

IMIGRANTES E SEUS “ACESSOS” ÀS POLÍTICAS DE SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL

Olmir Bampi Junior¹

RESUMO

A presente pesquisa explora as garantias de saúde e previdência oferecidas aos imigrantes no território brasileiro. Esse tema é relevante devido ao alto fluxo migratório que historicamente ocorre no Brasil, bem como a presença significativa de imigrantes que contribuem para o desenvolvimento econômico do país. A eficácia e adequação da proteção aos imigrantes no âmbito da assistência social e previdenciária não apenas beneficia essa população, mas também auxilia na redução dos riscos sociais conhecidos. A metodologia empregada nesta pesquisa foi de natureza lógico-dedutiva, fundamentada em análises de legislação e literaturas especializadas. O propósito foi oferecer uma visão abrangente e objetiva sobre a importância de assegurar a proteção dos imigrantes no Brasil por meio de políticas de assistência social e previdência. Entre os principais resultados obtidos, destacam-se a necessidade de garantir o acesso à assistência social a todos os imigrantes no país, inclusive aqueles que não possuem residência legal; a provisão de proteção previdenciária aos imigrantes que contribuem para o sistema oficial de previdência brasileiro; e a ampliação de acordos internacionais de previdência que possibilitem a soma dos períodos contributivos entre as nações em que o imigrante trabalhou. Desse modo, a pesquisa traz à tona a reflexão acerca da importância de o Estado oferecer amparo social aos imigrantes que escolhem o Brasil como destino. Isso se dá em virtude da relevância da mão de obra e do crescimento econômico proporcionados pelos imigrantes, sendo fundamental que a sociedade assuma a responsabilidade de garantir-lhes segurança mínima.

Palavras-chave: tratados internacionais; previdência; assistência social; imigrantes.

ABSTRACT

This research explores the health and social security guarantees offered to immigrants in Brazil. This topic is relevant due to the high migratory flow that has historically occurred in Brazil, as well as the significant presence of immigrants who contribute to the country's economic development. The effectiveness and adequacy of protection for immigrants in the area of social assistance and social security not only benefits this population, but also helps to reduce known social risks. The methodology used in this research was logical-deductive in nature, based on analyses of legislation and specialized literature. The purpose was to offer a comprehensive and objective view of the importance of ensuring the protection of immigrants in Brazil through

¹ Mestrando em Direito Coletivos e Cidadania na Universidade de Ribeirão Preto, pelo Minter UNAERP/FASIPE. E-mail: olmirb.adv@gmail.com

social assistance and social security policies. Among the main results obtained, we highlight the need to guarantee access to social assistance for all immigrants in the country, including those who do not have legal residence; the provision of social security protection to immigrants who contribute to the official Brazilian social security system; and the expansion of international social security agreements that allow the summation of contribution periods between the nations in which the immigrant worked. Thus, the research raises the issue of the importance of the State offering social support to immigrants who choose Brazil as their destination. This is due to the importance of the workforce and economic growth provided by immigrants, and it is essential that society assumes the responsibility of guaranteeing them minimum security.

Keywords: International treaties; social security; social assistance; immigrants.

INTRODUÇÃO

O emprego é um fator essencial para a economia das pessoas e dos países, sendo também indispensável para a sobrevivência da maioria delas. Junto com o capital e a terra, o trabalho é um dos elementos fundamentais para a criação de riqueza. A busca por estabilidade econômica através de oportunidades de emprego melhores é um dos principais motivos para a migração internacional, algo facilitado nos dias de hoje pela ampliação dos fluxos de informações, avanços tecnológicos e maior facilidade de deslocamento (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES, 2017).

Embora a migração internacional possa proporcionar segurança econômica através do trabalho, é importante considerar suas implicações previdenciárias. O trabalho do imigrante tem efeitos econômicos imediatos, porém, as consequências previdenciárias normalmente se manifestam em longo prazo, já que muitas vezes é necessário comprovar períodos extensos de filiação e contribuição para ser amparado. Mas o que acontece com os trabalhadores que contribuíram para sistemas previdenciários de mais de um país e ainda assim não completaram os requisitos para receber benefícios em nenhum deles individualmente? Existem várias medidas para lidar com essa questão, mas a principal solução política para a proteção previdenciária de migrantes internacionais ainda é a cooperação por meio de acordos bilaterais ou multilaterais – os quais possibilitam o reconhecimento mútuo de períodos de contribuição, conhecido como totalização de períodos.

A crescente migração internacional destaca a necessidade de acordos de cooperação previdenciária, levando-nos a questionar: qual é a proteção social assegurada nos acordos

previdenciários internacionais dos quais o Brasil faz parte? Existe alguma diferença entre a proteção previdenciária garantida para beneficiários desses acordos e os demais segurados do sistema previdenciário brasileiro? Para responder a essas questões, este trabalho foi dividido em três seções. Primeiramente, busca-se contextualizar a importância cada vez maior da proteção social e econômica dos migrantes, além de compreender o propósito da previdência social. Em seguida, é analisada a proteção previdenciária no Brasil, abordando cada critério para cobertura estatal e seus requisitos legais, com foco nos desafios enfrentados pelos imigrantes devido aos períodos mais longos exigidos de contribuição ou carência. Por fim, são examinadas as coberturas oferecidas nos acordos internacionais de previdência dos quais o Brasil participa, comparando-as com a proteção geral do sistema previdenciário brasileiro a fim de entender as diferenças atuais e as tendências da cooperação internacional do país.

