

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas**

GUILHERME SOARES SCHULZ DE CARVALHO

**OS DESAFIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO MERCOSUL: O ACORDO
MULTILATERAL DE SEGURIDADE SOCIAL**

PONTA GROSSA

2015

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas**

GUILHERME SOARES SCHULZ DE CARVALHO

**OS DESAFIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO MERCOSUL: O ACORDO
MULTILATERAL DE SEGURIDADE SOCIAL**

Dissertação apresentada para
obtenção do título de Mestre na
Universidade Estadual de Ponta
Grossa, área de Ciências Sociais
Aplicadas.

Orientadora: Dra. Lúcia Cortes da
Costa

Coorientadora: Dra. Silvana Souza
Netto Mandalozzo

PONTA GROSSA

2015

Ficha Catalográfica Elaborada pelo Setor de Tratamento da Informação BICEN/UEPG

C331d Carvalho, Guilherme Soares Schulz de
Os desafios da previdência social no Mercosul: o acordo multi-
lateral de seguridade social/Guilherme Soares Schulz de Carvalho.
Ponta Grossa, 2015.
145 f.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas –
linha de pesquisa: Estado, direitos e políticas públicas),
Universidade Estadual de Ponta Grossa.

Orientador: Profa. Dra. Lucia Cortes da Costa.

Coorientador: Profa. Dra. Silvana Souza Netto Mandalo-
lozzo.

1. Proteção Previdenciária – MERCOSUL. 2. Direitos humanos.
3. Integração Regional – MERCOSUL. I. Costa, Lucia Cortes da.
II. Mandalozzo, Silvana Souza Netto. III. Universidade Estadual de
Ponta Grossa. Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas. III. T.

CDD: 341.12

TERMO DE APROVAÇÃO

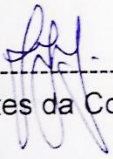
GUILHERME SOARES SCHULZ DE CARVALHO

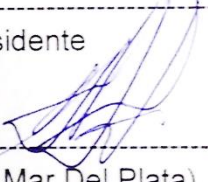
“OS DESAFIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO
MERCOSUL: O ACORDO MULTILATERAL DE
SEGURIDADE SOCIAL”.

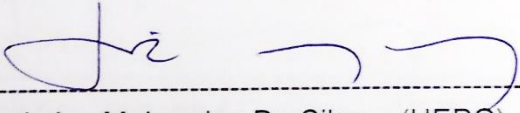
Dissertação aprovada como requisito parcial para
obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-
Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, Setor de
Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de
Ponta Grossa, pela seguinte banca examinadora:

Ponta Grossa, 31 de Março de 2015.

Assinatura pelos Membros da Banca:


Dra. Lucia Cortes da Costa - (UEPG) – Presidente


Dr. Alejandro Hugo Del Valle – (Universidad Mar Del Plata)


Dra. Lenir Ap. Mainardes Da Silva – (UEPG)

Dra. Dircéia Moreira – (UEPG) - Suplente

RESUMO

O presente trabalho aborda a proteção previdenciária aos trabalhadores do Mercosul a partir da entrada em vigor do Acordo Multilateral de Seguridade Social (AMSS) em 2005. O objetivo geral da pesquisa foi identificar os critérios para acesso e a abrangência da proteção previdenciária através do AMSS. Como objetivos específicos a pesquisa busca analisar os princípios da proteção previdenciária aos trabalhadores e sua aplicabilidade no Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul; identificar o número de trabalhadores beneficiados pelo Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul a partir de sua entrada em vigor e; identificar a cobertura da proteção previdenciária prevista no AMSS. A pesquisa é exploratória e descritiva. A coleta de dados se deu por meio da pesquisa bibliográfica, documental e entrevista, e os resultados foram organizados e apresentados em três capítulos, que parte da luta histórica pela proteção previdenciária até verificar como esta se desenvolve regionalmente no Mercosul e quais os principais avanços e perspectivas dessa proteção no bloco. Esta pesquisa buscou, ainda, contribuir com a análise crítica sobre a proteção previdenciária em âmbito regional e a circulação de trabalhadores no Mercosul, e conclui que, embora haja considerável número de trabalhadores circulando, grande parcela ainda carece de proteção, sobretudo por conta da informalidade no mercado de trabalho. Também se constatou a necessidade de se pensar em uma cidadania ampliada no Mercosul, que de fato universalize o acesso e a abrangência a esse tipo de proteção social.

