
A IMIGRAÇÃO NO BRASIL E A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À PREVIDÊNCIA SOCIAL

*THE IMMIGRATION IN BRAZIL AND THE EFFECTIVENESS
OF THE RIGHT TO SOCIAL SECURITY*

*Luciana Cristina Pereira Cardoso Zandonadi
Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso - UFMT
Procuradora Federal na Advocacia-Geral da União
Procuradoria Federal em Mato Grosso
Núcleo de Previdência e Assistência Social
Cuiabá – Mato Grosso*

SUMÁRIO: Introdução; 1 O recente fluxo imigratório no Brasil: perspectiva histórica e situação atual; 2 Do direito à previdência social como direito fundamental do imigrante; 3 Conclusão; Referências.

RESUMO: Com o incremento do fluxo migratório ao Brasil, decorrente de crises humanitárias ou econômicas em outras nações, a proteção dos direitos tidos como fundamentais do imigrante, entre os quais se insere o direito à previdência social, é tema de grande importância, não se podendo prescindir de um imediato debate, dada a sua natureza de produção de efeitos a longo prazo. Em que pese o Brasil já ter recentemente publicado a Lei n.º 13.445, denominada Lei de Migração, que assegura diversos direitos à tais cidadãos, precisa, ainda, encontrar mecanismos para que estes sejam de fato efetivados. O presente artigo visa, portanto, fomentar o debate acerca do tema, trazendo dados, apontando quais soluções já foram ou estão sendo tomadas pelo Brasil, e quais ainda pendem de maior atenção.

PALAVRAS-CHAVE: Direitos Fundamentais. Imigração. Previdência Social. Acordos Bilaterais e Multilaterais.

ABSTRACT: With the increase of the migratory flow to Brazil, due to humanitarian or economic crises in other nations, the protection of the fundamental rights of the immigrant, including the right to social security, is a topic of great importance, and it is not possible to dispense with an immediate debate, given its long-term nature. Although Brazil has recently published the Law n.º. 13.445, known as the Migration Law, which guarantees various rights to such citizens, it must also find mechanisms to ensure that they are effectively enforced. The aim of this article is to promote the debate about the topic, bringing data, pointing out which solutions have already been or are being taken by Brazil, and which are still pending for more attention.

KEYWORDS: Fundamental Rights. Immigration. Social Security. Bilateral and Multilateral Agreements.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho deriva da participação da autora no curso promovido pela Escola Superior da Advocacia-Geral da União em parceria com a Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”, denominado “*Os desafios da advocacia pública na efetivação dos direitos na era global*”, realizado em Roma/Genebra, na data de julho de 2018, e visa a analisar a situação jurídica e fomentar o debate acerca do direito fundamental à previdência social no que tange ao imigrante, posto que, em futuro próximo, o Brasil terá um contingente expressivo de cidadãos de outras nacionalidades que para cá imigraram, e aqui exercem ou exerceram atividade remunerada, mas que alcançaram o final da sua vida produtiva, com justa expectativa pela aposentação.

Com o recente incremento no fluxo migratório, cujas causas serão estudadas no transcorrer do presente artigo, esta é uma questão que urge ser enfrentada, buscando-se soluções preventivas, considerando a natureza das prestações previdenciárias, cuja aquisição de direitos demanda longo período de tempo e, portanto, não pode ser relegada para quando o problema já estiver instalado.

Assim, o presente estudo volta-se ao debate tanto pelo viés de assegurar a efetivação dos direitos fundamentais do imigrante, mais especificamente o direito à Previdência Social, quanto o da preservação do sistema previdenciário brasileiro, o qual, ao cabo, arcará com o incremento financeiro decorrente do pagamento dos benefícios.

1 O RECENTE LEVANTE IMIGRATORIO AO BRASIL: PERSPECTIVA HISTÓRICA E SITUAÇÃO ATUAL

O Brasil historicamente sempre foi destino de imigrantes de diversas nacionalidades, os quais, mais do que serem força de trabalho, ajudaram a formar a identidade da Nação Brasileira, e cujas culturas foram internalizadas à local de forma perene.