1 - MIGRAÇÃO INTERNACIONAL E A IMPORTANCIA DA PROTEÇÃO SOCIAL

A movimentação de pessoas entre países é uma das estratégias mais importantes adotadas pelos cidadãos em busca de uma vida melhor em termos econômicos, sociais e políticos. Com a sociedade globalizada, a forte ligação econômica entre as nações e as facilidades de comunicação e deslocamento se tornam novos elementos que influenciam a migração internacional, diminuindo certos obstáculos ligados a esse fenômeno.

Embora haja um aumento significativo na interação global devido à facilidade de acesso à informação e à circulação de pessoas, capital, mercadorias e ideias, ainda existem obstáculos tradicionais para viagens internacionais. Dentre os diversos desafios, que vão desde diferenças culturais e linguísticas até a crescente oposição política à globalização, um problema em particular é crucial para esse estudo: a garantia da proteção econômica e social dos migrantes internacionais (MCAULIFFE; GOOSSENS; SENGUPTA, 2017).

Os mecanismos para garantir a proteção social, como a assistência ou a previdência, costumam seguir padrões convencionais, geralmente ligados ao emprego formal ou à nacionalidade. Isso significa que tais políticas podem não somente falhar em diminuir as vulnerabilidades dos imigrantes, mas, ao contrário, aumentá-las dependendo da forma como são implementadas. (FAIST, 2013).

Em decorrência disso, o aumento contínuo da movimentação internacional de indivíduos influencia (ou, ao menos, deveria influenciar) a maneira como a seguridade social deve ser organizada, sendo recomendável a inclusão de dispositivos como a facilitação do ingresso de imigrantes nos sistemas de proteção nacionais, a utilização de redes não formais de suporte aos imigrantes e seus familiares e, por último, o aspecto que é o cerne deste estudo: a transferibilidade de benefícios previdenciários entre nações.

Antes de discutir a situação legal atual da transferência de benefícios econômicos acumulados por imigrantes no Brasil, é importante questionar: qual é a função da previdência social? Embora possa parecer uma pergunta provocativa, frequentemente o propósito da previdência social é negligenciado durante os diversos debates sobre o assunto.

Os debates acerca do sistema de proteção social no Brasil - e as mudanças na previdência decorrentes da recente alteração na Constituição - (EC) no 103/2019 (BRASIL, 2019), não se afasta do padrão - frequentemente trazem reflexões e propostas sobre o sistema financeiro mais apropriado, critérios de elegibilidade para benefícios, suas consequências redistributivas ou questões fiscais. Em meio a tantas questões importantes, uma parece ser menos abordada: qual é o propósito fundamental da seguridade social?

Outras garantias sociais e econômicas carregam em seus nomes uma ideia clara da intervenção que se espera do Estado. Palavras como bem-estar, formação ou amparo à maternidade, mesmo que haja divergências quanto aos limites da ação governamental, já contêm uma orientação razoável do que se pretende proteger, o propósito a ser alcançado.

A expressão assistência social, por outro lado, não é tão clara. Outros termos semelhantes usados em diferentes países para se referir a sistemas parecidos podem ser mais compreensíveis, como assistência social, seguro social ou seguridade social, todos enfatizando a importância da segurança. No entanto, surge a questão: segurança em relação a quê? A resposta é direta: riscos sociais.

Perigos sociais são situações às quais as pessoas estão expostas no convívio social e que causam sérios obstáculos ou tornam socialmente indesejável que um indivíduo possa prover seu sustento ou de sua família através do trabalho. A função primordial de qualquer sistema previdenciário é justamente proteger os indivíduos diante dessas situações, assegurando uma assistência do Estado, geralmente financeira, caso esses perigos se concretizem.

Por integrar o cerne do sistema de proteção, a identificação dos perigos sociais que devem ser protegidos pelo Estado é uma discussão fundamental no âmbito do Direito

Previdenciário. Em uma sociedade em que o trabalho é frequentemente a única forma de garantir a sobrevivência, é crucial entender como o Estado decide reconhecer um evento como digno de proteção social a ponto de justificar a interrupção do trabalho e possibilitar a substituição da renda por um benefício previdenciário.

Os tipos de perigos ligados à sociedade que são protegidos pela previdência mudaram ao longo dos anos, assim como a sociedade em si e a maneira como o Estado é visto. No passado, os sistemas de proteção eram diferentes e mostravam uma visão distinta dos eventos sociais que poderiam receber apoio da previdência.

O surgimento dos sistemas de proteção social, no fim do século XIX, não significava necessariamente um reconhecimento da solidariedade social em seu sentido de troca equivalente, assim afirma (TAVARES; SOUSA, 2016, p. 279), “do favorecimento ao sentimento de pertencimento da pessoa a um grupo determinado de iguais, bem como a avaliação de que se deve proteger o outro para que haja proteção de si mesmo em caso de necessidade”.