Palavras-chave: Proteção previdenciária no Mercosul. Direitos humanos. Integração Regional no Mercosul.

ABSTRACT

This paper discusses the welfare protection to workers in the Mercosur since entry into force of the Multilateral Agreement on Social Security (AMSS) in 2005. The overall objective of the research was to identify the criteria for access to and coverage of welfare protection through the AMSS. The specific purpose of research is to analyze the principles of welfare protection to workers and their applicability to the Multilateral Agreement on Mercosur Social Security; identify the number of workers benefiting from the Multilateral Agreement on Social Security of Mercosur from its entry into force and; identify the coverage of welfare protection provided for in AMSS. The research is exploratory and descriptive. The data collection was carried out through bibliographic, documentary and interview research, and the results were organized and presented in three chapters, which starts of the historical struggle for welfare protection to see how this develops regionally in Mercosur and what the main advances and perspectives of this protection in the block. This research aimed to also contribute to the critical analysis of the welfare protection at the regional level and the movement of workers in Mercosur, and concludes that although there is considerable number of circulating workers, a large part still needs protection, especially due to the informality in the labor market. It was also found the need to think of an enlarged citizenship in Mercosur, which in fact universalize access and coverage to this type of social protection.

Keywords: Welfare protection in Mercosur. Human rights. Regional integration in Mercosur.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 01 – MERCOSUL EM NÚMEROS.....	51
QUADRO 02 – BENEFÍCIOS CONCEDIDOS EM VIRTUDE DO ACORDO MULTILATERAL DE SEGURIDADE SOCIAL DO MERCOSUL	86
QUADRO 03 – DEMONSTRATIVO DE AUTORIZAÇÕES DE RESIDÊNCIA NO URUGUAI, CONFERIDAS A TRABALHADORES DE PAÍSES MEMBROS DO MERCOSUL	92

LISTA DE SIGLAS

AISS	Associação Internacional de Seguridade Social
AMSS	Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul
CAT	Central Autônoma dos Trabalhadores
CCM	Comissão de Comércio do Mercosul
CEPAL	Comissão Econômica das Nações Unidas para América Latina e Caribe
CGT	Confederação Geral dos Trabalhadores
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CMC	Conselho do Mercado Comum (Mercosul)
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
CNC	Confederação Nacional do Comércio
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNT	Confederação Nacional do Transporte
CPC	Comissão Parlamentar Conjunta
CSM	Comissão Sóciolaboral do Mercosul
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DESA	Department of Economic and Social Affairs
DPF	Departamento de Polícia Federal
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
FCES	Foro Consultivo Econômico-Social
FENASEG	Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização
GMC	Grupo Mercado Comum (Mercosul)
IDEC	Instituto Brasileiro de Defesa dos Consumidores
IMF	International Monetary Fund
INSS	Instituto Nacional de Seguro Social
IOM	International Organization for Migration
IPPDH	Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos do Mercosul
MEI	Microempreendedor Individual
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
NAFTA	North America Free Trade Agreement
OEA	Organização dos Estados Americanos
OISS	Organização Iberoamericana de Seguridade Social

OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMTM	Observatório do Mercado de Trabalho do Mercosul
ONU	Organização das Nações Unidas
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PTM	Programa de Trabalho do Mercosul
RAADH	Reunião de Altas Autoridades na Área de Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul
RMADS	Reunião de Ministros e Autoridades do Desenvolvimento Social
SAM	Secretaria Administrativa do Mercosul
SGT	Subgrupos de Trabalho
SIACI	Sistema de Acordos Internacionais
SIDH	Sistema Interamericano de Direitos Humanos
TRF4	Tribunal Regional Federal da 4ª Região
UNDP	United Nations Development Programme