Embora o Brasil já fosse um país formado majoritariamente por imigrantes, dada a sua natureza de colônia portuguesa, no século 19 tiveram início grandes fluxos migratórios, compostos principalmente de italianos, portugueses, alemães, espanhóis e japoneses, atraídos primeiramente pela oferta de terras de forma gratuita pelo governo brasileiro, e posteriormente, mais ao final do citado século, com o intuito de substituir a mão de obra escrava, suprimida com a abolição definitiva da escravatura em 1.888.

Estima-se que mais de 4 milhões de estrangeiros imigraram para o Brasil entre o final do século 19 e começo do século 20.

Passados cerca de 100 anos assistimos a uma nova onda de imigrantes que se deslocam ao Brasil, não mais por ser este um país em desenvolvimento, com abundante oferta de emprego e terras, como no passado, mas sim em razão da ocorrência de crises econômicas ou humanitárias em seus países de origem.

Esse novo fluxo migratório contemplou especialmente haitianos, bolivianos e, mais recentemente, venezuelanos.

Como é de conhecimento geral, o Haiti sofria com uma guerra civil que culminou, no ano de 2004, na renúncia do então presidente do país Jean Bertrand Aristide, e, em razão dos graves conflitos, as Nações Unidas enviaram uma missão de paz na tentativa de colaborar com a estabilização do País, missão esta comandada pelo Exército Brasileiro.

As dificuldades pelas quais o País passava foram extremamente agravadas com a ocorrência de um terremoto, em 2010, o qual, estima-se, tenha matado cerca de 220 mil pessoas e destruído a já precária infraestrutura do Haiti.

A missão da ONU então adquiriu contornos humanitários, e os militares brasileiros passaram a ter papel fundamental na reconstrução do País. Diante de tal proximidade e relação de confiança entre os militares brasileiros e o povo haitiano, era quase natural que o Brasil se tornasse o destino de muitos deles, que vislumbravam uma condição de vida melhor longe de seu país devastado.

Em relação aos colombianos, a questão foi primordialmente econômica, e estes migraram em sua quase totalidade em busca de uma vida melhor e mais estável. Ou seja, migraram em busca de emprego, ainda que, em muitos casos, este se dê em condições precárias, análogas ao trabalho escravo, como frequentemente tem-se noticiado na imprensa brasileira.

Já o recente incremento na imigração venezuelana é de caracterização um pouco mais tormentosa, pois há aqui uma linha tênue entre o que se classifica como imigrante e como refugiado.

De acordo com o art. 1-A da Convenção de Genebra - Estatuto dos Refugiados - de 1951, refugiado é:

toda a pessoa que, devido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar.

Simplificando, em regra, o refugiado não possui direito de escolha. Não é uma opção permanecer no seu país de origem ou de residência, em razão de fundado temor de dano à sua integridade e de sua família.

Já na imigração o fator econômico é, em geral, preponderante. A pessoa busca, para si e para seus familiares, uma perspectiva econômica mais satisfatória.

A situação atual da Venezuela tem provocado o movimento de sua população tanto pelas condições econômicas extremamente precárias a que estão submetidos, quanto pela instabilidade política, com a implantação, ao que parece definitiva, de um modelo de governo ditatorial, com perseguição aos seus opositores. Então, parte desses cidadãos que aportam no Brasil poderiam, em tese, ser considerados refugiados.

O Brasil, por sua vez, possui uma política externa favorável aos imigrantes. Não há proibição de que estes cidadãos ingressem no território nacional, e aqui solicitem seu visto de residente e autorização para o exercício de atividade remunerada.

A título de exemplo, apenas no ano de 2017, foi registrado no Departamento de Polícia Federal o pedido de ingresso de mais de 100.000 estrangeiros (OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS, 2018). Esse é o número dos que efetivaram o pedido de registro, então estima-se que o número seja muito maior, considerando os que entram de modo informal.

Tal abertura ampla das fronteiras brasileiras aos imigrantes tem ocasionado problemas de natureza grave em algumas localidades, a exemplo do Estado de Roraima, que não possui estrutura para atender ao enorme fluxo de pessoas no que se refere ao fornecimento de saúde, educação, moradia, ainda que provisória, entre outros. Todavia, este não é o objeto do presente artigo, razão pela qual não se aprofundará no debate de tais questões.