Pelo contrário, antecipadamente, o foco predominante da atuação do governo era evitar o aumento do descontentamento das camadas trabalhadoras e dos princípios socialistas. Por essa razão, havia uma preocupação especial com os frequentes acidentes de trabalho - principalmente na indústria - que, entre outras consequências, impediam ou reduziam a capacidade produtiva dos trabalhadores, levando-os à pobreza e à desonra. Não é de estranhar que os primeiros sistemas de previdência tivessem uma visão bastante restrita tanto dos grupos que mereciam atenção do governo quanto das situações que dariam direito a receber benefícios previdenciários.

As transformações foram percebidas de forma mais ou menos acentuada em cada sistema de proteção e aconteceram de maneiras diversas em cada nação, tanto em relação ao momento em que essas mudanças ocorreram quanto ao conteúdo e à maneira como se manifestaram. A influência de cada um desses padrões no sistema de previdência do Brasil e as diferenças deste em comparação com outros modelos de proteção são pontos importantes para compreender alguns desafios, características específicas e tendências dos acordos internacionais. Dessa forma, a justiça social consiste no reconhecimento do equilíbrio e da dignidade humana tanto pelo Estado quanto pela sociedade. Assim, a justiça social se torna a principal meta do Estado, não apenas um meio para atingir seus objetivos.

O sistema previdenciário adota um modelo de repartição simples, como defende NOGUEIRA, em 1994: “que fixa uma taxa de contribuição para cada exercício própria a produzir receita equivalente à despesa provável do benefício considerado relativa ao mesmo exercício”. Apesar da finalidade da previdência social ser resguardar os beneficiários e seus familiares em momentos de dificuldade, como óbito, velhice e incapacidade para o trabalho, muitos indivíduos estão excluídos desse sistema, principalmente devido ao elevado índice de informalidade no mercado de trabalho do Brasil e às condições precárias de emprego, senão vejamos:

“Em 2019 os trabalhadores informais totalizavam 38,4 milhões de pessoas; baixando para 33,3 milhões de pessoas em 2020. Com isso a taxa de informalidade passou de 41,1% em 2019 para 38,7% em 2020. É importante ressaltar que a queda na taxa de informalidade não reflete melhoria das condições desses trabalhadores ou um processo de transição da informalidade para a formalização. Esse movimento está relacionado à perda acentuada de ocupação dos trabalhadores informais nos primeiros meses da pandemia em 2020” (BRASIL,2020)

A seguridade social, como uma forma de proteção, estabelece um modelo ideal para um país em busca de progresso (art. 201, CF/88). Em teoria, todos os cidadãos deveriam contar com o amparo previdenciário. Isso se afasta cada vez mais da concepção de proteção baseada no assistencialismo, que limitaria os benefícios da ajuda estatal aos menos favorecidos sem que estes contribuíssem diretamente para o sistema oficial de previdência social do Brasil. Como resultado, a Constituição de 1988 uniu o sistema de seguridade social com a assistência social, a qual é fornecida aos necessitados sem exigir contribuição direta, conforme estabelecido no art. 202.

Os carentes, são indivíduos em condições precárias que não possuem meios de subsistência ou apoio familiar e estão fora do alcance dos benefícios da seguridade social devido à ausência de contribuição. Dessa forma, se alguém estiver privado das condições básicas para uma existência digna, o governo deve garantir amparo através da assistência social, uma forma de proteção que vai além do indivíduo e impacta toda a comunidade.

Isso significa que uma sociedade deve ter padrões mínimos de segurança para todos. O artigo 7º, IV, CF/1988 esclareceu que as condições necessárias para "moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social" devem ser fornecidas para garantir o mínimo de subsistência digna.

2 - O PAPEL DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL NO COMBATE ÀS DESIGUALDADES SOCIAIS NO BRASIL

No país, a assistência social é uma forma de proteção social não ligada a contribuições. O sistema de seguridade brasileiro é composto por três partes: assistência social, saúde e previdência (conforme artigo 194 da Constituição de 1988). Com o objetivo de integrar os excluídos socialmente, foram criados diversos serviços e benefícios de cunho assistencial.

O inciso V do artigo 203, CF/1988, na extensão de sua aplicação, trouxe a garantia do salário-mínimo à pessoa idosa ou à pessoa com deficiência que não tenha condições de se manter ou de ser mantida por sua família nos termos da lei, além da essência da assistência social de proteção aos necessitados com o objetivo de inclusão social a partir de programas de assistência permanentes e transitórios.

Quando se fala em assistência social, a primeira coisa que vem à mente é a Lei nº 8.742/93, a Lei Orgânica da Assistência Social, que regula o artigo 203, V, CF/88. Embora o nome dado à referida norma possa justificar esse pensamento falacioso, é imperativo que seja esclarecido: “a assistência social no Brasil não se restringe aos idosos e pessoas com deficiência, mas abarca todo cidadão desprovido de condições mínimas de sobrevivência com dignidade. Eis o assistencialismo no Estado Social de Direito brasileiro”, afirma (FOLMANN, 2011).