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	10
1	CAPÍTULO I - A LUTA PELA PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA.....	13
1.1	O trabalho assalariado e o surgimento da proteção previdenciária.....	13
1.2	O modelo bismarckiano de proteção previdenciária.....	19
1.3	A positivação dos direitos sociais e a consolidação do estado de bem-estar.....	20
1.4	Estado de bem-estar social na América do Sul.....	25
1.5	O modelo beveridgeano de proteção previdenciária.....	29
1.6	Direitos humanos como fundamento da proteção previdenciária.....	31
1.7	Cidadania e direitos sociais.....	36
1.8	Mundialização da economia, liberalismo e insegurança social.....	38
2	CAPÍTULO II – OS PRINCÍPIOS DA PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA NO MERCOSUL.....	47
2.1	Constituição do Mercosul.....	47
2.2	Surgimento da proteção previdenciária no Mercosul.....	54
2.3	Organização da proteção previdenciária dos Estados membros do Mercosul.....	63
2.4	Princípios da proteção previdenciária nos países do Mercosul.....	66
3	CAPÍTULO III – DESAFIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO MERCOSUL.....	75
3.1	Agenda social do Mercosul.....	75
3.2	Acordo Multilateral de Seguridade Social.....	79
3.3	Principais questões para se efetivar a previdenciária social no Mercosul.....	89
	CONCLUSÃO.....	96
	REFERÊNCIAS.....	100
	ANEXO A – ACORDO MULTILATERAL DE SEGURIDADE SOCIAL DO MERCOSUL E SEU REGULAMENTO ADMINISTRATIVO.....	112

ANEXO B – DEGRAVAÇÃO DA ENTREVISTA COM SERVIDORES DO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DO BRASIL.....	125
ANEXO C - TERMOS DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO PARA PARTICIPAÇÃO DE ENTREVISTA.....	144

INTRODUÇÃO

O presente trabalho abordará um tema que cada vez mais ganha destaque no plano internacional. Será tratada a proteção previdenciária, que é uma conquista da classe trabalhadora desde o século XIX e constitui um direito social tutelado pelo Estado. Para tutelar proteção social, o Estado passou por transformações que o fizeram, grosso modo, distanciar-se – mas sem abandonar – da visão liberal tradicional para introduzir a concepção de Estado social, com maior intervenção e proteção à classe trabalhadora.

O direito à previdência, nesse sentido, enquanto meio de proteção da classe trabalhadora, confere segurança social através da garantia de renda em caso de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho.

Trata-se de um direito social conquistado no século XX, e cujo financiamento se dá pelos trabalhadores, empregadores e sociedade de um modo geral, sob a gerência do Estado, além de contribuir para a redução das desigualdades sociais e garantir um mínimo de dignidade enquanto perdurar a ausência de renda laboral.

A consolidação do *welfare state*, da metade da década de 1940 ao final da de 1970, permitiu a ampliação da proteção social às classes de trabalhadores, o que resultou em um período de significativa coesão social. Todavia, a partir da década de 1980, a crise econômica levou os Estados a adotarem novas políticas que refletiram negativamente no bem-estar social.

As mudanças no regime de Estado de bem-estar na década de 1980, por força da agenda neoliberal, promoveram a desregulamentação das relações de trabalho e, também, criaram cenário de insegurança social à classe obreira, fragilizando direitos sociais anteriormente conquistados. Os Estados periféricos, no contexto da mundialização da economia e da demanda por manter crescimento econômico e liberdade comercial, perderam espaço no cenário mundial, e passaram a apostar na formação de blocos regionais entre países para manutenção da competitividade no plano internacional.

