos sistemas de capitalização e repartição simples. Ver: MARTINS, Sérgio Pinto. Direito da seguridade social. 36ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 414.

³²⁶ QUINTEROS, 2006.

³²⁷ ARRIGHI, 2006. p. 168-169.

³²⁸ QUINTEROS, 2006, p. 96.

³²⁹ ARRIGHI, 2006, p. 169.

é claro, das questões de caráter diplomático que envolvem os diferentes países. No entanto, os sistemas normalmente possuem simetrias básicas importantes, por exemplo, no que se refere às “poupanças previdenciárias e a existência de contabilidade separada entre a sociedade administradora e os fundos de pensão que cada entidade administra”³³⁰.

A análise dos convênios realizada pelo Departamento de Inclusão Social da Secretaria Executiva para o Desenvolvimento Integral da Organização dos Estados Americanos e a Secretaria Geral da Conferência Interamericana de Seguridade Social³³¹, considera:

La diferencia entre el tipo de régimen financiero de las pensiones vuelve más complejo el proceso de portabilidad, ya que están sustentados en criterios diferentes principalmente de la edad de retiro y el monto económico de la pensión que el beneficiario podría recibir. En términos generales el sistema de reparto se basa en una menor edad para el retiro y mayor remuneración en la pensión.

No acordo com o Mercosul³³², no artigo 9º, item 2, está descrito o seguinte:

Os Estados Partes e os que venham a aderir, no futuro, ao presente Acordo que possuírem regimes de aposentadoria e pensões de capitalização individual poderão estabelecer mecanismos de transferências de fundos para os fins de obtenção das prestações por velhice, idade avançada, invalidez ou morte. Tais transferências efetuar-se-ão na oportunidade em que o interessado comprovar direito à obtenção das respectivas prestações. A informação aos afiliados deverá ser proporcionada de acordo com a legislação de cada um dos Estados Partes.

A ideia, para evitar maiores problemas, é que a transferência deve ser realizada entre as instituições administradoras para garantir a segurança necessária e o seu destino previdenciário. “A fiscalização desse procedimento deve estar sob a responsabilidade dos organismos supervisores dos sistemas previdenciários envolvidos”³³³.

De acordo com a análise dos convênios da OEA³³⁴, nos países em que coexistem regimes de repartição e de capitalização, os critérios para aposentadoria são bem distintos:

Dentro de estos criterios destacan el cumplimiento de los tiempos de residencia, la garantía de un ingreso base, el cálculo combinado de tiempo de cotización con nivel de ingresos, o en el caso de capitalización individual, el monto alcanzado de ahorro dividido por la esperanza de vida calculada para mayores de 60 años. De 35 países del hemisferio analizados, 10 países tienen un régimen financiero de pensiones donde están vigentes regímenes de capitalización individual y 25 el de reparto. De los 10 países que cuentan con el régimen de capitalización individual, solamente en cuatro está vigente el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social.

³³⁰ QUINTEROS, 2006, p. 99.

³³¹ OEA, 2015, p. 53.

³³² BRASIL. Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul, 2005.

³³³ QUINTEROS, 2006, p. 101.

³³⁴ OEA, 2015, p. 51.

Percebe-se que a opção por parte da maioria dos países ainda é permanecer com regimes em que os sistemas são de repartição, como é o caso do Brasil, sistema de repartição simples, onde os ativos contribuem para o benefício dos inativos funcionando, assim, de forma solidária. “Existe um contrato entre gerações: a geração atual custeia a geração anterior. A massa de recursos arrecadada de todos é que paga os benefícios dos trabalhadores”³³⁵.

Nesse sentido de um sistema solidário, incentivar a formalização dos trabalhadores é vital para que o sistema se mantenha em condições de responder às necessidades e demandas sociais, inclusive dos imigrantes. Além do mais, a inserção dos imigrantes no trabalho formal, ou seja, mantendo vínculo jurídico com o empregador, é a única maneira de receber os benefícios inerentes à portabilidade das poupanças previdenciárias³³⁶.

Cumprir apontar, entretanto, como já visto anteriormente, os fatores que dificultam a efetivação e a viabilidade dos convênios no que se refere à portabilidade dos fundos e prestações. Mais do que isto, adquire especial relevância para este trabalho visualizar medidas de amparo ao trabalhador nesse sentido.

3.3 Alcance e viabilidade dos acordos internacionais em Previdência Social: contribuições para a adoção de medidas que amparem o trabalhador migrante em deslocamento da América Latina e Caribe

Nos processos produtivos de desenvolvimento dos Estados, o imigrante laboral é componente fundamental. Quando ele se coloca em trânsito, é o trabalho que condiciona sua existência. Ele precisa do trabalho e o mercado precisa da sua força laboral³³⁷. Resultado desta troca, a vida dos imigrantes, bem como de suas famílias, pede um lugar, um acesso a um novo mundo normatizado da melhor forma. “Os direitos humanos e as políticas públicas têm a obrigação de tornar o mundo um lugar de acessos que permita a vida, indistintamente, se torne uma vida visível, condição que tem sido negada a muitos imigrantes, peregrinos e refugiados”³³⁸.