No entanto, é notório que as políticas públicas de inclusão social devem reduzir a miséria e as desigualdades sociais para garantir padrões mínimos de segurança para a população. A assistência social pode ser financiada diretamente por toda a sociedade, embora não seja organizada em um modelo contributivo. Este modelo idealiza a proteção dos necessitados sociais.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) foi criado em 2005 (Resolução 130, 15 de julho de 2005) para apoiar as políticas públicas de assistência social no Brasil. Ele tem como objetivo aumentar a eficiência dessas políticas. Ele foi incorporado à Lei 8.742/93 pela Lei 12.435/2011. Em situações como essa, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem fornecer aos cidadãos programas de assistência. Existem programas de assistência social no Brasil que são permanentes e temporários. Os primeiros incluem o auxílio-emergencial que foi concedido durante a pandemia de COVID-19 – Lei no 13.982, de 2 de abril de 2020 – e os

segundos incluem o benefício de prestação continuada (BPC) estabelecido na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

O cumprimento do critério de carência, determinado pelo programa de suporte social, junto com outros critérios, como idade ou incapacidade, são condições para ter acesso a programas de suporte social temporários e contínuos. Isso acontece porque, no que diz respeito ao suporte social, o Estado ampara aqueles em situação de vulnerabilidade social e sem amparo previdenciário. Ademais, é fundamental ressaltar que o suporte social deve ser adequado às necessidades que ultrapassam o previsto na Constituição Federal, com base nas mudanças sociais e demográficas (CF/88) e nas leis vigentes (Lei 8.742/1993). Através do suporte social, as pessoas marginalizadas podem pleitear os direitos sociais assegurados pela Carta Magna. Dessa forma, quando o Estado priva alguém da possibilidade de desfrutar dos direitos sociais garantidos pela Constituição Federal de 1988, isso causa prejuízo intrínseco a essa pessoa.

O principal objetivo da previdência social é evitar possíveis situações sociais que afetam a todos. Portanto, é dever do Estado proteger os trabalhadores dos riscos sociais que podem surgir durante sua vida laboral e levar à inatividade. Para isso, é fundamental contar com uma proteção eficiente e real, pois sem ela, poderíamos enfrentar um sério problema social de grandes proporções.

Portanto, o financiamento direto da previdência social é feito por meio de trabalhadores com emprego remunerado (segurados obrigatórios), empresas, equiparadas às empresas e segurados facultativos; e indiretamente, por meio dos recursos do orçamento do Estado (artigo 195, caput, CF/88).

3 - O SISTEMA JURÍDICO DOS IMIGRANTES E ACESSO À SEGURANÇA SOCIAL

No artigo 5º, caput, a Constituição brasileira garantiu direitos fundamentais aos imigrantes e brasileiros que vivem no país. No entanto, o termo "brasileiros e imigrantes residentes no país" certamente levou a muitas discussões ao longo dos 35 anos da Constituição, pois a interpretação mais popular da lei retira o direito à assistência médica dos imigrantes não residentes no país.

Observa-se que a própria Constituição previa tratamentos diferenciados em relação aos imigrantes; por exemplo, ela prevê que os indivíduos que não sejam brasileiros natos não podem

assumir cargos no Executivo, Legislativo e Judiciário (art. 12, § 3º, CF/1988), bem como prevê que os cidadãos brasileiros são os únicos proprietários de empresas de jornalismo, rádio e televisão. Por outro lado, o texto constitucional claramente declarou que “a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social [...]”, sem distinguir entre imigrantes, nacionalizados ou brasileiros nacionais.

A esse respeito, é importante destacar que o artigo 1º, § 1º, I da Lei nº 13.445/2017, definiria o migrante como “pessoa que se desloca de país ou região geográfica ao território de outro país ou região geográfica, incluindo imigrante, emigrante, residente fronteiriço e apátrida”. Ainda assim, a redação foi vetada (Mensagem nº 163, de 24 de maio de 2017) por causa da seguinte razão:

“O dispositivo estabelece conceito demasiadamente amplo de migrante, abrangendo inclusive o estrangeiro com residência em país fronteiriço, o que estende a todo e qualquer estrangeiro, qualquer que seja sua condição migratória, a igualdade com os nacionais, violando a Constituição em seu artigo 5º, que estabelece que aquela igualdade é limitada e tem como critério para sua efetividade a residência do estrangeiro no território nacional.”

Nesse sentido, parece que a preocupação da mensagem era apenas o critério geográfico, de modo que, uma vez que você é residente do país, não há razão para não lhe dar a proteção adequada. A partir do momento em que o Decreto Regulamentar nº 9.199/2017 foi aprovado, o significado foi alterado para “pessoa que se desloque de país ou região geográfica ao território de outro país ou região geográfica, em que estão incluídos imigrantes, emigrantes e apátridas”, no parágrafo único, inciso I, do artigo 1º.

Em seu art. 93, caput e parágrafo único, o regulamento permite que os residentes fronteiriços requeiram a expedição de uma Carteira de Trabalho e Previdência Social e a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas. A validade da carteira é limitada ao município onde o imigrante foi autorizado pela Polícia Federal a exercer os direitos atribuídos pela Lei de Migração, Valério Mazuolli ensina isso:

“A Constituição brasileira de 1988 garante, no caput do art. 5º, “aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”, nos termos por ela estabelecidos. Mas deve-se fazer a observação de que a referência aos “estrangeiros residentes no País” é de ser interpretada de acordo com a moderna sistemática internacional de proteção dos direitos humanos, bem como com os valores constitucionais da cidadania e da dignidade da pessoa humana, que atribuem a todas as pessoas o caráter de seres humanos universalmente

protegidos, independentemente de sua nacionalidade e do fato de residirem ou não em determinado Estado.” (MAZZUOLI, 2019)

Assim, é evidente que o “sentido da expressão ‘estrangeiro residente’ deve ser interpretada para significar que a validade e a fruição legal dos direitos fundamentais se exercem dentro do território brasileiro” como instrui Luiz Pinto Ferreira e também, de acordo com Gilmar Mendes e Paulo Branco “em geral, reconhece-se ao estrangeiro o gozo dos direitos civis, com exceção do direito a trabalho remunerado, que se reconhece apenas ao estrangeiro residente” (MENDES, BRANCO, 2015), esta é uma exceção que pode ser mitigada, como visto no caso do residente fronteiriço.