A formação do Mercado Comum do Sul – Mercosul, em 1991, desencadeou na região sul-americana inúmeros debates sobre os avanços e dilemas do processo de integração regional, sobretudo na conciliação do desenvolvimento comercial, econômico, social e de uma cidadania regional. Mais especificamente a partir de 1995, como resposta à pressão de organismos internacionais, organizações da sociedade

civil e centrais sindicais, abre-se espaço institucional à agenda social do Mercosul, objetivando a construção de políticas sociais comuns para o desenvolvimento da região.

Lançadas as bases desse cenário, em 1997, os países membros ratificaram o Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul (AMSS), que entrou em vigor em 2005, cujo foco é a atenção previdenciária e de saúde aos trabalhadores do bloco regional.

Esta pesquisa analisa a ampliação do Estado na proteção social através da previdência, buscando identificar os critérios para acesso e a abrangência da proteção previdenciária estabelecida aos trabalhadores do Mercosul desde a sua entrada em vigor até o ano de 2014. Especificamente, objetiva-se analisar os princípios da proteção previdenciária aos trabalhadores e sua aplicabilidade no AMSS; identificar o número de trabalhadores beneficiados pelo AMSS a partir de sua entrada em vigor e; identificar a cobertura da proteção previdenciária prevista no AMSS.

Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa exploratória, documental e bibliográfica, com revisão literária e normativa acerca do tema. Também foram realizadas entrevistas com o Coordenador-geral de Legislação e Normas e a Coordenadora de Normas do Ministério da Previdência Social do Brasil, país criador do sistema de gerenciamento de informações e gestão da previdência em âmbito regional no Mercosul. O objetivo das entrevistas foi a obtenção de dados acerca da aplicação do AMSS visando melhor compreender os seus avanços, limites e resultados, contribuindo com a compreensão da problemática pesquisada.

A pesquisa sobre a proteção previdenciária no Mercosul se deve à necessidade de se identificar os avanços da matéria no bloco desde a criação da agenda social do Mercosul. Nesse sentido, conhecer os critérios de acesso e cobertura da proteção previdenciária permite analisar a abrangência dessa proteção e fomentar o debate acerca da universalização desse direito humano em âmbito regional.

A proteção previdenciária é tema relevante para a classe trabalhadora, posto que lhe é a garantia de segurança em caso de perda, involuntária e permanente, da capacidade laborativa. Trata-se de direito humano previsto em documentos internacionais e que está inserido dentro da proteção social conforme o ordenamento jurídico de cada Estado.

Para melhor compreensão, organizou-se o presente trabalho em três capítulos. Inicialmente, contextualiza-se a emergência da proteção previdenciária até os dias atuais, passando pela questão da luta pela proteção num cenário de relativização da cidadania e a integração regional. Em seguida, é resgatado o processo de celebração do Acordo Multilateral de Seguridade Social a partir da formação do Mercosul, o contexto em que surge e como se desenvolve a proteção previdenciária no bloco e seus princípios basilares, dedicando breve espaço para compreensão dos regimes previdenciários em cada Estado Membro. Por fim, será feita a análise do acesso e abrangência dessa política social comum do Mercosul nos dias atuais, sinalizando seus principais avanços e limites e abrindo a seção conclusiva.

Conclui-se o presente estudo destacando a existência de considerável parcela de trabalhadores sem proteção previdenciária no âmbito regional, ficando na informalidade, sem proteção, e em situação de insegurança social. Ademais, constatou-se que o Acordo Multilateral preservou o caráter conservador-corporativista de proteção social e que esta, no plano interno dos Estados membros do Mercosul, ainda é pensada apenas para o trabalhador formal.

Reduzir as assimetrias e ampliar os direitos às classes trabalhadoras no Mercosul é a chave para superar a visão corporativista nos países que compõe o bloco, o que só é possível, com base nas pesquisas desenvolvidas, através da ampliação da participação da sociedade civil nos espaços deliberativos e no maior diálogo com o sistema interamericano de direitos humanos, construindo os pilares de uma cidadania ampliada e, de fato, universalizada, posto que nos dias atuais o acesso é assegurado a parcela da classe trabalhadora.

