

PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA E ASSISTENCIAL AOS IMIGRANTES NO BRASIL

SOCIAL SECURITY PROTECTION AND ASSISTANCE TO IMMIGRANTS IN BRAZIL

DOI: 10.19135/revista.consinter.00018.33

Recebido/Received 23/07/2023 – Aprovado/Approved 11/04/2024

*Cristiane Mizziara Mussi*¹ – <https://orcid.org/0000-0003-4769-6458>

Resumo

O presente artigo objetiva analisar a proteção previdenciária e assistencial conferida aos imigrantes no Brasil. A importância do tema é latente, já que o Brasil passou historicamente por um fluxo migratório intenso e ainda recebe muitos imigrantes que, em regra, trazem força de trabalho propulsora de desenvolvimento econômico no país. Como hipótese, destaca-se que se a proteção aos imigrantes se mostrar adequada e efetiva no âmbito assistencial e previdenciário, estar-se-á protegendo a população brasileira como um todo, acarretando redução dos denominados riscos sociais. Neste contexto, a metodologia empregada foi a lógico-dedutiva, com base no procedimento de análise bibliográfica e legislativa, com o escopo de proporcionar visão geral e próxima da importância de proteção aos imigrantes no país por meio da assistência e previdência social. Como principais resultados alcançados, tem-se a necessidade de proteção pela assistência social a todo imigrante que resida efetivamente no Brasil, ainda que não seja considerado residente oficialmente e da proteção previdenciária ao imigrante que para o regime de previdência oficial brasileiro contribua, com expansão dos acordos internacionais em matéria previdenciária, proporcionadores da soma do cálculo contributivo entre países para os quais o imigrante trabalhou. Desta forma, o estudo apresenta reflexão acerca da necessidade de o Estado proporcionar proteção social aos imigrantes que chegam ao Brasil, vez que historicamente obtém-se força de trabalho e desenvolvimento econômico com a vinda deles ao Brasil e é preciso responsabilidade social para garantia de padrões mínimos de segurança aos mesmos.

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

Abstract

This article aims to analyze the social security and assistance protection granted to immigrants in Brazil. The importance of the topic is latent, as Brazil has historically undergone an intense migratory flow and still receives many immigrants who, as a rule, bring a workforce that drives economic development in the country. As a hypothesis, it is highlighted that if the protection of immigrants proves to be adequate and effective in the care and social security sphere, it will be protecting the Brazilian population as a whole, resulting in a reduction in so-called social risks. In this context, the methodology used was logical-deductive, based on the bibliographic and legislative analysis procedure, with the aim of providing a general and close view of

¹ Departamento de Ciências Jurídicas, Instituto Multidisciplinar da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – IM/UFRRJ, Nova Iguaçu, Rio de Janeiro. cristianemizziaramussi@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0003-4769-6458>

the importance of protecting immigrants in the country through assistance and social security. The main results achieved are the need for social assistance protection for all immigrants who actually reside in Brazil, even if they are not considered officially residents, and for social security protection for immigrants who contribute to the official Brazilian pension system, with expansion of international agreements on social security matters, providing the sum of the contribution calculation between countries for which the immigrant worked. In this way, the study presents a reflection on the need for the State to provide social protection to immigrants who arrive in Brazil, since historically labor force and economic development are obtained with their arrival in Brazil and social responsibility is necessary to guarantee standards minimum safety standards for them.

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

Sumário: 1 Introdução; 2 Sistema de Seguridade Social Brasileiro; 2.1 Princípio da universalidade da cobertura e do atendimento; 2.2 Princípio da seletividade e distributividade das prestações; 2.3 Regra da contrapartida; 2.4 Princípio da solidariedade; 3. Previdência e Assistência social como redutoras das desigualdades sociais no Brasil; 4. O regime jurídico do imigrante e a possibilidade de acessar a seguridade social; 4.1 O acesso à assistência social pelo imigrante; 4.2 Previdência social e seu acesso pelo imigrante; 5 Considerações finais; 6. Referências.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 5 de outubro de 1988 inaugurou, no Brasil, o denominado período da Seguridade Social, formado pela tríade assistência social, previdência social e saúde (artigo 194, CF/1988).

Alinhavam-se, assim, os mecanismos dos quais o Estado poderia dispor à proteção social. Por meio da assistência social, a proteção é conferida aos socialmente excluídos; pela previdência social, protege-se por intermédio do regime oficial de previdência social segurados obrigatórios, facultativos e seus dependentes; e, por entremeio da saúde, garante-se a todos aqueles que, independentemente da condição econômica, necessitem da proteção pelo Estado.

O sistema de seguridade social, de fato, resguarda os indivíduos face a possíveis contingências sociais, que sem a devida proteção do Estado, aumentaria velozmente as questões sociais, a ponto de o Estado perder a ingerência e controle face às necessidades sociais, instalando-se o caos social.

Nesta senda, espera-se que o Estado possa proteger todo aquele que reside no território nacional, face a possíveis infortúnios sociais causados por fatores variáveis desde a idade avançada, incapacidade laborativa, morte, entre outros (previdência social), doença (saúde) ou privação de meios indispensáveis para uma sobrevivência digna (assistência social).

A menção à residência no território nacional não se dá em vão, tendo em vista que o Brasil é historicamente um país receptor de fluxos migratórios variados. Nesse sentido, uma vez que diversos imigrantes adentram o país e contribuam, ainda que indiretamente, para a economia e cultura, é de se questionar se o sistema de seguridade social não deveria ser estendido, também, a eles, residentes ou não no Brasil, especialmente considerando o fato de que a globalização tende a aumentar as ondas migratórias ao longo das próximas décadas.

Assim, o presente artigo tem como objetivo geral a análise da proteção previdenciária e assistencial estendida aos imigrantes no Brasil, traçando as variáveis quanto ao fato de serem ou não residentes no Brasil.

Como hipótese adotada, observa-se que o sistema protetivo securitário social é ligado diretamente às questões sociais afetas à sociedade, devendo o Estado estar preparado à garantia de condições mínimas para sobrevivência digna, dentro do território nacional, extensiva aos imigrantes, sob pena de amplificação dos problemas sociais.

Para tanto, o texto é construído a partir de uma vertente jurídico-social, por analisar o direito como “variável dependente da sociedade” e trabalhar com as noções de eficiência, eficácia e efetividades das relações direito/sociedade². Com esse fim, utiliza-se o método de abordagem jurídico-compreensivo, por adotar um “procedimento analítico de decomposição de um problema jurídico em seus diversos aspectos, relações e níveis”; e jurídico-prospectivo, por partir de “premissas e condições vigentes para detectar tendências futuras de determinado instituto jurídico”³.

Para tal propósito, utiliza-se da metodologia lógico-dedutiva, com base no procedimento de análise bibliográfica e legislativa, com o escopo de proporcionar visão geral e próxima da importância de proteção aos imigrantes no país por meio da assistência e previdência social. Neste escopo, o procedimento metodológico de pesquisa bibliográfico objetiva a realização de “leituras iniciais, que visam arregimentar informações, entender mais detalhadamente o assunto, para auxiliar na proposição da pesquisa, definição do problema e objetivos”⁴, destacando também nesta pesquisa a utilização da análise da legislação em vigor no Brasil que aborda o tema, a fim de embasar o raciocínio extraído a partir da utilização do método lógico-dedutivo.