Devido ao fato de que os planos constitucionais e legais não indicam que os imigrantes podem não ser protegidos pela seguridade social, é necessário examinar com mais atenção os mecanismos que protegem a assistência social e a previdência social dos migrantes.

3.1 - O ACESSO AOS SERVIÇOS SOCIAIS PARA IMIGRANTES

Conforme já destacado, o acesso à assistência social está intimamente ligado à dignidade da pessoa humana e é um direito fundamental de todos, sendo considerado um direito público essencial. No que diz respeito à assistência social e aos programas que visam fortalecê-la, é evidente que o Estado deve zelar pelo bem-estar coletivo e que as questões sociais estão acima dos interesses individuais. Portanto, cabe ao Estado disponibilizar recursos adequados para mitigar os problemas sociais.

É dever do Brasil se responsabilizar pelos efeitos da grande movimentação de pessoas que está acontecendo sem tentar barrá-la. Esses efeitos terão impacto na economia, na segurança pública, na saúde, na previdência e na necessidade de acesso a programas de auxílio.

Por isso, a garantia através de ajuda social deve ser disponibilizada a todos, sem discriminação, não importando a origem ou nacionalidade da pessoa, já que é essencial assegurar os recursos essenciais para garantir uma vida digna.

O serviço social é uma medida governamental fundamental no Brasil para reduzir a disparidade social e retirar os indivíduos da situação de extrema pobreza. É possível que toda a população colabore de forma indireta para diminuir as diferenças sociais, sem a necessidade de contribuição direta.

Ao regulamentar o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e à pessoa idosa de que trata o Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007, estabeleceu em seu artigo 7º:

“Art. 7º O Benefício de Prestação Continuada é devido ao brasileiro, nato ou naturalizado, e às pessoas de nacionalidade portuguesa, em consonância com o disposto no Decreto nº 7.999, de 8 de maio de 2013, desde que comprovem, em qualquer dos casos, residência no Brasil e atendam a todos os demais critérios estabelecidos neste Regulamento. (Redação dada pelo Decreto nº 8.805, de 2016)”

Ao interpretar corretamente o artigo 7º do Decreto nº 6.214 de 2007, pode-se assumir erroneamente que apenas os brasileiros natos ou naturalizados podem receber proteção por meio da assistência social. Isso contraria a natureza constitucional da proteção aos imigrantes que vivem no país e se contrapõe ao histórico brasileiro de acolher imigrantes.

A decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o tema 173 em 22 de setembro de 2017 afirmou que a cobertura dos direitos previdenciários e assistenciais dos imigrantes é devida, senão vejamos: “Os estrangeiros residentes no país são beneficiários da assistência social prevista no artigo 203, inciso V, da Constituição Federal, uma vez atendidos os requisitos constitucionais e legais” (BRASIL, 2017).

Assim, o Ministro Relator Marco Aurélio declarou o seguinte ao julgar o Recurso Extraordinário: RE 578.970/SP, que resultou no Tema 173 de Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal:

“[...] somente o estrangeiro com residência fixa no País pode ser auxiliado com o benefício assistencial, porquanto inserido na sociedade, contribuindo para a construção de melhor situação social e econômica da coletividade. Considere-se que somente o estrangeiro em situação regular no País, residente, idoso, portador de necessidades especiais, hipossuficiente em si mesmo e presente a família, pode se dizer beneficiário da assistência em exame. [...]”

A partir dessa perspectiva, a tese apresentada no Tema 173 sustenta que, desde que atendidos os requisitos legais, os brasileiros natos, naturalizados e estrangeiros que residem no país podem receber assistência social. Para a assistência social, nem sequer é necessário um acordo internacional.

Não é possível deixar de proteger os imigrantes que residem no Brasil, mesmo que de forma não regular, pois isso, reverbera em vários aspectos da sociedade brasileira que busca o bem-estar e a justiça social (art. 193, CF/1988). A concessão de benefícios de assistência a imigrantes que apenas transitam pelo Brasil sem estabelecer residência fixa é inaceitável. Isso

forçaria os imigrantes a chegar apenas com o objetivo de obter proteção assistencial e depois aproveitar esses benefícios em outro país.

Assim, é importante destacar o papel do Cadastro Único (CadÚnico), que é um meio de coleta, processamento, sistematização e disseminação de informações com o objetivo de identificar e caracterizar socioeconomicamente as famílias de baixa renda que residem no país (conforme art. 2º, Decreto 11.016/2022). O Cadastro Único também é um requisito para receber o benefício de prestação continuada da LOAS. Por exemplo, poderia ser exigido que os imigrantes irregularmente residentes forneçam atualizações cadastrais de quatro em quatro meses, o que facilitaria a verificação de sua situação jurídica e fortaleceria a base de dados da Polícia Federal, o que ajudaria a identificar tendências migratórias no Brasil.