CAPÍTULO I

1. A LUTA PELA PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA

1.1 O TRABALHO ASSALARIADO E O SURGIMENTO DA PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA

Compreender a origem e a evolução da proteção previdenciária ao trabalhador só é possível a partir do assalariamento deste; isto é, quando ele pode contribuir com o custeio dessa proteção. Isso ocorre a partir da Revolução Industrial¹, no final do século XVIII, sobretudo nos países europeus e Estados Unidos, após longo período feudalista e marcado pelo trabalho de corporação, realizado nas zonas urbanas, e agrícolas.

À época, a notável expansão de cidades, o crescimento populacional na Europa e o início das descobertas de novos continentes a serem explorados e povoados tornavam os modelos tradicionais de produção insuficientes para suprir às necessidades que surgiam na sociedade europeia. A partir daí, o estabelecimento de novas técnicas de produção – como a introdução de máquinas, impõe uma nova ordem dos acontecimentos econômicos, direcionando a humanidade, conforme afirmam Jorge Neto e Cavalcante (2013, p. 11), para uma única direção: a da produção em massa e do acúmulo de capitais.

As transformações produtivas não ocorreram apenas neste ambiente. A Revolução Industrial também desencadeou outros fenômenos sociais, tais como o êxodo de grande número de trabalhadores para as cidades, o aumento demográfico de trabalhadores nos grandes centros industriais urbanos – o que criou excedente de mão de obra, além do surgimento de uma nova classe social: o proletariado urbano industrial ou, em outras palavras, a nova classe trabalhadora, caracterizada pelos modos próprios de vida e trabalho graças ao assalariamento. (JORGE NETO; CAVALCANTE, 2013, p. 13)

Observa-se aí a separação entre os detentores dos meios de produção (donos da indústria, das máquinas, dos materiais para produção e do bem produzido) e

¹ Conforme Jorge Neto e Cavalcante (2013, p. 11), a Revolução Industrial “compreende o conjunto das transformações técnicas, sociais e econômicas que surgiram com a sociedade industrial nos séculos XVIII e XIX na Inglaterra e, posteriormente, irradiou-se para a Europa e Estados Unidos”.

aqueles que “sobreviviam do emprego de sua força de trabalho” pelos empregadores (CASTRO; LAZZARI, 2007, p. 32). Há, aqui, a definição de duas classes sociais distintas que acompanham o Estado moderno até os dias atuais.

Pondera-se, aqui o uso do termo *emprego* pelos autores supracitados. Sua origem também remonta à Revolução Industrial, podendo ser entendido como a relação estabelecida em “um contrato, cujo conteúdo mínimo é a lei, possuindo como sujeitos, de um lado, o empregado (pessoa natural), que presta serviços e, de outro lado, o empregador, em função de quem os serviços são prestados de forma subordinada, habitual e mediante salário” (JORGE NETO; CAVALCANTE, 2013, p. 264). Trata-se de espécie do gênero trabalho.

Com o desenvolvimento do capitalismo e o avanço do processo de industrialização nos séculos XVIII e XIX, há transformações de natureza econômica, social e cultural em inúmeros países europeus, afetando sobremaneira o trabalhador. Nesse sentido,

o trabalhador é levado a deixar suas necessidades enquanto pessoa humana, e se transforma em ferramenta para suprir a necessidade de outros. Ele ingressa, então, na relação capital/trabalho, que obriga a classe trabalhadora a vender sua força de trabalho em troca de um salário para prover sua subsistência. (ALVES, 2012, p. 21)

Inicialmente, as relações de emprego modernas – frise-se, em que o trabalho é remunerado com salário – não dispunham de nenhuma regulamentação, de modo a submeter os trabalhadores a condições precárias de trabalho. Também não existia proteção alguma ao indivíduo, seja na relação empregado-empregador (este último também denominado capitalista), seja em relação aos riscos da atividade laborativa, haja vista a possibilidade de redução ou perda da capacidade de trabalho².