³³⁵ MARTINS, 2016, p. 418.

³³⁶ QUINTEROS, 2006.

³³⁷ FERREIRA, 2017, p. 23.

³³⁸ LUCAS, Douglas Cesar. **Direitos humanos, diversidade cultural e imigração: a ambivalência das narrativas modernas e a necessidade de um paradigma de responsabilidades comuns**, p. 101. In: JULIOS-CAMPUZANO, Afonso de; SANTOS, André Leonardo Copetti; LUCAS, Douglas Cesar. *Direitos Humanos, Imigração e Diversidade: Dilemas da vida em movimento na sociedade contemporânea*. Ijuí, RS: Ed. Unijuí, 2016.

Para Lucas³³⁹, o direito à dignidade de cada homem exige, de forma simbólica, a conquista de muitos espaços, “não apenas do Direito e, sobretudo, não apenas do Direito Nacional”. Nesse sentido, para além do direito interno de cada Estado, não há como não reconhecer a importância do Direito Internacional para a normatização de componentes afins entre os Estados. Ganham importância, assim, os convênios bilaterais e multilaterais que tratam de Seguridade Social como um todo e, especificamente, dos direitos previdenciários dos trabalhadores migrantes, muito embora haja a constatação de que tais convênios não conseguiram efetivar-se de forma a atingir todo o seu potencial³⁴⁰.

Muito embora a unanimidade no que se refere a sua importância num cenário cada vez mais globalizado quanto à mobilidade de trabalhadores, os acordos, na maioria das vezes elaborados por diplomatas sem experiência na área jurídica, acabem sendo “repetitivos, nebulosos e imprecisos” sendo quase ineficazes juridicamente³⁴¹. Mais adiante segue dizendo que “por outro lado, os órgãos gestores, mal informados, despreparados, lentos, estão pouco interessados no cumprimento das regras ajustadas. Há muito a avançar nesta área e isso se deve em parte às diferenças nacionais [...] e aos planos de custeio e benefícios”³⁴².

Em relação aos fatores que impactam o alcance e a viabilidade dos Convênios de Seguridade Social, estão muitos fenômenos externos e internos (em cada Estado) que, juntos, acabam interferindo no bom desempenho de aplicação dos convênios. Como fator externo está o próprio fluxo migratório, por modificar constantemente a dinâmica demográfica. Outro fator já abordado, diz respeito à informalidade e a transformação das práticas produtivas e de desempenho do trabalho, bem como a heterogeneidade dos sistemas de seguridade social no que se refere à forma de contribuição³⁴³.

Estudos apontam ainda para algumas dificuldades técnico-administrativas que dificultam o acesso das pessoas às determinações dos convênios, ou seja, ao seu próprio direito. O tempo para obter uma pensão, por exemplo, pode variar de seis meses a mais de um ano entre um país e outro a depender das respostas dos órgãos responsáveis e da documentação apresentada para a efetivação do direito, por isso o número de trabalhadores beneficiados pelos convênios e acordos é ainda muito baixo³⁴⁴. Pode-se considerar, além disso, de acordo com a

³³⁹ LUCAS, 2016, p. 130.

³⁴⁰ OEA, 2015, p. 19.

³⁴¹ CASTRO, 2011. p. 15.

³⁴² CASTRO, 2011. p. 91.

³⁴³ OEA, 2015, p. 33.

³⁴⁴ OEA, 2015, p. 57.

maioria dos países pesquisados, que o tempo entre a entrega e o recebimento da documentação é muito prolongado e muitas vezes falta dar seguimento aos casos³⁴⁵.

Prácticamente todos los países comentaron que no se requiere de asesoría externa para que los beneficiarios realicen los trámites necesarios para solicitar su pensión. Pero hay indicios particularmente en Latinoamérica que las personas buscan el apoyo de agentes externos para tramitar su jubilación, ya que la dificultad estriba en juntar toda la documentación requerida para realizar el trámite³⁴⁶.

A propositura, negociação e elaboração de acordos internacionais entre os Estados na intenção de melhorar a vida dos trabalhadores migrantes, bem como reconhecer seus direitos na área trabalhista e previdenciária, revela também, no plano de políticas internas, a existência de divergências no trato da questão migratória³⁴⁷. No caso do Brasil, as divergências de entendimento no tratamento do tema refletem nas políticas dos atores governamentais.

Segundo Fontes Faria³⁴⁸:

A dificuldade estaria no equilíbrio entre a perspectiva de defesa dos direitos humanos dos migrantes e a de proteção do trabalhador nacional, sobretudo no debate sobre a concessão de isonomia entre brasileiros e estrangeiros. A dificuldade em lidar com esse aparente paradoxo e uma das razões que justificariam até hoje a não ratificação pelo Brasil da Convenção Internacional obre os Direitos dos Trabalhadores Migrantes e os Membros das suas Famílias (1990).

Isso se apresenta como um fator interno (endógeno) de dificuldade na resolução de questões sobre imigrantes, além de os critérios não serem unificados dentro das instituições. Ademais, a falta de experiência e conhecimento dos convênios por parte dos órgãos responsáveis pelo seu manejo e ainda a falta de divulgação do conteúdo dos mesmos para que seja melhor aproveitado por quem tem direito a usufruir deles, os beneficiários, é outro entrave na efetivação e viabilidade dos convênios³⁴⁹.