Nesse sentido, o exame realizado perpassa pelo estudo do princípio da universalidade da cobertura e do atendimento e do princípio da seletividade e distributividade das prestações (parágrafo único, incisos I e III, respectivamente, do artigo 194 da Constituição Federal/1988); pela regra da contrapartida (artigo 195, §5.º da Constituição Federal de 1988); pela solidariedade social, para então adentrar especificamente à proteção por meio da assistência social e da previdência social aos imigrantes, residentes ou não no país, considerando para tanto o ideal protetivo assistencial e os acordos internacionais realizados em matéria previdenciária.

A partir do estudo sistemático da Constituição Federal em conjunto com o ideário da seguridade social, tem-se como principais resultados a importância de proteção tanto pela assistência social, quanto pela previdência, dos imigrantes residentes no país, pois a seguridade social foi alicerçada para a proteção de todas as pessoas que atendam aos requisitos legais para a proteção social, seja pela assistência ou previdência social, objetos deste estudo.

² GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa, DIAS, Maria Tereza Fonseca, NICÁCIO, Camila Silva, “(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática”, 5ª ed, rev, e atual, Belo Horizonte, Del Rey, 2020, p. 66.

³ Ibid. p. 84.

⁴ Ibid. p. 189.

Ressalta-se, assim, a importância de se abrandar o conceito de imigrante, ampliando a proteção àquele que mesmo residente no país de forma não regularizada, mas efetiva, necessita de proteção pela assistência social e ao trabalhador imigrante que aqui desenvolve sua atividade laborativa e contribui com regime oficial de previdência social brasileiro, a fim de que possam ser computados todos os tempos contributivos realizados ao longo de sua vida laboral. Isso será possível com a expansão de acordos internacionais em matéria previdenciária com países ainda sem acordo que possibilite a soma do tempo contributivo em países diversos.

2 SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRO COMO PROPULSOR DE BEM-ESTAR E JUSTIÇA SOCIAIS

A Constituição Federal de 5 de outubro de 1988 (doravante, “CRFB/1988”), em seu Título II, Capítulo II garantiu nos artigos 6.º a 8.º uma gama de direitos sociais. Ademais, elevou o trabalhador à figura central da ordem social, ao trazer o dispositivo inserto no artigo 193, *caput* (Título VIII da Ordem Social, Capítulo I) nos seguintes termos: “a ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais”.

Por primado do trabalho, tem-se a ideia de proteção primordial à figura do trabalhador e, em consequência, ter-se-á o mínimo para uma sobrevivência digna, concedendo a cada um o que lhe é necessário, na exata medida de suas necessidades, para compor o bem-estar e justiça sociais.

De acordo com Adriana Zawada Melo:

[...] O bem-estar social compreende a garantia de satisfação, aos membros da sociedade, das suas necessidades vitais: ou seja, a garantia de uma existência digna, segundo os parâmetros de justiça social. O garantidor, neste caso, é o Estado, como ente político que representa a sociedade; é a doutrina do Estado do bem-estar social, ou Welfare State⁵.

A justiça social seria, então, a situação de prudência e equilíbrio reconhecida pela própria sociedade e pelo Estado, tendo respaldo na dignidade humana e na igualdade no caso concreto. Desta forma, a justiça social é o fim último do Estado e não o instrumental para que este consiga atingir seus objetivos⁶.

O parágrafo único do artigo 193, CRFB/1988, incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020, ainda estabelece que o Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas. Quis o constituinte pátrio garantir meios indispensáveis à proteção

⁵ MELO, Adriana Zawada, “Os Princípios da Seletividade e Distributividade no Sistema Brasileiro de Proteção Social”, *Previdência em Dados*, v. 11, n. 2, p. 17-29, jul./dez. 1996, p. 19.

⁶ MUSSI, Cristiane Miziara, “O princípio da seletividade e da distributividade das prestações no sistema de seguridade social”, *Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC, São Paulo, 2004, p. 36.*

social, lançando um arcabouço protetivo por meio do Sistema de Seguridade Social, composto pela saúde, assistência social e previdência social (art. 194, CRFB/1988⁷).

Para o sistema de seguridade social toda a sociedade é chamada a financiar, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das contribuições sociais previstas no artigo 195, CRFB/1988.

A previdência social, eminentemente contributiva e estruturada com base em cálculo atuarial, segue o modelo financeiro de repartição simples, “que fixa uma taxa de contribuição para cada exercício própria a produzir receita equivalente à despesa provável do benefício considerado relativa ao mesmo exercício”⁸, com caráter solidário entre seus participantes, com o intuito de resguardar a proteção ao segurado e seus dependentes em situações de necessidade, ocasionadas pelos riscos capazes de envolver e prejudicar toda a sociedade e, por isso, ditos sociais.

Nesse sentido, as palavras de Armando de Oliveira Assis⁹, ao afirmar que “o organismo social deve defendê-lo [o homem] assim como o organismo humano mobiliza seus recursos para fazer face à infecção que, embora localizada, o põe em perigo. Os males individuais devem ser tratados pela sociedade como focos de infecção”.

Mormente se tenha a previdência social para resguardar situações de necessidade nas quais seus segurados(as) ou os dependentes destes precisam de proteção, como nos eventos morte, idade avançada e incapacidade laborativa, ainda se tem boa parcela populacional excluída deste arcabouço protetivo, especialmente em virtude da taxa de informalidade existente no mercado brasileiro, com trabalhos ainda desenvolvidos de forma precária. A esse respeito, veja-se:

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 2020¹⁰.

⁷ Inseto no caput do art. 194, CRFB/1988, o sistema de seguridade social é delineado como “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”.

⁸ NOGUEIRA, Rio, “Métodos atuariais: variações sobre um modelo simples”, I Congresso Brasileiro de Atuária, Rio de Janeiro, STEA, [1994?], p. 2.

⁹ ASSIS, Armando de Oliveira, “Em busca de uma concepção moderna de ‘risco social’”, In: Revista de Direito Social, Ano 4, abr./jun, 2004, n. 14, Sapucaia do Sul, RS, Editora Fonte do Direito (Grupo Notadez), p. 158 [Originalmente publicada na Revista Industriários, v. 18, dez. 1950].

¹⁰ 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: < [https://ftp.ibge.gov.br/Tra](https://ftp.ibge.gov.br/Tra%20balho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Principais_destaq%20ues_PNAD_continua/2012_2020/PNAD_continua_retrospectiva_2012_2020.pdf) trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Principais_destaq_ues_PNAD_continua/2012_2020/PNAD_continua_retrospectiva_2012_2020.pdf>, Acesso em: 09 mar. 2023.

A previdência social, como espécie de seguro, revela regime idealizador para um país que espera pelo progresso (art. 201, CRFB/88). No plano ideal, todas as pessoas deveriam ter a proteção previdenciária, afastando-se cada vez mais da ideia de proteção pelo assistencialismo, o que minimizaria o impacto da prestação estatal aos necessitados sem contribuição direta a órgão oficial da previdência social brasileira. Para tanto, a Constituição de 1988 fez integrar o sistema de seguridade social a assistência social, prestada a quem necessitar, independente de contribuição direta, com previsão no art. 203.