² Cita-se, a título de exemplo, a imposição, pelos empregadores, de jornadas de trabalho excessivas e arbitrárias, exploração desumana do trabalho do menor e da mulher, falta de regulamentação das relações de trabalho e emprego, além das péssimas condições para o seu desempenho. Essa situação, somada ao excedente de mão de obra, também refletiu no aviltamento das condições de vida durante o século XVIII, levando à miséria grande parte da população. (JORGE NETO; CAVALCANTE, 2013, p. 13)

No século XVIII a relação de emprego³ integrava a seara do direito civil⁴ (MARSHALL, 1967, p. 67), de modo que qualquer direito⁵ ao trabalhador deveria constar no “contrato de trabalho” firmado com o empregador, não havendo intervenção estatal ou estabelecendo de quaisquer garantias mínimas. O contrato de trabalho, que pode-se dizer, foi o primeiro instrumento de proteção social ao trabalhador, não gozava da tutela do Estado que lhe assegurasse condições dignas de trabalho.

A tutela garantida ao trabalhador, por força do contexto capitalista e de eclosão das ideias liberais⁶ e, também, por conta da Revolução Francesa, era a da não intervenção, pelo Estado, em suas liberdades⁷, fixando-se este ente no estrito cumprimento da legalidade e na igualdade de todos perante a lei – ou igualdade formal. Por tal razão, o trabalhador e o empregador capitalista eram “considerados, pela majestade da lei, contratantes perfeitamente iguais em direitos” (COMPARATO, 2010, p. 65-66), aplicando-se-lhes a mesmas leis do direito civil, mantendo as relações de emprego na esfera do direito privado.

Na esfera privada, é o indivíduo que detém a propriedade sobre seu tempo de trabalho, não cabendo ao Estado liberal qualquer vedação no processo de alienação (LOCKE, 1994, p. 36). Pelo contrário, haja vista ser o próprio Estado o garantidor dessa liberdade. O direito civil, nesse sentido, se funda na igualdade formal entre os indivíduos. A legitimidade do contrato de trabalho depende disso: em suma, não há

³ Convém registrar que a relação de emprego analisada por Marshall (1967, p. 69) refere-se à europeia, não se reproduzindo, nesses moldes, necessariamente, em outros países fora desse continente.

⁴ Marshall (1967, p. 66-67) relata que, na Inglaterra, o “direito a trabalhar” integrante, no século XVIII, do setor econômico dos direitos civis, só deixara o monopólio estatal e passou a ser garantido a todos após a difusão das ideias da Revolução Francesa e o ajuizamento de várias ações judiciais contra o parlamento inglês na defesa dos direitos individuais.

⁵ Cabe salientar que a ideia de direito, nesse estudo, será a mesma defendida por Wilhelmi e Pisarello (2008, p. 141), isto é, de que se trata “de pretensões ou expectativas que um sujeito, de maneira fundada, tem de que outros sujeitos façam ou deixem de fazer algo em relação aos seus interesses ou necessidades”. (tradução livre)

⁶ A ideologia liberal encontra origem nas análises de Adam Smith [1723-1790] e David Ricardo [1772-1823]. Para eles, conforme bem explicam Behring e Boschetti (2011, p. 56), “cada indivíduo agindo em seu próprio interesse econômico, quando atuando junto a uma coletividade de indivíduos, maximiza o bem-estar coletivo. É o funcionamento livre e ilimitado do mercado que assegura o bem-estar. É a ‘mão-invisível’ do mercado livre que regula as relações econômicas e sociais e produz o bem comum. O predomínio do mercado como supremo regulador das relações sociais, contudo, só pode se realizar na condição de uma suposta ausência de intervenção estatal. O papel do Estado, uma espécie de mal necessário na perspectiva do liberalismo, resume-se a fornecer a base legal com a qual o mercado pode melhor maximizar os ‘benefícios aos homens’”.