Observa-se, no entanto, que esse instrumento não poderia ser usado para os residentes fronteiriços, pois sua residência dentro do território nacional exige autorização nos termos dos arts. 23 e 24 da Lei de Migração para receber o benefício assistencial. Isso não exclui a possibilidade de utilizar a proposta supracitada caso estabeleça residência definitiva no país.

3.2 - ACESSO DOS IMIGRANTES À PREVIDÊNCIA SOCIAL

A seguridade social possibilita que o assegurado e seus familiares tenham uma vida confortável mesmo diante de situações de vulnerabilidade social. É fato que imprevistos podem ocorrer ao longo da carreira profissional, impossibilitando ou dificultando a continuidade do trabalho remunerado do indivíduo, assim como situações previstas, a exemplo da velhice, que podem exigir que o assegurado se aposente. Esses riscos afetam tanto os trabalhadores locais quanto os estrangeiros.

Riscos sociais podem desencadear ondas migratórias. Em verdade, pode-se dizer que, para que um país chegue perto de uma situação catastrófica que resulte em êxodo real, a proteção social deve ter desaparecido há muito mais tempo. Assim, milhões de pessoas ao longo da história migraram definitivamente para outras nações em busca de melhores condições de vida. A esse respeito, pontua Mussi:

“Nesse processo, o grande risco social verificado ao trabalhador na seara previdenciária é o de o mesmo não implementar os requisitos para obtenção de aposentadoria ou outros benefícios se não for computado o tempo de contribuição nos países nos quais o trabalhador efetivamente desenvolveu atividade remunerada e contribuiu conforme os regimes de previdência respectivos.” (MUSSI, 2019)

O Brasil não apenas recebeu imigrantes que se instalaram aqui, mas também forneceu força de trabalho. O avanço econômico e social do Brasil deve muito aos imigrantes. De acordo com Larissa Martins Lamera:

“a forma de corrigir esta ruptura na cobertura da Previdência Social e de evitar o risco da pobreza dos migrantes na velhice é a celebração de acordos internacionais de Previdência entre países cujo contingente populacional tenha sido influenciado por fortes correntes migratórias” (LAMERA 2007)

Da mesma forma, complementa (HOGEMANN, 2018): “em sendo aceito o estrangeiro por outro Estado, deveres e obrigações são atribuídos ao país em relação àquele indivíduo, sendo que essa responsabilidade se modifica de acordo com as características e natureza do ingresso no território estrangeiro”.

O sistema de proteção social garante que o segurado e seus familiares tenham condições de vida adequadas mesmo diante de cenários de fragilidade social. Não se pode negar que imprevistos podem surgir ao longo da trajetória profissional, impedindo ou dificultando a continuidade da atividade remunerada do indivíduo, assim como eventos planejados, como a chegada da terceira idade, que podem demandar a aposentadoria do segurado. Estes desafios impactam tanto os trabalhadores nativos quanto os estrangeiros.

Após a mudança definitiva, o estado receptor dos imigrantes tem a responsabilidade de tomar diversas medidas e avaliações. Após essa mudança, os imigrantes que estão empregados no Brasil devem contribuir para o sistema de previdência social do país. Isso implica que o Brasil deve assegurar benefícios previdenciários aos imigrantes que residem de forma permanente e exercem atividades laborais aqui. Nesse sentido, o Estado assumirá a responsabilidade por sua proteção e garantirá condições mínimas de dignidade.

Por serem todas as pessoas vulneráveis aos perigos sociais, é de suma importância oferecer proteção social aos imigrantes por parte do governo, levando em consideração o contexto social e ideológico contemporâneo. A batalha para assegurar que os imigrantes não percam o acesso aos benefícios previdenciários reside nas distintas normas de previdência de cada país, na complexidade das regras que serão aplicadas a eles, nos métodos para cumprir tais regulamentos, quais normas devem ser obedecidas e as complicações resultantes das frequentes mudanças nas políticas previdenciárias.

Por esse motivo, é tão complicado chegar a acordos previdenciários internacionais. Normalmente, o processo leva bastante tempo para ser finalizado, já que calcular o tempo de serviço em vários países exige a compatibilização das leis entre eles e a consideração do montante a ser pago ao sistema de seguridade social do país de origem.

Os tratados internacionais possibilitam que dois ou mais países combinem o tempo de contribuição para que os cidadãos possam receber os benefícios da previdência social. Sem esses acordos, o imigrante terá dificuldade em atender aos requisitos de aposentadoria em um dos países onde viveu: seja em seu país de origem ou de escolha. Esse problema não afeta apenas os imigrantes individualmente, mas também resulta em um desafio social no qual o governo do país onde residem atualmente deve garantir condições mínimas de subsistência. Caso essas condições não sejam fornecidas pelo sistema oficial de previdência social, acabarão sendo concedidas por meio da assistência social, cujo custo é compartilhado por toda a sociedade.