Demandas como estas relacionadas aos imigrantes devem ser preocupação dos Estados de forma integrada, uma vez que é uma problemática global que fragiliza os Estados de diversas formas. Lucas³⁵⁰ fala de um novo conceito de cidadania que ultrapassa os limites jurídicos do território. Nas suas palavras:

³⁴⁵ OEA, 2015, p. 53.

³⁴⁶ OEA, 2015, p. 53.

³⁴⁷ FARIA, 2015.

³⁴⁸ FARIA, 2015, p. 12-13.

³⁴⁹ OEA, 2015, p. 57.

³⁵⁰ LUCAS, 2016, p. 132.

Uma cidadania que reconhece o direito humano de ultrapassar fronteiras com liberdade. Uma nova modalidade de cidadania que reconhece a identidade nacional daquele que possui vínculo direto com o Estado-nação, mas que reconhece também “a igual dignidade de todos os homens”.

Desafio importante se coloca aos Estados e principalmente aos que atravessam crises econômicas, conforme foi mencionado, é vencer a informalidade, especialmente na América Latina e no Caribe, uma vez que, não tendo vínculos jurídicos com o empregador, o trabalhador não está amparado pelos sistemas de seguridade. Ocorre ainda que, muitos migrantes, ao retornarem para seus países de origem, por muitos motivos, perdem o interesse em se inscrever no sistema de seguridade desse país³⁵¹.

Diante do que foi exposto, algumas medidas podem, de forma eficaz, melhorar a qualidade dos convênios firmados entre os Estados-partes, assim como seu alcance e cobertura para atender a um número cada vez maior de imigrantes. Baixar os índices de informalidade nas relações trabalhistas é uma delas. Assegurar a sustentabilidade dos programas que permitem a continuidade dos convênios; unificar critérios que dizem respeito aos impactos econômicos, socioeconômicos e custo benefício destes, bem como a divulgação do conteúdo dos convênios para que os beneficiários os conheçam mais profundamente e possam fazer uso dos seus benefícios³⁵², são exemplos de outras medidas possíveis e importantes para essa melhora.

No sentido de dar maior viabilidade aos acordos e convênios a médio e a longo prazo, faz-se importante observar o que recomendam os países:

Llevar a cabo una revisión periódica de los acuerdos para ajustarlos a los cambios en las legislaciones nacionales, mejorar el método de intercambio de información utilizando Tecnologías de Información y Comunicación, y la simplificación de los procesos. En materia de uso de tecnologías, destaca la experiencia del Acuerdo Mercosur que a través de la Base Única de la Seguridad Social (BUSS) ha logrado simplificar, agilizar y dar mayor seguridad en la transmisión y validación electrónica de datos, lo que hace más eficiente el trámite de solicitudes y el pago de pensiones³⁵³.

Seguindo nesta linha, é necessário fazer alguns apontamentos importantes tendo como base, ainda, o relatório de Análise dos Convênios da OEA³⁵⁴ em matéria de pensões, de modo a melhorar as tratativas entre os Estados.

Veja-se:

³⁵¹ OEA, 2015, p. 45.

³⁵² OEA, 2015, p. 57.

³⁵³ OEA, 2015, p. 53-55.

³⁵⁴ OEA, 2015, p. 83-85.

- As implicações econômicas de cada Estado para os aportes em matéria previdenciária não devem ser motivo de restrição na concessão de benefícios na medida em que apenas fazem jus às prestações aqueles que efetivamente contribuem para os referidos sistemas, ou seja, para os trabalhadores que fazem parte da economia formal.
- Fazer efetivos os direitos atribuídos aos imigrantes e que constam dos acordos internacionais firmados entre os Estados-partes.
- Garantir a igualdade de tratamento entre os imigrantes e os nacionais.
- Considerar os fatores externos e internos que dificultam a viabilidade dos convênios.
- Manter claros os objetivos da manutenção dos direitos dos imigrantes quando da feitura dos acordos entre os Estados-partes.
- Ofertar informações claras aos técnicos especializados sobre o funcionamento dos sistemas de previdência social dos países em negociação de acordo.
- Avançar nas negociações ampliando os direitos dos imigrantes.
- Considerar a regra da totalização importante para a viabilidade dos acordos efetuados onde seja válida a regra de cálculo proporcional tendo como base as contribuições nacionais.
- Necessidade de um agente imparcial para as negociações dos convênios entre os Estados-partes.
- Fazer tramitar com celeridade as solicitações e o pagamento das pensões, se for preciso, com um sistema eletrônico que facilite, simplifique e dê segurança a todo o processo.
- Que haja confiança e trabalho conjunto entre as instituições dos Estados-partes no trato com as questões que envolvem os acordos.
- Criar um mecanismo flexível e ágil de revisão periódica dos acordos de forma a proceder aos ajustes em termos de legislação nacional.
- Manter um sistema de registro de imigrantes laborais para identificar em potencial os beneficiários dos acordos internacionais em matéria previdenciária.
- Divulgar amplamente o acordo em cada Estado-parte.