Sob sua proteção estão os necessitados, assim entendidos como aqueles que, em situação de risco social, não podem se manter e nem ser mantidos por suas famílias e estão excluídos do seguro social (regime previdenciário oficial), por não vertem contribuição ao mesmo. Assim, restando o homem privado de condições mínimas para uma sobrevivência digna, cabe ao Estado socorrer-lhe por meio da assistência social, como meio protetivo que transcende a esfera individual, alcançando toda a coletividade.

Nesse diapasão, a assistência social ampara aquele que não possui meios de manter-se dignamente, a partir de uma série de benefícios e serviços num arcabouço protetivo estatal inclusivo, retirando da extrema vulnerabilidade social esta parte populacional, por não terem a proteção previdenciária.

Fechando este conceito, pode-se mencionar a saúde, que é direito de todos e dever do Estado, prestada independentemente de contribuição direta que, nos termos do artigo 196, CRFB/1988, será garantida “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”. Neste arcabouço, a saúde representa o viés garantidor de meios indispensáveis à uma população nutrida, com laços preventivos de proteção à doença, no tripé proteção, prevenção e recuperação traçado na sua estrutura (art. 196, CRFB/88).

Nesse sentido, é possível afirmar que, para se ter uma sociedade saudável desde a sua estrutura, padrões mínimos de segurança devem ser ofertados à população residente no país. A fim de proporcionar tais meios indispensáveis à garantia do mínimo para a subsistência digna, o artigo 7.º, IV, CRFB/1988, fez esclarecer que o mínimo seria representado pelo necessário para se ter “moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social”.

Não obstante, para se entender melhor o sistema securitário social, importa mencionar o princípio basilar da universalidade da cobertura e do atendimento, inserto no parágrafo único do artigo 194, CRFB/1988.

2.1 Princípio da Universalidade da Cobertura e do Atendimento

A Constituição Federal de 1988 traçou no artigo 194, parágrafo único, CRFB/1988, os objetivos do sistema de seguridade social. Dentre estes objetivos, elenca no inciso I do referido diploma legal o princípio da universalidade da cobertura e do atendimento. Alinha-se este princípio ao da igualdade, propulsor do tratamento igualitário a todos aqueles que necessitam da proteção estatal.

Por universalidade da cobertura (dimensão objetiva do benefício), deve-se entender que todos os riscos sociais aos quais a população está exposta serão cobertos, e por universalidade de atendimento (dimensão subjetiva do benefício), que as pessoas serão atendidas a fim de que seus direitos securitários sejam resguardados. A ideia da universalidade reside na proteção ampla, universal e igualitária, conforme padrões mínimos estabelecidos pela legislação nacional vigente.

Transcrevendo as palavras de Carlos Vinicius Ribeiro Ferreira:

Foi no contexto da 2ª guerra mundial que Sir William Beveridge desenvolveu o seu relatório que, posteriormente, resultou em um plano batizado com seu nome, com sugestões de implementações de políticas que muito se assemelhavam à seguridade social que se tem atualmente no direito pátrio, estabelecendo que ao Estado competiria, além do seguro social, também a saúde e a assistência social¹¹.

Este princípio reverbera o ideal da seguridade social: acesso igualitário e irrestrito da população ao sistema de seguridade social em todas as situações de risco social. Não obstante, ainda que se espere por uma proteção vasta e íntegra, o Brasil possui concretamente travas orçamentárias, legislativas, além de outros problemas sociais, como a vulnerabilidade de ordem técnica e econômica que muitas vezes inviabiliza ou dificulta o acesso da população a programas do sistema de seguridade social.

Não se desconhece o fato de que a seguridade social exige que a sociedade se responsabilize pelos anseios de todos que a compõe, com proteção extensa à população em situação de risco social. No entanto, uma vez que não se tem por fácil a tarefa do Estado de atender ao princípio da universalidade da cobertura e do atendimento em seu sentido amplo, o inciso III do parágrafo único do artigo 194, CRFB/1988, traz o princípio da seletividade e distributividade das prestações, abordado no tópico a seguir.

2.2 Princípio da Seletividade e Distributividade das Prestações

Enquanto o princípio da universalidade da cobertura e do atendimento reporta-se à seguridade social, como traçada pelo Plano Beveridge¹², com proteção ampla e total a fim de obter-se proteção social do berço ao túmulo, o princípio da seletividade da cobertura e do atendimento refere-se à igualdade alcançada pela seguridade social no plano concreto.

Por certo, está-se diante da igualdade no viés idealizado pelo sistema securitário e, de outro, da igualdade possível no plano concreto, levando-se em consideração as dificuldades orçamentárias do Estado. Assim, a seletividade estampada no parágrafo único do artigo 194, CRFB/1988, representa momento pré-legislativo, no qual escolhas devem ser feitas pelo Estado, baseadas nas suas prioridades de atuação.

¹¹ FERREIRA, Carlos Vinicius Ribeiro, “O argumento financeiro na previdência social, o falso embate entre a proteção social e a escassez orçamentária”, Curitiba, Juruá, 2023, p. 83.

¹² BEVERIDGE, William, “Social Insurance and Allied Services”, Trad. Almir de Andrade, O Plano Beveridge, Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Editora, 1943.

É preciso que sejam selecionados os riscos sociais que necessitam de proteção por parte do Estado para, num segundo momento, distribuir conforme a necessidade de cada qual: quem precisar de mais, terá mais e quem precisar de menos, terá menos. Nessa máxima, entendendo o Estado pelo não atingimento do critério necessidade para obtenção de benefício assistencial, não será devida a prestação pela assistência social.

Insta ressaltar que, mesmo para acesso à previdência social foram estipulados critérios de distributividade, à exemplo dos benefícios auxílio-reclusão, aos dependentes, e salário-família, garantidos a alguns segurados, mas sendo ambos os destinatários de baixa-renda (art. 201, IV, CRFB/1988) e desde que cumpridos os requisitos legais.

Ao revés, o direito à saúde deve ser prestado à toda a população, independentemente de comprovação da necessidade econômica, como na assistência social ou do pagamento de contribuições previdenciárias, como na previdência social, pois tal direito é indissociável do direito à vida, como direito subjetivo público.

Assim, dois momentos são configurados: num primeiro momento é preciso observar a sociedade e suas necessidades sociais, selecionando os riscos socialmente verificados que necessitam de proteção social (seletividade), para, em um segundo momento, distribuir conforme critérios abarcados pela justiça social distributiva (distributividade). De certo modo, pode-se afirmar que se trata de estabelecer critério racional de distribuição de renda, com o fito de reduzir as desigualdades sociais e trazer maior homogeneidade na distribuição dos recursos da seguridade social.

Pode-se afirmar, deste modo, que o princípio da seletividade e distributividade inserto no inciso III, parágrafo único, CRFB/1988, em nada contradiz o princípio da universalidade da cobertura e do atendimento, insculpido no inciso I do mesmo diploma legal, vez que ambos percorrem o ideal de alcance do bem-estar e justiça sociais (art. 193, *caput*, CRFB/1988) visando à obtenção da igualdade no plano concreto conforme padrões de seletividade e distributividade, até que se possa alcançar o ideal do caráter de universalidade da seguridade social.