⁷ É nesse contexto que surgem os direitos individuais (ou civis) e políticos, ou de primeira dimensão, atrelados à consolidação do Estado Liberal do século XVIII e ao longo do século XIX. A principal característica desses direitos é o seu caráter negativo, cujo Estado deve agir minimamente (e até não agir) para assegurar tais exercícios (obrigações negativas). (TAVARES, 2003, p. 369)

contrato de trabalho legítimo se as partes não estão em condições de igualdade perante a lei.

Sob a ótica capitalista, as relações contratuais de emprego não poderiam ter surgido em momento mais oportuno. Afinal, como essas relações se baseiam, grosso modo, na dependência do empregado ao empregador e no pagamento de salário, estes acabavam por impor suas exigências e condições para a contratação, vislumbrando seu lucro e acúmulo de capital em detrimento do obreiro.

Por outro lado, a classe proletária em nada beneficiava a celebração de contrato de trabalho regido pelas normas do direito civil, posto que se submetiam a indignas condições em razão da necessidade do salário para sobrevivência pessoal e familiar, limitando, inclusive, a sua liberdade individual; direito este que se materializava na sociedade europeia como difusor da igualdade entre os indivíduos.

Como o trabalhador aliena o seu tempo de trabalho em troca de salário, as relações de emprego passam a se mostrar como condição fundamental para sobrevivência desse indivíduo na sociedade. Sem o trabalho, ele não possui recursos para manutenção própria ou familiar, caso em que predomina a ideia liberal da livre iniciativa, reforçando o aprofundamento da desigualdade material. Os trabalhadores subsistem e os detentores das máquinas e outros meios de produção enriquecem ainda mais às suas custas, respeitando a lógica do capital e criando os alicerces para uma sociedade estratificada em classes sociais.

Sob a ótica do Estado Liberal, a igualdade entre trabalhadores e empregadores perante a lei é justa e, de fato, igualitária. Todavia, conforme bem observa Comparato (2010, p. 65-66), a igualdade de condições para estipular direitos, salários, e demais condições de trabalho inerentes a esse tipo de contrato só resultou no crescimento acelerado da “pauperização das massas proletárias”, e isso já na primeira metade do século XIX. O ingresso de trabalhadores nas indústrias capitalistas da época, aliado ao cenário histórico, contribuiu para garantir a força patronal sobre o proletariado.

A consciência coletiva em relação às péssimas condições de trabalho a que eram submetidos os trabalhadores, os baixos salários, a submissão a jornadas de trabalho exorbitantes, a falta de proteção contra acidentes de trabalho e a falta de descanso, haja vista a impossibilidade de lazer, fez essa classe concluir que não era destinatária dos benefícios advindos do aumento da produção de bens e do desenvolvimento tecnológico. Isso fez surgir as primeiras reivindicações trabalhistas.

Essa busca por se atingir equilíbrio entre o capital e o trabalho ficou conhecida como *questão social*. (CESARINO JÚNIOR, 1980, p. 72-73; JORGE NETO; CAVALCANTE, 2013, p. 15)

Os trabalhadores, nesse processo, obrigados a vender-se diariamente, viviam em condições análogas à de mercadoria na sociedade capitalista, um bem de comércio como qualquer outro. Como decorrência, estão sujeitos a todas as vicissitudes da livre concorrência de mercado (MARX; ENGELS, 1848). Para se verem livres da situação exploratória, organizaram-se em prol de pautas e direitos comuns à classe obreira⁸.