A colaboração, a parceria e o estabelecimento de relações de confiança entre os Estados os auxilia na solução dos inúmeros problemas que os afetam conjuntamente. Segundo Lucas³⁵⁵,

³⁵⁵ LUCAS, 2016.

num crescente nível de interdependência global, os Estados não atuam isoladamente em praticamente nenhum campo de sociabilidade e, por isso, os objetivos devem cada vez mais convergir no sentido da humanidade compartilhada. Para ele³⁵⁶, “comunidades separadas e isoladas, soberanas a todo custo, diminuem as possibilidades de diálogo, restringem o poder da ação política em escala global e impedem que a responsabilidade se dê em razão de temas que interessam à humanidade do homem como tal”.

Segundo Horvath Jr.³⁵⁷, “a internacionalização da seguridade social não visa à elaboração de um Direito Internacional de Seguridade Social, mas à criação de ambiente em que seja possível o aperfeiçoamento dos acordos internacionais”, inclusive quanto ao procedimento administrativo. O trabalho conjunto e a confiança entre as instituições que tratam dos convênios nos Estados-partes são imprescindíveis, pois permitem a simplificação dos procedimentos inclusive evitando a duplicação das verificações de dados o que possibilita uma maior agilidade na prestação dos benefícios³⁵⁸.

Nas considerações de Prezotto³⁵⁹, um dos princípios da Seguridade Social é a internacionalidade e mesmo que a proteção social tenha se iniciado em âmbito interno, a movimentação de pessoas não pode significar a perda dos direitos trabalhistas já conquistados sob pena, inclusive, do desenvolvimento dos mercados serem prejudicados. Dessa forma, deve haver o reconhecimento dos direitos já adquiridos como política comum dos Estados.

Lucas³⁶⁰ traz lição importante sobre a maneira de encarar essa temática:

Reconhecer-se no outro é condição para se responsabilizar com ele e com o mundo. Aceitar tratar dos problemas da humanidade como sendo seus próprios problemas e ter a consciência de que inexistem regiões, religiões, culturas, economias totalmente imunes aos efeitos civilização contemporânea significa a possibilidade de reinventar lugares de responsabilidade e de liberdade, e, além disso, ampliá-los para fora da clausura nem sempre elogiável das soberanias e das fronteiras nacionais.

Considera-se medida de fundamental importância a elaboração de acordos entre os Estados para viabilizar a vida dos imigrantes que chegam para trabalhar e residir uma vez que os Estados, comprovadamente, também precisam dessas populações. Constituir acordos juridicamente viáveis e de fácil implementação é um dos desafios que se impõe aos Estados acordantes. Para isso, o diálogo e a diplomacia devem se estabelecer de forma clara e franca.

³⁵⁶ LUCAS, 2016, p. 131.

³⁵⁷ HOR VATH, 2006, p. 55.

³⁵⁸ OEA, 2015, p. 138.

³⁵⁹ PREZOTTO, 2011.

³⁶⁰ LUCAS, 2016, p. 139.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dissertação ora apresentada traduz-se na apresentação de um tema de especial relevância social: as migrações e a proteção social.

Desenvolvida em três capítulos, a pesquisa tentou trazer, primeiramente, no capítulo um, dados atualizados sobre os movimentos migratórios no mundo, mesmo que de forma breve, para após enfatizar esses movimentos em termos de América Latina e Caribe. A partir dos dados sobre os fluxos migratórios, cada vez em maior número, percebe-se a importância do tratamento dessa questão de forma mais conjunta pelos Estados.

Assunto importante desenvolvido no primeiro capítulo envolve a discriminação, a xenofobia e a exploração dos trabalhadores migrantes, observando-se que na atualidade a imigração é tratada como invasiva, indesejada e ameaçadora. Muitas vezes o imigrante é tratado como um bárbaro, alguém diferente e que deve ser evitado, em discursos e atitudes que se reproduzem de forma alarmante. Além do mais, foi abordada como a questão migratória ainda é conduzida, observando-se as políticas dos governos, sob um viés securitário o que dificulta muito a inserção dessas populações nas sociedades as quais chegam bem como a sua aceitação pelas populações nacionais.

A imigração não deve ser tratada como um problema isolado e que envolve um Estado em particular. A exaltação das identidades nacionalistas não ajuda a construir um sentimento de pertencimento ao grupo, pois que esta é constituído tendo em vista o seu oposto, ou seja, o não nacional.

O capítulo dois trouxe um pouco da evolução da Seguridade, principalmente em se tratando de política nacional. Constatou-se, com o passar do tempo e com a evolução da sociedade, principalmente a partir do fenômeno da globalização, que as relações entre os indivíduos e as diferentes formas de serviços trazidas pela expansão da indústria foram exigindo maior proteção social. Essas formas foram se aperfeiçoando a fim de atender a uma parcela cada vez maior da população principalmente considerando o aumento das contingências sociais. O Estado foi tomando para si a obrigação de atendimento dessas novas e crescentes demandas sociais como um dever estatal para com a proteção dos indivíduos.