2.3 Regra da Contrapartida

O artigo 195, §5º, CRFB/1988 talvez seja o princípio mais importante a fim de garantir a manutenção e expansão do sistema securitário brasileiro, ao dispor que “nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total”. Na ordem legitimada por tal princípio, há a necessidade de absoluto equilíbrio de caixa, impedindo a criação ou a retirada de direitos sem a observância da regra da contrapartida.

Neste contexto, o constituinte limita a sua atuação e a do legislador ordinário, ao estabelecer a necessidade de equilíbrio do caixa da seguridade social. Assim, só se pode falar em aumento ou criação de benefícios e serviços se houver custeio prévio e direcionado para tanto. De igual modo, havendo déficit orçamentário, benefícios ou serviços devem ser reduzidos ou o custeio deve ser aumentando.

É preciso ainda destacar que a previdência social brasileira deve ser estruturada com base no cálculo atuarial (art. 201, CF/88), que leva em consideração fato-

res demográficos, estatísticos e devem seus gastos ser vislumbrados conforme a análise dos fatores utilizados por meio da atuação que se tem à época, o que exige reformas periódicas para adaptações à nova realidade do país, focada na solidariedade social que estrutura a seguridade social – princípio que será analisado a seguir.

2.4 Princípio da Solidariedade

Ao idealizar uma sociedade livre, justa e solidária (artigo 3.º, I, CRFB/1988) como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, trouxe o Constituinte critério basilar de interpretação e atuação da sociedade brasileira.

O princípio da solidariedade social se revela de extrema importância no contexto da seguridade social, especialmente no que tange à assistência social e da previdência social, centrais para este estudo. Embora não esteja discriminado expressamente entre os objetivos do sistema no parágrafo único do artigo 194, CRFB/1988, é princípio implícito do sistema securitário social, como mecanismo para se garantir a dignidade humana e o respeito aos direitos sociais colacionados no texto constitucional.

Sob o dogma da solidariedade, tem-se o prevalecimento do interesse público em prol do individual, sendo toda a sociedade chamada a contribuir direta ou indiretamente com o sistema de seguridade social. Esta solidariedade é passada de geração em geração, consignando o que se denomina solidariedade intergeracional, na qual uma presente financia aquela que se encontra jubilada.

Como foi possível observar, a Constituição brasileira de 1988 inseriu uma robusta estrutura de salvaguarda das necessidades sociais que viessem a atingir o país. Não obstante, insta doravante explorar a referida proteção em relação aos imigrantes, no que tange à assistência social e à previdência social.

3 PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO REDUTORAS DAS DESIGUALDADES SOCIAIS NO BRASIL

A assistência social foi alicerçada no Brasil como política pública de proteção social não contributiva. Conforme já mencionado, ao lado da saúde e previdência social, a assistência social completa o tripé do sistema de seguridade social brasileiro (artigo 194 da Constituição Federal de 1988). Nesse cenário, o legislador ordinário conferiu um gama de serviços e benefícios com nítido caráter assistencial, a fim de proporcionar a inclusão dos socialmente excluídos.

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

Tem-se por costumeiro que, ao se falar em assistência social, o elemento que vem à mente invariavelmente remonta tão somente à Lei nº 8.742/93 - Lei Orgânica da Assistência Social, que regulamenta o art. 203, V, da CRFN/88. Esse pensamento falacioso chega até a ser justificável pelo nome dado à referida norma, mas

é de se deixar claro: 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 brasileiro¹³.

Inobstante, é cediço que, para se garantir padrões mínimos de segurança à população, é preciso proporcionar meios de redução da miséria e das desigualdades sociais, a partir de políticas públicas de inclusão social. Conquanto não seja estruturada num modelo contributivo, cabe a toda a sociedade o financiamento por meios indiretos à assistência social, que tem como modelo idealizado a proteção ao necessitado social.

No que tange ao aspecto organizacional, a assistência social no Brasil conta com o SUAS - Sistema Único de Assistência Social, criado em 2005 (Resolução 130, 15 de julho de 2005), estruturado para proporcionar efetividade às políticas públicas de assistência social. Com a Lei 12.435/2011, ele passou a integrar a Lei 8.742/93.

Neste contexto, pode-se observar que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem proporcionar à população programas assistenciais. Pode-se afirmar, no Brasil, que existem programas temporários de assistência social (a exemplo do auxílio-emergencial, concedido no período da Pandemia ocasionada pela COVID-19 – Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020) e permanentes, como o benefício de prestação continuada (BPC), previsto na Leis Orgânica da Assistência Social – LOAS.

Como parâmetro para se acessar os programas permanentes e temporários da assistência social, torna-se necessário o preenchimento do critério necessidade, estatuído conforme o programa assistencial, além de outros como idade ou deficiência, a partir do programa considerado. Isso porque, ao tratarmos de assistência social, o Estado abarca a proteção daqueles que não possuem proteção previdenciária, mas estão em situação de risco social.

Não menos importante, é preciso destacar que a assistência social também deve se amoldar às necessidades supervenientes à previsão constitucional (art. 203, CRFB/88) e legal (Lei 8.742/1993), a partir de mudanças demográficas e estruturais da sociedade. É justamente por meio da assistência social que se pode garantir à população socialmente excluída, acesso aos direitos sociais insculpidos constitucionalmente. Consequentemente há dano intrínseco ao indivíduo quando o Estado lhe retira a possibilidade de usufruir dos direitos sociais por ele mesmo garantidos por meio da Constituição de 1988.

Nos termos do artigo 1.º da Lei 8.742 de 1993, “a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”.

¹³ 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.

O principal programa assistencial de garantia de renda mínima (salário-mínimo) no Brasil refere-se ao Benefício de Prestação Continuada da LOAS. Nesse contexto, coube à lei ordinária (Lei 8.742/1993) estabelecer o sujeito ativo do benefício assistencial, traçando parâmetros objetivos para caracterizar o critério necessidade em seu art. 20. Justamente por isso, o artigo 203, V, CRFB/1988 é considerado uma norma de eficácia limitada, pois delega ao legislador ordinário o poder de aferir o necessitado social para fins de recebimento do referido benefício. Sem adentrar no embate jurisprudencial e doutrinário, não se pode olvidar que o parâmetro escolhido pelo legislador ordinário se baseia no salário-mínimo, estabelecendo-se padrões de necessidade a partir da renda mensal *per capita* familiar que atualmente deve ser igual ou inferior a 1/4 deste.

Como sujeitos ativos deste benefício assistencial, o artigo 20, Lei 8.742/1993, limitou-se a estabelecer como beneficiários a pessoa com deficiência e o idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. Ressalta-se que nem sequer é mencionada nacionalidade, ensejando, desta forma, a necessidade de se interpretar referido dispositivo constitucional, com intuito de concluir se tal normativa pode ser estendida aos imigrantes, residentes ou não no país.

A previdência social, por sua vez, tem como ideia central a prevenção face a possíveis contingências sociais as quais todas as pessoas estão sujeitas. Nesse contexto, o Estado deve ser chamado a se responsabilizar pelos riscos sociais que afligem ou podem exasperar os trabalhadores ao longo do seu período de atividade, levando-os à inatividade. É preciso proteção real e efetiva nesse período, vez que sem proteção por parte do Estado, haveria um problema social de proporções indescritíveis.