Como resultado, no Brasil, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) é responsável pela execução dos acordos relacionados à assistência previdenciária. Para fazê-lo, ele cria Organismos de Ligação e inicia procedimentos específicos para garantir que os segurados, seguradas e seus dependentes cumpram os requisitos. Assim, tais acordos permitem que contribuintes migrantes e seus dependentes tenham acesso a direitos previdenciários importantes entre os seus países signatários.

A cartilha de Acordo Internacionais de Previdência Social afirma que o acesso aos benefícios previdenciários é garantido por uma relação entre os países acordantes enquanto perdurar o acordo. Isso ocorre sem alterar a legislação atual de cada país. Os pedidos de benefícios, bem como as decisões sobre sua concessão ou rejeição, devem seguir a legislação do país onde o pedido é examinado. (BRASIL,2018).

O acordo passa a vincular os Estados que o ratificaram quando é ratificado pelos países, conforme suas leis. É importante destacar que, embora o imigrante tenha um acordo internacional entre os países onde desenvolveu atividade laborativa, ele deve requerer o benefício no país onde reside no momento em que cumpre os requisitos para obter o benefício.

Para garantir a proteção previdenciária dos imigrantes em caso de ocorrência das mais preocupantes contingências sociais, como idade avançada, morte e incapacidade laborativa, é ideal ampliar os acordos internacionais.

Como previamente mencionado, as diretrizes que formam a Seguridade Social no Brasil apresentam regulamentações distintas em relação à sua abrangência e finalidade, resultando em níveis variados de acessibilidade. Portanto, a análise sobre a sua disponibilidade é influenciada por esses fatores que possuem configuração específica de cada uma. Por essa razão, podemos dizer que são diferentes "entradas", já que os indivíduos seguem caminhos distintos em cada uma das políticas. No campo contributivo da Seguridade Social, encontramos a Previdência Social. Uma política que, historicamente, foi alvo de reivindicações e regulamentações prioritárias, sofrendo alterações constantes, não em seu papel de garantia, mas em suas provisões. Suas provisões são estabelecidas pelo Regime Geral da Previdência Social (Lei nº 8.213/1991), mantendo os indivíduos na condição de segurados ao obterem principalmente a condição de trabalhador formal, por meio de vínculo trabalhista ou ao realizarem contribuições individuais à Previdência Social.

A entrega de recursos da Previdência Social para o segurado ocorre principalmente por meio da concessão de benefícios sociais. Embora se fale sobre serviços, estes estão limitados a questões de cadastro. A concessão dos benefícios é feita através de um atendimento descentralizado, com agendamento prévio, e não territorialidade nas agências do INSS. Esses locais servem para formalizar e comprovar as solicitações, mas possuem pouca capacidade de ampliar o acesso aos benefícios estabelecidos por lei.

Conforme afirmado por Santos (2014, p. 24), existem diferentes níveis de exercício da cidadania: “há os que são mais cidadãos, os que são menos cidadãos e os que nem mesmo ainda o são”. A situação dos imigrantes pode ser experimentada de forma intensa, mesmo com a garantia de direitos iguais para cidadãos brasileiros e estrangeiros pela Constituição de 1988, conforme o artigo 5º. A recente Lei da Migração (Lei nº 13.445), que entrou em vigor em 2017, também destaca no artigo 3º, inciso XI, o reconhecimento desse fato: “acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social” e, mais precisamente, no artigo 4º inciso VIII, destacamos como um benefício “acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória”.

Assim, compreendemos que a falta de informação leva os imigrantes a não ter acesso às políticas de Seguridade Social, o que resulta em sua invisibilidade nos territórios. Sem acesso e sem visibilidade, é natural que busquem ajuda fora do âmbito estatal, enquanto os serviços

públicos não têm conhecimento de suas necessidades. Diante disso, defendemos que, enfraquecendo os direitos, se fortalecem o mercado e a caridade, aspectos que devem ser combatidos para garantir uma proteção social realmente universal, de qualidade e justa. Por isso, é crucial que sejam feitos mais esforços para tornar as políticas de Seguridade Social mais acessíveis aos imigrantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A intenção da Constituição de 1988 foi implantar o sistema de seguridade social no Brasil, composto pelos pilares da saúde, assistência social e previdência social, visando assegurar os requisitos básicos para uma existência digna da sociedade e prevenir questões sociais mais severas, impactando de forma direta a situação econômica nacional.

Enquanto a aposentadoria é destinada aos segurados que contribuem diretamente, a assistência social é voltada para todos que se encontram em situação de vulnerabilidade financeira. A assistência social é garantida para aqueles em condição de necessidade, desde que cumpram os requisitos legais e de saúde estabelecidos. Diferentemente da previdência, a assistência social não demanda contribuições prévias ou comprovação de carência financeira.

A segurança social precisa oferecer ampla proteção e ser acessível para assegurar os direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal. Assim, o artigo 194 da CF/88, parágrafo único, define os propósitos do sistema de seguridade social, que buscam alcançar a universalidade na cobertura de atendimento (inciso I), levando em conta principalmente a seletividade e distribuição das ações de atendimento.

Mesmo que a declaração mencione exclusivamente os imigrantes que residem no território nacional, é crucial compreender o conceito de maneira abrangente, visando assegurar a proteção daqueles que efetivamente estão instalados no país, mesmo sem terem seguido os trâmites formais para obter a residência de forma legal e garantir condições básicas para uma existência digna. Com o intuito de proporcionar aos imigrantes a assistência social necessária, é fundamental que tenham acesso a oportunidades adicionais para corroborar sua permanência e se inscreverem de modo oficial.