Nessa senda, considerando a proteção social como direito fundamental, a Constituição de 1988 dedicou capítulo inteiro sobre a Seguridade Social enquanto gênero, além, é claro, de

dispor deste direito dentro do Título II que tratam dos Direitos e Garantias Fundamentais. O capítulo do trabalho abordou a Seguridade Social no sentido da proteção dos indivíduos considerando o princípio da dignidade da pessoa humana, preceito fundamental da Constituição brasileira. Esse capítulo abordou também a base principiológica da Previdência Social considerando o que está previsto constitucionalmente e na legislação infraconstitucional. São estes princípios que dão sustentação a todo o sistema instituído pelas leis específicas. Desta forma, é uma necessidade tratar da Previdência Social como direito fundamental.

Numa perspectiva mais centrada no foco da pesquisa, o terceiro capítulo foi fundamental para o entendimento da importância dos acordos internacionais que tratam de seguridade social entre os Estados acordantes, pois que o contingente maior de deslocamentos humanos se dá por questões laborais.

Uma vez que migrar é um direito dos povos e esse processo de movimentação continua em crescimento, surge com ele a necessidade de proteger os direitos dos homens e mulheres trabalhadores e trabalhadoras que se deslocam pelos países. A alternativa dos Estados é compor soluções conjuntas que atendam a demanda desta população trabalhadora tornando a vida dos imigrantes possível e minimizando a sua precariedade com políticas contemporâneas de permitam e facilitem a mobilidade humana sem que haja qualquer perda de direitos, principalmente.

Na atualidade, a globalização exige dos Estados um fazer política de forma diferente, assim como exige novas formas de estabelecimento de relações entre as partes. Além de, como ficou demonstrado no capítulo terceiro, com o estabelecimento de boas relações e diplomacia, enfrentar e superar as dificuldades que os Estados encontram na viabilização dos acordos em função das assimetrias de suas legislações internas. Isso é algo que pode ser construído de forma conjunta.

Os Estados associarem-se a fim de, juntos, alcançarem um objetivo maior ou uma finalidade comum, pode ser a solução de inúmeros problemas. A parceria entre os Estados consubstanciada pelos Acordos Internacionais é uma forma de encontrar soluções comuns para situações problemáticas comuns. É um momento de necessário estreitamento de relações.

As nações soberanas, cada qual com autonomia e liberdade, podem construir saídas pacíficas para a problemática atual do fluxo de pessoas e para a devida proteção desse contingente de trabalhadores migrantes; algo que mexe com as estruturas de todos os Estados, principalmente daqueles de dispõem de menor capacidade econômica e financeira.

O fato é que a vida dos imigrantes não pode esperar, nem ser paralisada até que as políticas de boa vizinhança ou de reconhecimento dos direitos se resolvam entre os países acordantes.

Avançando na cooperação internacional será possível proteger cada vez mais os direitos dos trabalhadores migrantes. Facilitar o reconhecimento as contribuições previdenciárias efetuadas nos diversos países e o direito a receber as prestações provenientes dessas contribuições é um caminho que leva a usufruir dos direitos sociais com dignidade.

REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução Virgílio Afonso da Silva. 2ª ed. Malheiros Editores Ltda., 2008.
- ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. Tradução Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- ARRIGHI, Walter O. **Portabilidade de fundos nos sistemas previdenciários**. In: Migrações internacionais e a Previdência Social. Brasília: Ministério da Previdência Social, MPAS, SPS, CGEP, 2006. p. 167-188. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_081014-111404830.pdf>. Acesso em 27 ago. 2018.
- BALERA, Wagner. **O modelo brasileiro de seguridade social: viabilidade econômica x direito social**. In: BERWANGER, Jane Lúcia Wilhelm; FERRARO, Suzani Andrade (coords.). **Previdência Social no Brasil e no Mercosul**. Curitiba: Juruá, 2010, p. 235-254.
- BAUMAN, Zygmunt. **A sociedade individualizada: vidas contadas e histórias vividas**. Tradução José Gradel. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.
- BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. 1 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2017.
- BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Tradução: Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.
- BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Tradução Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- BAUMAN, Zygmunt. **Vidas desperdiçadas**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.
- BAUMAN, Zygmunt; DONSKIS, Leonidas. **Cegueira Moral: a perda da sensibilidade na modernidade líquida**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.
- BOLLMANN, Vilian. Princípios constitucionais da previdência social. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 1, nº 1, 3º quadrimestre de 2006, p. 610-629. Disponível em: <<http://siaibib01.univali.br/pdf/Artigo%20Vilian%20Bollmann.pdf>>. Acesso em 18 jun. 2018.
- BRASIL. **Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999**. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Brasília: DOU de 07/05/1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm>. Acesso em 26 abr. 2018.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. **Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992**. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos Sociais e Culturais. Brasília: DOU de 07/07/1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em 20 fev. 2018.