Ao longo dos anos a previdência social brasileira se destacou notadamente pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) – o qual abarca todos os trabalhadores que exercem atividade remunerada formal ou informalmente, que a ela vertem contribuições diretas. Tal regime é encontrado na Lei 8.213 (Plano de Benefícios) e Lei 8.212 (Plano de Custeio), ambas de 24 de julho de 1991. A regulamentação destes dispositivos legais fica a encargo do Decreto 3.048 de 1999.

Para além do Regime Geral de Previdência Social brasileiro, tem-se o Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, ao qual se vinculam os servidores públicos, nos termos do artigo 40 da Constituição Federal de 1988¹⁴. Também possuem regime próprio e específico os militares.

Desta feita, o financiamento direto da previdência social é realizado por meio dos trabalhadores que exercem atividade remunerada (segurados obrigatórios), empresas, equiparadas às empresas e segurados facultativos, sendo que estes últimos, embora não exerçam atividade remunerada, podem contribuir com a seguridade

¹⁴ Art. 40, CF/88. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019).

social caso assim desejem; e, indiretamente, por meio de recursos orçamentários do Estado (artigo 195, *caput*, CRFB/88).

4 O REGIME JURÍDICO DO IMIGRANTE E A POSSIBILIDADE DE ACESSAR A SEGURIDADE SOCIAL

A atual Constituição abarcou expressamente a proteção ao imigrante, ao consignar no artigo 5.º, *caput*, os direitos fundamentais como garantidos aos brasileiros e imigrantes residentes no país. Inobstante, é certo que a expressão “brasileiros e imigrantes residentes no país” promoveu diversos debates ao longo dos 35 anos da Constituição, vez que, conforme a interpretação adotada, retira-se do imigrante não residente no país o direito à proteção assistencial.

Observa-se que a própria Constituição trouxe em seu conteúdo as hipóteses que permitiriam tratamento diferenciado em relação ao imigrante, como a vedação de ocupação de cargos no Executivo, Legislativo e Judiciário por aqueles que não sejam brasileiros natos (art. 12, § 3º, CRFB/1988), bem como a previsão de que a propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens seja exercida tão somente por brasileiro nato.

Não há, por outro lado, qualquer menção no texto constitucional no sentido de a seguridade social ter qualquer tipo de ressalva em relação aos imigrantes, de modo que o constituinte cuidou de afirmar de forma clara que “a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social [...]”, sem traçar qualquer distinção entre brasileiros nacionais, nacionalizados ou imigrantes.

Nesse sentido, se o texto constitucional permite a proteção pela saúde, assistência social e previdência social aos imigrantes, tem-se que a legislação infraconstitucional solapa toda e qualquer dúvida que pudesse subsistir. A Lei de Migração, editada por meio da Lei nº 13.445/2017, dispõe em seu art. 4º, VIII, que ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, dentre outros direitos, o 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.

A esse respeito, insta salientar que o art. 1º, § 1º, I, da referida Lei traria o conceito de migrante como “pessoa que se desloca de país ou região geográfica ao território de outro país ou região geográfica, incluindo o imigrante, o emigrante, o residente fronteiriço e o apátrida”. A redação, não obstante, foi vetada (Mensagem nº 163, de 24 de maio de 2017), sob a seguinte justificativa, *in verbis*:

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, tem-se que a mensagem se preocupou tão somente com o critério geográfico, de modo que, uma vez residente no país, não haveria motivos para não lhe conceder a devida proteção. Posteriormente, quando da edição do Decreto regulamentar nº 9.199/2017, o conceito foi ajustado, em seu art. 1º, parágrafo único, I, para “pessoa que se desloque de país ou região geográfica ao território de outro país ou região geográfica, em que estão incluídos o imigrante, o emigrante e o apátrida”.

Destaque-se que mesmo o residente fronteiriço - sendo pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em município fronteiriço de país vizinho - caso obtenha autorização para a realização de atos da vida civil, gozará das garantias e dos direitos assegurados pelo regime geral de migração, conforme especificado no regulamento, nos termos dos arts. 23 e 24 da Lei de Migração.

O regulamento, em seu art. 93, *caput* e parágrafo único, por sua vez, ainda prevê a possibilidade de o residente fronteiriço requerer a expedição de Carteira de Trabalho e Previdência Social e a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas, sendo registrada nela a restrição de sua validade ao Município para o qual o imigrante tenha sido autorizado pela Polícia Federal a exercer os direitos a ele atribuídos pela Lei de Migração.

Nesse sentido, colhe-se a lição de Valério Mazuoli¹⁵:

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.

Desta maneira, tem-se que o “sentido da expressão ‘estrangeiro residente’ deve ser interpretado para significar que a validade e a fruição legal dos direitos fundamentais se exercem dentro do território brasileiro”, conforme leciona Luiz Pinto Ferreira¹⁶, sendo corroborado por Gilmar Mendes e Paulo Branco¹⁷, no sentido de que “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” – exceção esta, ressalta-se, que pode ser mitigada, conforme mencionado no caso do residente fronteiriço.

Pelo exposto, verificado que não há, nos planos constitucional e legal, previsões que apontem para a impossibilidade de proteção aos imigrantes por parte da

¹⁵ MAZZUOLI, Valério de Oliveira, “Curso de Direito Internacional Público”, 12. ed, Rio de Janeiro, Forense, 2019, p. 1.075.

¹⁶ PINTO FERREIRA, Luiz, “Comentários à Constituição brasileira”, 1.º vol, São Paulo, Saraiva, 1989, p. 59.

¹⁷ MENDES, Gilmar Ferreira, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, “Curso de Direito Constitucional”, 10ª ed. rev. e atual. São Paulo, Saraiva, 2015, p. 704.

seguridade social, insta verificar, doravante, os mecanismos de proteção da assistência social e da previdência social aos migrantes, de forma mais específica.

4.1 O Acesso à Assistência Social Pelo Imigrante

Como observado na seção anterior, o direito à assistência social está diretamente ligado à dignidade da pessoa humana, direito este indissociável de todos os indivíduos, como direito subjetivo público que é. Tratando-se da assistência social e dos programas com os quais ela impulsiona e amplifica sua atuação, há de se concordar que o Estado deve zelar pelo bem comum e a questão social transcende os direitos individuais, sendo dever do Estado possibilitar meios suficientes a fim de minimizar os problemas sociais.

Ao receber fluxo migratório intenso sem opor meios de coibir¹⁸ este movimento, o Brasil deve assumir as responsabilidades advindas das repercussões na economia, segurança pública, saúde, previdência e necessidade de acesso a programas assistenciais. Portanto, independentemente da origem/nacionalidade do indivíduo, a proteção por meio da assistência social deve ser conferida a todos, sem discriminação, vez que tem por essência a garantia de recursos mínimos à sobrevivência digna.

Nesta seara, tem-se a assistência social como política pública essencial no Brasil, ao reduzir a desigualdade social e retirar as pessoas da linha da extrema pobreza. Embora não exija contribuição direta, toda a sociedade é chamada indiretamente a contribuir a fim de minimizar as desigualdades sociais dentro da sociedade.