O estrangeiro somente terá direito à previdência social se estiver efetuando contribuições para a mesma. Funciona por meio de um sistema financeiro de repartição simples, com critérios de pagamento antecipado e normas definidas para a concessão de benefícios.

Entretanto, em grande parte dos casos, a aposentadoria somente será concedida mediante acordo internacional, principalmente para imigrantes que necessitam somar seus períodos de contribuição em outra nação.

Para que o tempo de contribuição seja considerado em ambos os países, é necessário que exista um acordo internacional entre eles. Assim, quando o imigrante requerer o benefício da previdência, o montante correspondente ao tempo de contribuição em cada país deverá ser transferido de forma proporcional para o país de destino.

É necessário garantir uma proteção abrangente aos imigrantes no Brasil, assegurando seus direitos e garantias de forma apropriada e coerente com os benefícios concedidos aos cidadãos brasileiros. Caso contrário, corremos o risco de ter imigrantes vivendo no país em condições precárias, o que poderia resultar em problemas sociais ainda maiores para o Brasil.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE, PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS CONTÍNUA - PNAD CONTÍNUA, **“Principais destaques da evolução do mercado de trabalho no Brasil 2012-2020”**, p. 3, Disponível em: Chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendiment
o/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Principais_destaque
s_PNAD_c
ontinua/2012_2020/PNAD_continua_retrospectiva_2012_2020.pdf, acesso em 2024

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, **“Tema 173 da Repercussão Geral”, Recurso Extraordinário 587.970/SP, Recorrente, Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, Recorrido, Felícia Mazzitello Albanese, Relator, Min. Marco Aurélio, Brasília, 20 de abril de 2017,** Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2621386&numeroProcesso=587970&classeProcesso=RE&numeroTema=173> , Acesso em: 22 julho. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 22 julho. 2024

BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria de Previdência, “**Acordos Internacionais de Previdência Social**”, agosto de 2018, Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/08/cartilha_18.08.29.pdf Acesso em: 22 julho. 2024.

FAIST, Thomas (ed.). Transnational social protection: an emerging field of study. Bielefeld: COMCAD, 2013. (COMCAD Working Paper Series, n. 113). Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.uni-bielefeld.de/fakultaeten/soziologie/fakultaet/arbeitsbereiche/ab6/ag_faist/downloads/WP_113.pdf . Acesso em: 23 julho. 2024.

FOLMANN, Melissa, SOARES, João Marcelino, “**O Benefício de Assistência Social Previsto na CF/88, Artigo 203, V, à Luz da Lei nº 12.435/2011**”, Revista Magister de Direito Previdenciário nº 4 - Ago-Set 2011, p. 76.

HOGEMANN, Edna Raquel, SOUZA, Thiago S. P. de, MARTINEZ, Tiago. “**Direitos humanos para quem? A saga dos refugiados LGBTI**”. Revista Internacional Consinter de Direito”, nº VII, 2º semestre de 2018, p. 43

LAMERA, Larissa Martins, Informe de Previdência Social, “Acordos internacionais de previdência social”, Brasília, v. 19, 01 ago. 2007, p.1

MAZZUOLI, Valério de Oliveira, “**Curso de Direito Internacional Público**”, 12. ed, Rio de Janeiro, Forense, 2019, p. 1.075.

MCAULIFFE, Marie; GOOSSENS, Alexandra M.; SENGUPTA, Anita. Mobility, migration and transnational connectivity. In: INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. World migration report 2018. Geneva: IOM, c2017. p. 149-169. Disponível em: chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/country/docs/china/r5_world_migration_report_2018_en.pdf . Acesso em: 22 julho. 2024.

MENDES, Gilmar Ferreira, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, “Curso de Direito Constitucional”, 10ª ed. rev. e atual. São Paulo, Saraiva, 2015, p. 704.

MUSSI, Cristiane Miziara, “Como a natureza da globalização econômica está mudando o regime de previdência no Brasil”, In: MORAES, Océlio de Jesús C., MUSSI, Cristiane Miziara, ALVES, Hélio Gustavo (Orgs), Sistemas de seguridade no mundo, a dignidade humana está em primeiro lugar? São Paulo, LTr, 2019, p. 188.

NOGUEIRA, Rio, “Métodos atuariais: variações sobre um modelo simples”, I Congresso Brasileiro de Atuária, Rio de Janeiro, STEA, [1994?], p. 2.

PINTO FERREIRA, Luiz, “**Comentários à Constituição brasileira**”, 1.º vol, São Paulo, Saraiva, 1989, p. 59.

SANTOS, M. **O espaço do cidadão**. 7 ed. São Paulo: EdUsp, 2014.

TAVARES, Marcelo Leonardo; SOUSA, Ricardo José Leite. **O princípio da solidariedade aplicado à previdência social**. Revista Jurídica, Curitiba, v. 1, n. 42, p. 277-293, 2016. DOI: 10.21902/revistajur.2316-753X.v1i42.1495. Disponível em: <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1495> . Acesso em: 23 julho. 2024.

Submetido em 08.10.2024

Aceito em 16.10.2024