BRASIL. **Lei 13.445, de maio de 2017.** Lei de Migração. Brasília: DOU de 25/05/2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm>. Acesso em 17 out. 2018.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Previdência. **Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul.** Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/arquivos/office/3_081013-161948-541.pdf>. Acesso em 26 ago. 2018.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Previdência. **Convenção Multilateral Iberoamericana de Seguridade Social.** Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/arquivos/office/3_110318-142609-692.pdf>. Acesso em 16 ago. 2018.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Previdência. **Convênio de Previdência Social entre a República Federativa do Brasil e a República do Chile.** Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/arquivos/office/3_110324-143515-270.pdf>. Acesso em 10 out. 2018.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Previdência. **Assuntos Internacionais.** Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/a-previdencia/assuntos-internacionais/>>. Acesso em 01 ago. 2018.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Mercosul Social e Participativo: Construindo o Mercosul dos povos com democracia e cidadania.** Brasília: Ibraes, 2007. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/assuntos/acoes-internacionais/Articulacao/articulacao-internacional/mercosul/livro-mercosul-social-participativo.pdf>>. Acesso em 07 ago. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Regulamento Administrativo para Aplicação do Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul.** Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/arquivos/office/3_081013-161948-938.pdf>. Acesso em 16 out. 2018.

BRITO, Fausto. A politização das migrações internacionais: direitos humanos e soberania nacional. *R. bras. Est. Pop.*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, p. 77-97, jan./jun. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v30n1/v30n1a05.pdf>>. Acesso em 21 jan. 2018.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário.** 9ª ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008.

CASTRO, Maria da Consolação Gomes de (Org.). **Direitos sociais dos imigrantes: Haiti – Brasil.** Belo Horizonte: FUMARC, 2016, 56 p. Disponível em: <http://www.unfpa.org.br/Arquivos/cartilha_haitianos_bilingue.pdf>. Acesso em 20 jul. 2018.

CASTRO, Priscila Gonçalves de. **Direitos Humanos de seguridade social: uma garantia ao estrangeiro.** São Paulo: LTr, 2014.

CASTRO, Priscila Gonçalves de. **Teoria Geral do Direito Internacional Previdenciário: acordos internacionais no direito previdenciário brasileiro, teoria e prática.** São Paulo: LTr, 2011.

CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; ARAUJO, D. A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro. **Relatório Anual 2016.** Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração. Brasília, DF: OBMigra, 2016, p. 26. Disponível em: <<http://obmigra.mte.gov.br/index.php/relatorio-anual>>. Acesso em 19 dez. 2017.

CEPAL (COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE). **América Latina y el Caribe reafirma compromiso con Pacto mundial sobre migración**, 2017a. Disponível em: <<https://www.cepal.org/es/noticias/america-latina-caribe-reafirma-compromiso-pacto-mundial-migracion>>. Acesso em 24 ago. 2018.

CEPAL (COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE). **Migrantes dão contribuição econômica, social e cultural aos países em que vivem**, 2017b. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/cepal-migrantes-dao-contribuicao-economica-social-e-cultural-aos-paises-em-que-vivem/>>. Acesso em 03 de ago. 2018.

CRISTALDO M., Jorge Darío. **La seguridad social y la previsión social en el Paraguay**. In: BERWANGER, Jane Lúcia Wilhelm; FERRARO, Suzani Andrade (coords.). *Previdência Social no Brasil e no Mercosul*. Curitiba: Juruá, 2010.

CUNHA, Higor Hebert França da. Quem é bem-vindo? A securitização da migração e o papel da União Europeia e da Itália. **Revista Ambivalências**, ISSN 2318-3888, v2, n°4, p. 189 – 213, Jul-, p. 199. Dez/2014. Disponível em: <<https://seer.ufs.br/index.php/Ambivalencias/article/view/3604/3083>>. Acesso em 05 dez. 2017.

DELGADO, Gabriela Neves. Princípios internacionais do direito do trabalho e do direito previdenciário. **Revista LTr**. Vol. 74, n° 03, p. 337-342, mar. de 2010.

DIAS, Eduardo Rocha; MACEDO, José Leandro Monteiro de. **Curso de direito previdenciário**. São Paulo: Método, 2008.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FARIA, Maria Rita Fontes. **Migrações Internacionais no Plano Multilateral: reflexões para a política externa brasileira**. Brasília: FUNAG, 2015. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/1130-Migracoes_internacionais_no_plano_multilateral_23_10_2015.pdf>. Acesso em 27 jul. 2017.

FERNANDES, Duval; CASTRO, Maria da Consolação G. de. Migração e crise: o retorno dos imigrantes brasileiros em Portugal. **REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.**, Brasília, Ano XXI, n. 41, p. 99-116, jul./dez. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/remhu/v21n41/06.pdf>>. Acesso em 24 jul. 2018.

FERREIRA, Manuela Fernanda Gonçalves. **Imigração e soberania nacional: Análise da política brasileira de migração à luz das normas internacionais sobre fluxo de pessoas**. p. 27. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI – Itajaí/SC, 2017. Disponível em: <<https://www.univali.br/Lists/TrabalhosMestrado/Attachments/2122/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Manuela%20Fernanda%20Gon%C3%A7alves%20Ferreira.pdf>>. Acesso em 02 jan. 2018.

GUTERREZ, António. **Direito Internacional dos Refugiados**. Programa de Ensino. Desafios Contemporâneos da Proteção Internacional. Unidade 8. ACNUR/UNHCR. Agência da ONU para refugiados. Dez/2010. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/estrangeiros/2011direitorefugiados_ensino.pdf>. Acesso em 08 jun. 2017.