A esse respeito, o Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007, ao regulamentar o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e à pessoa idosa de que trata a Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, estabeleceu em seu artigo 7.º:

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 se utilizar a interpretação literal para entender o alcance do artigo 7.º do Decreto 6.214 de 2007, equivocadamente se poderia entender que apenas o brasileiro nato ou naturalizado pode obter a proteção por meio da assistência social, o que contraria a essência constitucional de proteção aos imigrantes residentes no país, bem como se contrapõe ao histórico brasileiro de recebimento de imigrantes no país.

A cobertura ao imigrante em se tratando de direitos previdenciários e assistenciais tanto é devida que o Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar o tema 173, em 22 de setembro de 2017, fixou tese no sentido de que “Os estrangeiros residentes

¹⁸ Ressalta-se que a criação de meios para coibir os fluxos migratórios se destinaria tão somente ao impedimento de que estrangeiros se utilizem de meios e estratégias degradantes para adentrar no país. O Brasil deve receber e acolher os estrangeiros, criando um mecanismo eficaz de regularização daqueles que venham para o país.

no país são beneficiários da assistência social prevista no artigo 203, inciso V, da Constituição Federal, uma vez atendidos os requisitos constitucionais e legais”¹⁹. Assim, ao decidir o Recurso Extraordinário: RE 578.970/SP que deu origem ao Tema 173 de Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal, o Voto do Ministro Relator Marco Aurélio fez consignar:

[...] 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.

*Nessa linha de ideias, os estrangeiros em situação diversa não alcançam a assistência, tendo em vista o não atendimento às leis brasileiras, fato que, por si só, demonstra a ausência de noção de coletividade e de solidariedade a justificar a tutela do Estado*²⁰.

Nesse sentido, sob a ótica da tese fixada no Tema 173, a assistência social deve ser prestada aos brasileiros natos, naturalizados e estrangeiros residentes no país, desde que preenchidos os requisitos legais. Cabe salientar que, nesse contexto da assistência social, nem sequer é necessária a existência de acordo internacional.

Não se ignora que, conforme visto anteriormente, o conceito de migrante se traduz na “pessoa que se desloque de país ou região geográfica ao território de outro país ou região geográfica, em que estão incluídos o imigrante, o emigrante e o apátrida”, conforme art. 1º, parágrafo único, I, Decreto nº 9.199/2017. Fato é que não se pode inviabilizar o direito à proteção social em decorrência de um processo burocrático e demorado, extremamente custoso e desconhecido para muitos imigrantes que passam por uma série de dificuldades ao se estabelecer no Brasil.

Saliente-se que o ideário da seguridade social não coaduna com essa formalização burocratizada. Outros meios de controle para os imigrantes ainda sem autorização de residência devem ser estruturados, por meio de cadastros oficiais do governo, com regular e periódica atualização, até que o imigrante obtenha autorização de permanência no país, sem que a formalização da residência seja óbice à obtenção de benefício assistencial.

A partir de um processo interpretativo extensivo realizado em prol da dignidade da pessoa humana, não é possível deixar de proteger o imigrante residente no Brasil, ainda que de forma não regular, pois isso reverbera em diversos aspectos dentro da sociedade brasileira, que busca pelo alcance do bem-estar e justiça sociais

¹⁹ 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: 02 abr. 2023.

²⁰ JUSBRASIL, Supremo Tribunal Federal STF - RECURSO EXTRAORDINÁRIO, RE 587970 SP, SÃO PAULO, Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/769799867/inteiro-teor-769799877>, Acesso em: 03/04/2023.

(art. 193, CRFB/1988). O que por certo não se pode admitir é a concessão de benefícios assistenciais a imigrantes que apenas passam pelo Brasil, sem aqui constituir residência fixa, sob pena de impulsionar a vinda de imigrantes apenas com o fito de obter proteção assistencial, para depois gozar do benefício em outro País.

Nesse sentido, ressalta-se a figura do Cadastro Único (CadÚnico), que é o instrumento de coleta, processamento, sistematização e disseminação de informações, com a finalidade de realizar a identificação e a caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda que residem no território nacional (conforme art. 2º, Decreto 11.016/2022) e se trata de uma exigência para a percepção do benefício de prestação continuada da LOAS. Por meio deste, por exemplo, poderia haver uma exigência complementar ao imigrante residente de forma irregular, para que a atualização cadastral se desse presencialmente de 4 em 4 meses, permitindo maior verificação de sua situação jurídica e, ainda, fortalecendo a base de dados da Polícia Federal, que teria ainda mais subsídios para identificar as tendências migratórias para o Brasil.

Ressalta-se, no entanto, que tal instrumento não poderia ser aplicado ao residente fronteiriço, tendo em vista que, pela peculiaridade de residir no entorno do território nacional, deve ser exigida a autorização, nos termos dos supramencionados arts. 23 e 24 da Lei de Migração, para que possa fruir do benefício assistencial – sem prejuízo de, caso venha a estabelecer residência no país de forma definitiva (regular ou não), possa ser alcançado pela proposta supracitada.

4.2 Previdência Social e Seu Acesso pelo Imigrante

É pela previdência social que o segurado(a) e seus dependentes encontram meios para uma subsistência digna em situação de risco social. Fato é que contingências não programadas podem surgir ao longo do período laborativo, impedindo ou dificultando o exercício da atividade remunerada do trabalhador, assim como contingências programadas, como a idade avançada, que exigem ou podem exigir que o segurado(a) fique em inatividade – e veja-se que tais riscos atingem nacionais e imigrantes.

Os riscos sociais podem originar ondas migratórias. Em verdade, é possível afirmar que, para que um país chegue próximo de uma situação calamitosa que provoque verdadeiro êxodo, tem-se que a proteção social, nele, já teria deixado de existir há muito mais tempo. Nesse sentido, a busca por novas oportunidades levou milhões de pessoas ao longo da história a deslocarem-se de forma definitiva a outros países, para tentarem uma vida melhor e mais próspera. A esse respeito, tem-se, *in verbis*:

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*²¹.

O Brasil não só recebeu os imigrantes que aqui se instalaram, como se utilizou da sua força de trabalho. Aos imigrantes, o Brasil deve muito do avanço da economia e da sociedade. Conforme aponta 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”²².

Assim, “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”²³.

Ao referir-se ao tema, é preciso destacar que existe o deslocamento definitivo e temporário do imigrante a outro país. A grande preocupação reside no que tange ao deslocamento definitivo, com o fito de se instalar e trabalhar em definitivo em outro país. Cada país define o prazo limite de permanência em seu território para configurar a temporariedade do deslocamento. Passado o período de deslocamento temporário sem que o imigrante retorne ao país de origem, este se torna definitivo, respeitados todos os trâmites legais exigidos pelo país que recebeu o imigrante.

O deslocamento, quando definitivo, exige uma série de análises e providências por parte do Estado que recebe os imigrantes. Com este deslocamento, o imigrante que desenvolve atividade remunerada no Brasil deve contribuir para o regime geral de previdência social brasileiro. Nesse aspecto, o Brasil deve fornecer garantias previdenciárias aos imigrantes que além de residir no país, com deslocamento permanente, aqui desenvolve sua atividade laborativa, visto que sua integridade e garantias mínimas de dignidade passam a ser de responsabilidade do Estado.