O que se pretende ora discutir é a efetivação dos direitos previdenciários de tal população de estrangeiros, legalmente admitidos no País, e que aqui passaram ou passarão a laborar, eis que em um futuro próximo terão idade avançada e necessitarão cessar o exercício de atividade laborativa, não prescindindo, então, do amparo do sistema de previdência.

Isto porque, segundo estudo produzido pela professora Rosana Baeninger, da Unicamp, objeto de matéria do portal de notícias UOL (PORTAL DE NOTÍCIAS UOL, 2018), fundamentado no Atlas do Observatório das Migrações em São Paulo, o perfil do imigrante que chega ao Brasil é composto de homens, com idade entre 30 a 34 anos, pelo que se presume já possuísem, via de regra, uma vida laborativa com contribuições previdenciárias em seus países de origem, as quais não podem ser simplesmente desprezadas.

Há, portanto, que se buscar meios para que se possa integrar esse tempo contributivo estrangeiro ao sistema previdenciário brasileiro, beneficiando-se o imigrante trabalhador que não perderá o que já recolheu aos cofres de seu país de origem, e não ficará sujeito apenas a percepção de benefícios de natureza assistencial na velhice, bem como preservando a previdência brasileira, cujo caráter é contributivo, sendo vedado pela Lei que sejam pagas aposentadorias, pensões, e etc., sem a correspondente fonte de custeio.

2 DO DIREITO À PREVIDÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO FUNDAMENTAL DO IMIGRANTE

A Constituição Federal, promulgada em 1988, com um forte viés democrático e com exacerbação dos direitos e garantias fundamentais, erigiu em seu artigo 6º, o direito à previdência social como um direito fundamental.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)

Considerando, num conceito amplo, que direitos fundamentais são aqueles imprescindíveis à vida em sociedade, baseados nos princípios dos direitos humanos, como a liberdade, a vida, a igualdade, a educação, a segurança, etc, e tendo o constituinte erigido tanto o direito ao trabalho e, dele decorrente o direito à previdência social, à categoria de direitos sociais, é dever do Estado garantir a sua efetivação de forma plena.

Visando a dar efetividade a parte desses direitos também ao imigrante, em 24/05/2017 foi publicada a Lei brasileira n.º 13.445, denominada Lei de Migração, a qual dispõe sobre os direitos e deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no País e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante. Tal Lei garantiu ao migrante que adentrar ao território nacional, 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*", como se vê do artigo 4º, VIII, que ora se transcreve:

Art. 4º Ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como são assegurados:

- I - direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos;
- II - direito à liberdade de circulação em território nacional;
- III - direito à reunião familiar do migrante com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, familiares e dependentes;
- IV - medidas de proteção a vítimas e testemunhas de crimes e de violações de direitos;
- V - direito de transferir recursos decorrentes de sua renda e economias pessoais a outro país, observada a legislação aplicável;
- VI - direito de reunião para fins pacíficos;
- VII - direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos;
- VIII - 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;
- IX - amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;
- X - direito à educação pública, vedada a discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória;
- XI - garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória;
- XII - isenção das taxas de que trata esta Lei, mediante declaração de hipossuficiência econômica, na forma de regulamento;
- XIII - direito de acesso à informação e garantia de confidencialidade quanto aos dados pessoais do migrante, nos termos da Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011;
- XIV - direito a abertura de conta bancária;
- XV - direito de sair, de permanecer e de reingressar em território nacional, mesmo enquanto pendente pedido de autorização de residência, de prorrogação de estada ou de transformação de visto em autorização de residência; e

XVI - direito do imigrante de ser informado sobre as garantias que lhe são asseguradas para fins de regularização migratória.

§ 1º Os direitos e as garantias previstos nesta Lei serão exercidos em observância ao disposto na Constituição Federal, independentemente da situação migratória, observado o disposto no § 4º deste artigo, e não excluem outros decorrentes de tratado de que o Brasil seja parte.

Assim sendo, o imigrante que aqui vive possui, por lei, direito ao exercício de atividade remunerada e, de consequência, à proteção previdenciária, ou seja, ao se tornar segurado do Regime Geral da Previdência Social - RGPS, o que pode se dar de várias formas, entre elas exercendo trabalho formal como empregado de empresa ou labor autônomo, com o recolhimento das contribuições devidas, possuirá direito à percepção dos benefícios geridos pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, como por exemplo, auxílio-doença, licença-maternidade, auxílio-acidente, aposentadoria por tempo de contribuição ou por idade.