HOR VATH Jr., Miguel. **A Previdência Social em Face da Globalização**. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

LUCAS, Douglas Cesar. **Direitos humanos, diversidade cultural e imigração: a ambivalência das narrativas modernas e a necessidade de um paradigma de**

responsabilidades comuns, p. 93-154. In: JULIOS-CAMPUZANO, Afonso de; SANTOS, André Leonardo Copetti; LUCAS, Douglas Cesar. *Direitos Humanos, Imigração e Diversidade: Dilemas da vida em movimento na sociedade contemporânea*. Ijuí, RS: Ed. Unijuí, 2016, 192 p.

MARINUCCI, Roberto; MILESI, Rosita. **Migrações Internacionais Contemporâneas**. Instituto Migrações e Direitos Humanos – IMDH, 2015. Disponível em: <<http://www.migrante.org.br/index.php/refugiados-as2/143-migracoes-internacionais-contemporaneas>>. Acesso em 20 out. 2018.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da seguridade social**. 36ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. Rumo à securitização das migrações nas Américas? Perspectivas da América Latina e do Sul. **Revista Esc. Guerra Naval**. Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 115 – 142, jan./abr. 2016. Disponível em: <<https://revista.egn.mar.mil.br/index.php/revistadaegn/article/view/215/177>>. Acesso em 05 dez. 2017.

MENEZES, Lená Medeiros de. **Movimentos e políticas migratórias em perspectiva histórica: um balanço do século XX**. In: *Migrações Internacionais: contribuições para políticas*. Coordenadora Mary Garcia Castro. Brasília: CNPD, 2001. 672 p.

MILESI, Rosita; ANDRADE, Willian Cesar de. A sociedade civil na atenção aos imigrantes e refugiados - o agir do IMDH. In: PRADO, Erlan José Peixoto do e COELHO, Renata (org.). **Migrações e trabalho**. Brasília: Ministério Público do Trabalho, 2015. Disponível em: <https://portal.mpt.mp.br/wps/wcm/connect/portal_mpt/2744ae77-4584-4d92-b91d-185adc09ba87/Livro_Migracoes_e_TrabalhoWEB.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=2744ae77-4584-4d92-b91d-185adc09ba87>. Acesso em 11 jun. 2017.

NOBRE Jr., Edilson Pereira. O direito brasileiro e o princípio da dignidade da pessoa humana. In: **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 37 n. 145 jan./mar. 2000. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/568/r145-19.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 19 abr. 2018.

OEA (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS). **Análisis de Convenios Bilaterales y Multilaterales de Seguridad Social en Materia de Pensiones**. Elaborado por el Departamento de Inclusión Social de la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral de la OEA y la Secretaría General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social; OEA. Documentos Oficiales; OEA/ser.d/XXvi.13, 2015, 132 p. Disponível em: <<http://www.ciss.net/analisis-de-convenios-bilaterales-y-multilaterales-de-seguridad-social-en-materia-de-pensiones/>>. Acesso em 13 de ago. 2018.

OIM (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÕES). **Glossário sobre migração**. Direito Internacional de Migração n. 22. Genebra: OIM, 2009. Disponível em: <<http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>>. Acesso em 17 out. 2018.

OIT (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO). **La migración laboral en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, estrategia y líneas de trabajo de la OIT en la Región**. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2016. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_502766.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2018.

PEIXINHO, Manuel Messias. **Desenvolvimento econômico ou desenvolvimento humano: um falso dilema**. In: BERWANGER, Jane Lúcia Wilhelm; FERRARO, Suzani Andrade (coords.). *Previdência Social no Brasil e no Mercosul*. Curitiba: Juruá, 2010.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. Proteção social contemporânea: a quem beneficia? In: **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, nº 116, p. 636-651, out./dez. 2013.

PEROCCO, Fabio. Precarización del trabajo y nuevas desigualdades: El papel de la inmigración. **REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.**, Brasília, v. 25, n. 49, Abr. 2017, 79-94. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/remhu/v25n49/1980-8585-REMHU-25-49-079.pdf>>. Acesso em 27 jul. 2017.

PIFFER, Carla. **Transnacionalidade e imigração: a possibilidade de efetivação dos direitos humanos dos transmigrantes diante de decisões de regresso na Itália e na União Europeia**. 345 p. Tese. (Doutorado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, Itajaí/SC.

PIOVESAN, Flávia. Migrantes sob a perspectiva dos direitos humanos. **Revista Diversitas**. Ano 1, nº 1, mar/set. 2013, p. 138-146. Disponível em: <<http://diversitas.ffiich.usp.br/node/3485>>. Acesso em 15 out. 2018.

PIZARRO, Jorge Martínez; VILLA, Miguel. **Panorama sobre a migração internacional na América Latina e no Caribe**. In: Migrações internacionais e a Previdência Social. Brasília: Ministério da Previdência Social, MPAS, SPS, CGEP, 2006. p. 111-137. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_081014-111404-830.pdf>. Acesso em 21 jun. 2018.