A observação do panorama social e ideológico do mundo moderno revela que garantir seguro social aos imigrantes pelo Estado é de extrema relevância, pois aos riscos sociais todas as pessoas estão sujeitas. A dificuldade para se proteger imigrantes a partir do acesso à previdência social habita nas diferentes regras previdenciárias de cada país; nas complexas regras que serão impostas aos mesmos; como cumprilas; qual regra seguir e, ainda, os problemas oriundos das constantes reformas previdenciárias.

²¹ 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, LT, 2019, p. 188.

²² LAMERA, Larissa Martins, *Informe de Previdência Social*, “Acordos internacionais de previdência social”, Brasília, v. 19, 01 ago. 2007, p.1.

²³ 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.

Justamente por isso se mostra tão complexa a elaboração de acordos internacionais em matéria previdenciária. Em regra, demoram longos anos para serem concluídos, pois o cômputo de tempo de períodos trabalhados em mais de um país não só requer um acerto das regras entre eles, como também a questão da compensação financeira proporcionalmente investida no seguro social do país de origem.

É por meio dos acordos internacionais que se viabiliza a contagem do tempo contributivo entre dois ou mais países para a obtenção de benefício previdenciário. Sem eles, dificilmente o imigrante conseguirá cumprir os requisitos para aposentadoria em um dos países nos quais viveu: o de origem e o de escolha. Esse empecilho vai além da questão individual do imigrante, vez que acaba por estabelecer um problema social ao qual o Estado de sua residência atual tem responsabilidade pelas garantias mínimas de sobrevivência, que se não forem por meio da previdência oficial do país, fatalmente serão por meio da assistência social, a qual toda a sociedade é chamada a contribuir.

As variáveis tratadas preliminarmente ao acordo são inúmeras, desde a idade mínima exigida por ser distinta entre os países, quais benefícios serão ofertados e sob quais requisitos, já que as regras previdenciárias estão em constante alteração, o que dificulta a elaboração e aprovação do texto de acordo internacional em matéria previdenciária. A exemplo disso, antes da grande última reforma da previdência brasileira²⁴, havia a aposentadoria baseada exclusivamente no tempo de contribuição dos segurados da previdência social, independentemente de idade mínima. Era a denominada aposentadoria por tempo de contribuição, prevista até a Emenda Constitucional 103 de 2019 no §7.º do artigo 201, CRFB/1988. Como esta espécie de aposentadoria não era prevista pelos países signatários de acordos internacionais em matéria previdenciária, os acordos foram sendo desenhados a partir da garantia da aposentadoria por idade e não por tempo de contribuição, além de benefícios por incapacidade e morte, dependendo, por certo, da análise individual de cada acordo internacional.

Ao longo dos anos o Brasil realizou diversos acordos internacionais em matéria previdenciária²⁵ e se organizou via Instituto Nacional do Seguro Social - INSS

²⁴ BRASIL, Câmara dos Deputados, “Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019”, Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm, Acesso em: 08 mai. 2023.

²⁵ Em relação aos Acordos Bilaterais, o Brasil possui Acordos de Previdência Social **em vigor** com os seguintes países: **ALEMANHA** (Entrada em vigor:01/05/2013); **BÉLGICA** (Entrada em vigor:01/12/2014); **CANADÁ** (Entrada em vigor:01/08/2014); **CHILE** (Entrada em vigor do primeiro acordo: 01/03/1993 e entrada em vigor do segundo acordo :01/09/2009); **COREIA** (Entrada em vigor do primeiro acordo:01/11/2015 e entrada em vigor do ajuste complementar Entrada em vigor: 01/3/2018); **ESTADOS UNIDOS** (Entrada em vigor: 01/10/2018); **FRANÇA** (Entrada em vigor:01/09/2014); **GRÉCIA** (Entrada em vigor:01/09/1990); **ITÁLIA** (Entrada em vigor:05/08/1977); **JAPÃO** (Entrada em vigor: 01/03/2012); **LUXEMBURGO** (Entrada em vigor do primeiro acordo: 01/08/1967 e entrada em vigor do segundo acordo: 01/04/2018); **PORTUGAL** Entrada em vigor: 25/03/1995), Acordo Adicional (2006) (Entrada em vigor:01/05/2013), Ajuste Administrativo do Acordo Adicional (28/12/2015); **QUEBEC** (Entrada em vigor: 01/10/2016); **SUIÇA** Acordo (entrada em vigor: 01/10/2019).

para viabilizar a concessão de benefícios quando o segurado depende do tempo contributivo em mais de um país para viabilizar sua proteção previdenciária. Sua criação remonta ao Decreto 99.350 de 27 de junho de 1990 que realizou a fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS), com o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

Hodiernamente, o pedido no Brasil é feito via plataforma denominada Meu INSS e não requer por parte do segurado ou segurada maiores providências em relação ao país que trabalhou antes da vinda ao Brasil, pois o Instituto Nacional do Seguro Social está aparelhado com órgãos de ligação internacionais a fim de possibilitar o cômputo do tempo contributivo e a transferência de valores referentes aos benefícios previdenciários. Proporcionalmente, cada país onde o segurado trabalhou responde pelo benefício, desde que haja acordo internacional entre ambos.

Não obstante, ressalta-se que não deve ser vedado ao imigrante que possa realizar os serviços de forma presencial, tendo em vista que, seja pela eventual baixa instrução, seja pelo completo desconhecimento da língua portuguesa, o acesso à referida plataforma reste prejudicado. Justamente nesse sentido é que se ressalta o teor do art. 112, Lei 13.445/2017, *in verbis*: “As autoridades brasileiras serão tolerantes quanto ao uso do idioma do residente fronteiriço e do imigrante quando eles se dirigirem a órgãos ou repartições públicas para reclamar ou reivindicar os direitos decorrentes desta Lei”.

Portanto, no Brasil, o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS é responsável pela operacionalização dos acordos em matéria previdenciária, constituindo, para tanto, os chamados Organismos de Ligação, mediante abertura de processo específico para verificar o implemento dos requisitos por parte dos segurados, seguradas e seus dependentes. Tais acordos possibilitam condições de acesso aos principais benefícios previdenciários entre os seus países signatários, de modo que os contribuintes migrantes e os seus dependentes possam ter garantidos direitos previdenciários.

Enquanto perdurar o acordo, estabelece-se uma relação entre os países acordantes que garante o acesso aos benefícios previdenciários, sem modificar a legislação vigente de cada país. Os pedidos de benefícios e a decisão quanto ao deferimento ou indeferimento do benefício devem observar a legislação do país onde o requerimento é analisado²⁶.

A partir do momento em que é ratificado pelos países, conforme a legislação de cada qual, o acordo passa a vincular os Estados que o ratificaram. Importa destacar que o imigrante, havendo acordo internacional entre os países onde desenvolveu

Nos últimos anos, o Brasil assinou novos Acordos de Previdência Social que estão **em processo de ratificação pelo Congresso Nacional: ACORDOS BILATERAIS: ÁUSTRIA; BULGÁRIA; ÍNDIA; ISRAEL, MOÇAMBIQUE, REPÚBLICA TCHECA.**

ACORDOS MULTILATERAIS: CPLP (COMUNIDADE DE LÍNGUA PORTUGUESA): Acordo (Convenção Multilateral de Segurança Social da Comunidade de Países de Língua Portuguesa). BRASIL, Ministério da Previdência Social, “Acordos Internacionais”, Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/acordos-internacionais/acordos-internacionais>, Acesso em: 13 mar. 2023.