Se a vida laborativa do imigrante iniciar-se já no Brasil, nenhum grande problema se vislumbra, e o tratamento a ele dispensado será o mesmo de qualquer trabalhador brasileiro, com a aquisição do direito aos diversos benefícios à medida que as respectivas carências vierem a ser preenchidas.

Porém, pode ocorrer que o imigrante já tivesse vínculos empregatícios em seu país, possuindo muitas vezes contribuições ao sistema de seguridade da origem, e não seria justo fosse forçado a abrir mão de todo o montante por si arrecadado, tendo que reiniciar sua contagem de tempo de contribuição do zero, muitas vezes já na metade de sua vida economicamente ativa.

E, para que os trabalhadores estrangeiros no Brasil e, de igual modo, os brasileiros que laboram no exterior não fossem prejudicados, é que são firmados acordos bilaterais entre o Brasil e diversas nações, os quais tem por objetivo, segundo consta da página oficial da Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda na internet (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2018), garantir os direitos de seguridade social previstos nas legislações dos dois países aos respectivos trabalhadores e dependentes legais, residentes ou em trânsito no país.

Sua celebração é da competência da Coordenação-Geral de Cooperação e Acordos Internacionais, órgão da Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda.

Esses acordos possuem conteúdo variado, sendo que em algum deles não se admite o aproveitamento do tempo de contribuição ou de labor, mas apenas regulam a cobertura de situações extremas como doença, acidente, morte, etc.

Atualmente, estão em vigor os seguintes acordos bilaterais: Alemanha, Bélgica, Cabo Verde, Canadá, Chile, Coreia do Sul, Espanha, França, Grécia, Itália, Japão, Luxemburgo, Portugal e Quebec.

Já os multilaterais foram estabelecidos com países do Mercosul (Argentina, Paraguai e Uruguai) e países da península ibero-americana (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, El Salvador, Equador, Espanha, Paraguai, Peru, Portugal e Uruguai). O rol de acordos supracitados foi extraído do site do Instituto Nacional do Seguro Social, e está atualizado até agosto de 2016 (INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL, 2016).

Existem, ainda, acordos em fase de negociação com Suécia e República Tcheca, e outros já concluídos, mas que aguardam ratificação, estes com Estados Unidos, Suíça, Moçambique, Bulgária e da Convenção Multilateral de Segurança Social da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), Israel, Áustria e Índia, sendo que estes três últimos estão pendentes de assinatura.

Como se vê, embora existam diversos acordos já estabelecidos, estes ainda são ínfimos se comparados às centenas de nações cujos cidadãos migraram para o Brasil.

E, considerando as nacionalidades que mais tem imigrado, como já informado acima, não há, por exemplo, nenhum acordo com o Haiti ou Venezuela.

Hoje o cidadão haitiano ou venezuelano que aqui reside e trabalha não pode computar em seu proveito o tempo de contribuição derivado do labor exercido antes de imigrar, caso exista.

Não se pode olvidar, que o sistema de seguridade brasileiro, segundo o artigo 201 da Constituição Federal de 1988, possui caráter contributivo e é de filiação obrigatória. E, ainda, não permite a utilização de nenhuma contribuição ficta.

Sobre o princípio da contributividade, a lição de Frederico Amado (2016, p.248):

Pelo Princípio da Contributividade, a previdência social apenas concederá os seus benefícios e serviços aos segurados (e seus dependentes) que se filiarem previamente ao regime previdenciário, sendo exigido o pagamento de tributos classificados como contribuições previdenciárias, haja vista se tratar do único subsistema da seguridade social com natureza contributiva direta.

Esta é a principal razão da pactuação de acordos, para permitir a transferência de recursos entre os países envolvidos, havendo, de fato,

ingresso de valores para compensar o país/órgão previdenciário que pagará os benefícios.

Mas, em não havendo o acordo com o país de origem, como ficará o imigrante? Perderá todo o recolhimento já feito? Não haveria, assim, violação ao artigo 4º, inciso VIII, que garante *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*, da Lei de Migração supracitada?