PREZOTTO, Andréa Regina Galvão. **Internacionalização dos sistemas de seguridade social – perspectiva do Brasil**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

QUINTEROS, Mercedes Hoces. **Portabilidade dos fundos previdenciários: uma nova alternativa para os trabalhadores migrantes**. In: Migrações internacionais e a Previdência Social. Brasília: Ministério da Previdência Social, MPAS, SPS, CGEP, 2006, p. 91-110. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_081014-111404-830.pdf>. Acesso em 07 ago. 2018.

RANGEL, Leonardo Alves. et al. **Conquistas, Desafios e Perspectivas da Previdência Social no Brasil VINTE anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988**, p. 80-81. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4348/1/bps_n17_vol01_previdencia_social.pdf>. Acesso em 10 de jun. 2018.

REIS, Rossana Rocha. Soberania, Direitos Humanos e Migrações Internacionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 19 nº. 55. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v19n55/a09v1955.pdf>>. Acesso em 17 jan. 2018.

RUBIO, David Sánchez. **Derechos humanos, no colonialidad y otras luchas por la dignidad: una mirada parcial y situada**. Revista de Investigaciones Jurídicas. Nº 39, México, 2015, p. 775-802.

SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, Constituição e Administração Pública no Século XXI: novos desafios da cidadania e do poder local**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017.

SANTOS, André Leonardo Copetti. **Controle social das migrações e gestão da diversidade**, p. 25-62. In: JULIOS-CAMPUZANO, Afonso de; SANTOS, André Leonardo Copetti; LUCAS, Douglas Cesar. Direitos Humanos, Imigração e Diversidade: Dilemas da vida em movimento na sociedade contemporânea. Ijuí, RS: Ed. Unijuí, 2016, 192 p.

SANTOS, André Leonardo Copetti; LUCAS, Douglas Cesar. **População e governabilidade: a mobilidade humana (des)controlada**, p. 11-24. In: JULIOS-CAMPUZANO, Afonso de;

SANTOS, André Leonardo Copetti; LUCAS, Douglas Cesar. Direitos Humanos, Imigração e Diversidade: Dilemas da vida em movimento na sociedade contemporânea. Ijuí, RS: Ed. Unijuí, 2016, 192 p.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A dignidade (da pessoa) humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 10ª ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

SCHMIDT, João Pedro. **Gestão de políticas públicas: Elementos de um modelo pós-burocrático e pós-gerencialista**. In: LEAL, Rogério Gesta.; REIS, Jorge Renato. Direitos sociais e políticas públicas: Desafios contemporâneos. Tomo 7, Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEYFERTH, Giralda. **Imigração e nacionalismo: o discurso da exclusão e a política migratória no Brasil**. In: Migrações Internacionais: contribuições para políticas. Coordenadora Mary Garcia Castro. Brasília: CNPD, 2001.

SICREMI (Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas). Brasil, OEA, 2014. Disponível em: <<http://www.migracionoea.org/index.php/es/sicremi-es/44-sicremi/publicacion-2014/informe-parte-ii-es/577-brasil.html>>. Acesso em 16 ago. 2018.

SILVA, Virgílio Afonso da. **A constitucionalização do direito: os direitos fundamentais na relação entre particulares**. 1ª ed., 4ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, Walfrido Vianna Vital da. A Constituição de 1988 e a nova ordem social: A efetivação dos princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana. **Revista de Informação Legislativa**. Ano 50, nº 200, out./dez. 2013, p. 297-320. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/502946/000991854.pdf?sequence=1>>. Acesso em 17 abr. 2018.

SOUZA, Thiago Romeu de. **Notas sobre migrações e retorno: perfil breve de paraibanos em São Paulo e os retornados**. Anais do VII Congresso Brasileiro de Geógrafos. Disponível em: <http://www.cbg2014.agb.org.br/resources/anais/1/1404066449_ARQUIVO_NOTASSOBRE_MIGRACAOERETORNOperfilbrevedeparaibanosemSaoPauloeosRetornados.pdf>. Acesso em 17 out. 2018.

STEINMEYER, Heinz-Dietrich. Experiências europeias com Acordos de Seguridade Social. In: Brasil. **Ministério da Previdência Social**. Migrações internacionais e a Previdência Social. Brasília: MPAS, SPS, CGEP, 2006, 192 p. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_081014-111404-830.pdf>. Acesso em 07 ago. 2018.

UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura). Brasil, 1948. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em 05 nov. 2018.

VAINER, Carlos B. **Deslocados, reassentados, clandestinos, exilados, refugiados, indocumentados... As novas categorias de uma sociologia dos deslocamentos compulsórios e das restrições migratórias**. In: Migrações Internacionais: contribuições para políticas. Coordenadora Mary Garcia Castro. Brasília: CNPD, 2001.

WEDEN, Catherine Wihtol de. As novas migrações: Porque mais pessoas do que nunca estão em circulação e para onde elas estão indo? **Revista internacional de Direitos Humanos – SUR: Conectas**, jul. 2016. Disponível em: <<http://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2016/09/1-sur-23-portugues-catherine-wihtol-de-wenden.pdf>>. Acesso em 12 jun. 2017.