²⁶ BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria de Previdência, “Acordos Internacionais de Previdência Social”, agosto de 2018, Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/08/cartilha_18.08.29.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2023.

atividade laborativa, deve requerer o benefício no país no qual reside no momento do implemento dos requisitos para a obtenção do benefício.

Idealiza-se a amplificação dos acordos internacionais, para que os imigrantes tenham a assegurada proteção previdenciária quando da ocorrência das mais preocupantes contingências sociais como idade avançada, morte e incapacidade laborativa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição de 1988 inaugurou o período do sistema de seguridade social no Brasil, formado pela tríade saúde, assistência social e previdência social, visando garantir meios indispensáveis à sobrevivência digna da população, evitando problemas sociais maiores, o que tem reflexo direto na economia do país.

Enquanto a previdência social é devida àquele que verte contribuição direta para a previdência social, a assistência social não possui caráter contributivo, sendo devida a todo aquele que necessitar economicamente e desde que preenchidos os requisitos legais e a saúde, por ligar-se à vida, direito subjetivo público, não exige contribuição prévia, tampouco a comprovação da necessidade econômica.

A fim de resguardar os direitos sociais previstos no artigo 6.º do texto constitucional, a proteção securitária deve ser ampla e de fácil acesso a todos os residentes no país, de modo que resta consagrado, no seu artigo 194, parágrafo único, os objetivos do sistema de seguridade social, que pretende o alcance no plano ideal da universalidade da cobertura de do atendimento (inciso I), sendo contemplada concretamente pelo princípio da seletividade e distributividade das prestações, que serão garantidas após prévia seleção e distributividade conforme a necessidade de cada qual.

Em respeito à regra da contrapartida, o Estado só pode aumentar as prestações securitárias mediante indicação prévia da fonte de custeio respectivo. Ainda assim, a proteção a todos os residentes no Brasil tem respaldo no princípio da solidariedade social, para o qual toda a sociedade concorre, mediante contribuições diretas e indiretas.

Nesse contexto protetivo, ao imigrante residente no país devem ser conferidas proteções securitárias. Para tanto, a assistência social é prestada (conforme *standard* constitucional, legal, infralegal, jurisprudencial e doutrinário explorado) aos imigrantes residentes no país, que são beneficiários da assistência social prevista no artigo 203, V, CRFB/1988, uma vez atendidos os requisitos constitucionais e legais. “Portanto, ainda que não seja concebida a titularidade de todos os direitos inerentes aos nacionais, é assegurado ao estrangeiro – seja imigrante, seja refugiado – a titularidade dos direitos fundamentais, pautados no metaprincípio da dignidade humana e nos princípios da igualdade e da universalidade”²⁷.

Em que pese a menção apenas a imigrantes residentes no país, deve-se entender a expressão em conceito amplo, para conferir proteção assistencial àqueles efetivamente residentes, mesmo ainda sem ter passado e concluído o processo formal de residência no país, a fim de garantia de condições mínimas para uma sobrevivência

²⁷ SILVA, Marco Antonio Marques da Silva et al, “A efetividade da dignidade humana e a estigmatização dos imigrantes e refugiados”, *Revista Internacional Consinter de Direito*, nº II, 1º semestre de 2016, p.313.

digna. Outros meios de prova da residência e cadastros oficiais deveriam ser oportunizados aos imigrantes, a fim de proporcionar aos mesmos a proteção social devida.

No que diz respeito à previdência social, pautada no regime financeiro de repartição simples, com requisito de prévio custeio e regras específicas para obtenção de benefício previdenciário, o imigrante apenas terá acesso se estiver contribuindo para a mesma. No entanto, na maior parte das vezes a aposentadoria só é viabilizada se houver acordo internacional, sobretudo em se tratando dos imigrantes que necessitam do cômputo dos períodos contributivos em outro ou outros países.

Apenas com tratado internacional entre os países para os quais o imigrante trabalhou é que será possível somar o tempo contributivo em ambos, devendo o benefício ser requerido no país onde reside os imigrantes no momento do requerimento do benefício, com remessa do valor pelo país de origem ao país de destino proporcionalmente ao tempo trabalhado, uma vez concedido o benefício previdenciário a partir da soma dos períodos contributivos entre países.

O fato é que a proteção securitária aos imigrantes no Brasil deve ser ampla, no resguardo dos direitos e garantias proporcionados aos brasileiros, pois se assim não se entender, ter-se-ão imigrantes residentes no país sem condições de vida digna, acarretando maiores problemas sociais ao Brasil.

6 REFERÊNCIAS

ASSIS, Armando de Oliveira, “Em busca de uma concepção moderna de ‘risco social’”, In: *Revista de Direito Social*, Ano 4, abr./jun, 2004, n. 14, Sapucaia do Sul, RS, Editora Fonte do Direito (Grupo Notadez) [Originalmente publicada na Revista Industriários, v. 18, dez. 1950].

BEVERIDGE, William, “Social Insurance and Allied Services”, Trad. Almir de Andrade, *O Plano Beveridge*, Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Editora, 1943.

BRASIL, Câmara dos Deputados, “Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019”, Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm, Acesso em: 08 mai. 2023.

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: <https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Principais_destaque_PNAD_continua/2012_2020/PNAD_continua_retrospectiva_2012_2020.pdf>, Acesso em: 09 mar. 2023.

BRASIL, *Ministério da Previdência Social*, “Acordos Internacionais”, Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/acordos-internacionais/acordos-internacionais>, Acesso em: 13 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Fazenda, *Secretaria de Previdência*, “Acordos Internacionais de Previdência Social”, agosto de 2018, Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/08/cartilha_18.08.29.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2023.

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: 02 abr. 2023.

FERREIRA, Carlos Vinicius Ribeiro, “O argumento financeiro na previdência social, o falso embate entre a proteção social e a escassez orçamentária”, Curitiba, Juruá, 2023.

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.

GIL, Antônio Carlos, “Como elaborar projetos de pesquisa”, 4ª ed, São Paulo, Atlas, 2002.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa, DIAS, Maria Tereza Fonseca, NICÁCIO, Camila Silva, “(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática”, 5ª ed, rev, e atual, Belo Horizonte, Del Rey, 2020.

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

JUSBRASIL, Supremo Tribunal Federal STF - RECURSO EXTRAORDINÁRIO, RE 587970 SP, SÃO PAULO, Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/769799867/inteiro-teor-769799877>>, Acesso em: 03/04/2023.

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

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

MELO, Adriana Zawada, “Os Princípios da Seletividade e Distributividade no Sistema Brasileiro de Proteção Social”, *Previdência em Dados*, v. 11, n. 2, p. 17-29, jul./dez. 1996.

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

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.

MUSSI, Cristiane Miziara, “O princípio da seletividade e da distributividade das prestações no sistema de seguridade social”, Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC, São Paulo, 2004.

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

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

SILVA, Marco Antonio Marques da Silva et al, “A efetividade da dignidade humana e a estigmatização dos imigrantes e refugiados”, *Revista Internacional Consinter de Direito*, nº II, 1º semestre de 2016.