E mais, não estaria se negando efetividade a direito fundamental da pessoa humana?

O advogado e mestrando em Direitos Fundamentais Michel Santos Batista, em seu artigo intitulado “O direito fundamental à previdência e sua efetividade na Justiça do Trabalho (Batista, 2016), já se manifestou sobre o tema:

A previdência social está diretamente ligada às necessidades sociais dos indivíduos, refletindo os riscos que são colocados seja de maneira previsível (como a velhice), seja como imprevisível (acidentes e doenças). A questão é que o direito fundamental a previdência enquanto direito basilar dos indivíduos deve ser garantida, mas acima de tudo, efetivada em virtude da sua fundamentalidade.

Pois bem, muito se volta à atenção ao direito fundamental à previdência dos trabalhadores devido aos riscos sociais a que todos estão passíveis: doenças, acidentes e a própria velhice. Então, o Estado deve criar mecanismos eficazes e capazes de resguardar esse direito social para que não ocorra nenhum tipo de *antinomias* ou conflitos que venham obstar o acesso à previdência.

Uma vez estabelecido que o direito à previdência social é direito fundamental, partícipe do princípio da dignidade da pessoa humana, a efetivação deste direito deve estender-se também ao imigrante.

O Brasil, então, por meio dos órgãos responsáveis, deveria concentrar esforços na ampliação do rol dos países com os quais efetuou acordos previdenciários, objetivando, principalmente, contemplar os cidadãos originários dos países que concentram o maior número de imigrantes. Paralelamente, e desde já, sugere-se a instituição de grupos de estudo para debater soluções alternativas para as hipóteses de ausência ou impossibilidade de realização dos citados acordos.

O que não se pode é, daqui a 20 ou 30 anos, negar ao imigrante o direito fundamental à aposentação, submetendo-o ao recebimento de

irrisória assistência governamental, ou então, ao inverso, determinar o pagamento compulsório de benefícios sem que tenha havido o prévio custeio, impondo ao INSS que arque com tal despesa, causando desequilíbrio atuarial no já frágil sistema previdenciário brasileiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por tudo o que se expôs, resta claro que o Brasil ainda precisa envidar esforços, com viés eminentemente preventivo, visando a assegurar de forma plena ao migrante o direito à previdência social.

Embora, como já visto, exista no ordenamento jurídico brasileiro norma que garante o acesso a tal direito, far-se-á necessário dar-lhe efetividade com medidas concretas, principalmente com o desenvolvimento de meios para o aproveitamento dos períodos contributivos realizados no país de origem.

A busca de soluções para esse desafio, sejam legais, jurídicas ou administrativas, antecipando-se ao surgimento do problema, minorará as consequências financeiras futuras, permitindo uma alocação adequada e prévia dos recursos previdenciários.

Demais disso, fortalecerá a imagem do Brasil como um País que garante aos que aqui vivem, natos ou imigrantes, a efetivação de um direito fundamental, conduta esperada de uma nação que se pretende democrática.

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico. *Curso de Direito e Processo Previdenciário*. 8. ed. JusPodium, 2016.

BATISTA, Michel Santos. O direito fundamental à previdência e sua efetividade na Justiça do Trabalho. Publicado em 10/2016. *Portal Jus Navigandi*. Disponível em : <<https://jus.com.br/artigos/53007/o-direito-fundamental-a-previdencia-e-sua-efetividade-na-justica-do-trabalho/1>>. Acesso em: 16 out. 2018.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. Acordos Internacionais. Disponível em: <<https://www.inss.gov.br/orientacoes/assuntos-internacionais/acordos-internacionais/>>. Acesso em: 26 set. 2018.

OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS. *Anuários*. Disponível em: <<http://obmigra.mte.gov.br/index.php/anuarios>>. Acesso em: 16 out. 2018.

PORTAL DE NOTÍCIAS UOL. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2018/04/23/com-fechamento-das-fronteiras-dos-paises-do-norte-brasil-volta-para-rota-das-migracoes.htm>>. Acesso em: 25 set. 2018.

SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA DO MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Acordos Internacionais*. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/a-previdencia/assuntos-internacionais/assuntos-internacionais-acordos-internacionais-portugues/>>. Acesso em: 26 set. 2018.