Eclodiu em toda Europa diversas manifestações por parte dos trabalhadores por melhores condições de vida e de trabalho, produzindo greves e violentas revoltas. Os empregadores, assim como o Estado, inicialmente, rechaçavam as manifestações populares. Todavia, este último acabara por rever sua posição e a intervir na seara das relações de trabalho e segurança social como forma de atender às reivindicações. (CASTRO; LAZZARI, 2007, p. 32)

A passagem para o século XIX se dá com a soma dos escritos e estudos com viés social, que se destinavam a afrontar a lógica do capital e a inércia do Estado liberal às insatisfações dos trabalhadores. Cita-se, a título de Exemplo, o *Manifesto Comunista* (MARX; ENGELS, 1848), o qual incitava a união de todos os trabalhadores do mundo em prol da luta por direitos e a ascensão do comunismo sobre o capitalismo. Também, a Encíclica *Rerum Novarum*, de 1891, expedida pelo Papa León XIII. Este documento político reconhecia a existência de desigualdades sociais e econômicas, sinalizando a necessidade de se acudir a classe proletária por que a sua maioria se encontrava em condições calamitosas e de desgraça. (RUIZ MORENO, 2009, p. 62)

A medida em que a Revolução Industrial se consolidava, o estabelecimento de qualquer proteção social era tido como um entrave à livre iniciativa e um desestímulo ao trabalho. Foi “no contexto de formação da economia de mercado, sobretudo com a formação da classe operária, que a questão social, enquanto expressão das contradições capital/trabalho, torna-se mais nítida”, conforme Barbosa (2003, p. 22). Para a autora, os trabalhadores se organizavam com o fito de

⁸ Há que se ponderar que, sobretudo após a segunda metade do século XIX, as ideias de Karl Marx e Friedrich Engels tinham bastante difusão, principalmente entre os integrantes da classe trabalhadora. (RUIZ MORENO, 2009, p. 61-62)

autoproteção, cujas organizações tinham por objetivo garantir um mínimo de proteção social⁹.

O que se observa nesse cenário é a presença de luta entre as classes, tal como constataria Marx e Engels (1848), onde cada grupo defende os seus interesses sob a não intervenção do Estado em razão da ideologia liberal. Em suma, a proteção social tal qual se conhece não era, à época, questão a ser enfrentada pelo Estado no desempenho de suas funções.

A crescente luta da classe trabalhadora por melhores condições de vida e de trabalho, conforme exposto, instalando-se rebeliões e greves por toda a Europa no século XIX, desperta a atenção do Estado para essas demandas. O Estado teve de repensar suas políticas públicas, resultando no enfraquecimento das ideias liberais que permeavam sua estrutura. (ALVES, 2012, p. 22)

De acordo com Behring e Boschetti (2011, p. 67), o enfraquecimento do liberalismo, ao longo da segunda metade do século XIX e início do século XX, se deu em razão de processos político-econômicos, destacando-se dois principais: primeiro, o crescimento da mobilização operária e o seu acesso aos espaços políticos e sociais de relevância – cite-se o parlamento, por exemplo, o que obriga à burguesia o reconhecimento de direitos de cidadania política e social. O segundo foi a concentração e monopolização do capital que contradiz à lógica liberal do indivíduo empreendedor, da igualdade de condições.

Em síntese, o conjunto de fatores ora trazidos permite a mudança no perfil de atuação do Estado, sobretudo nos países capitalistas desenvolvidos, de modo que esses adentraram o século XX com um novo padrão de proteção social, voltando-se à ampliação de direitos sociais através da regulação de direitos aos trabalhadores e à melhoria das condições de vida e trabalho. (SALVADOR, 2010, p. 606-607)

Vê-se na Europa, mais precisamente na Alemanha, a primeira tentativa de mediação da relação capital/trabalho através da regulamentação, pelo Estado, do sistema de proteção social, nascendo aqui, as primeiras normas previdenciárias¹⁰. O sistema criado por Otto von Bismarck (1871) como resposta à pressão da classe

⁹ A autora registra, ainda, que “a garantia de um mínimo de proteção social tem sido perseguida pelos trabalhadores desde a implantação do modo de produção capitalista, como forma de garantir a sua subsistência e, conseqüentemente, a reprodução da força de trabalho” (BARBOSA, 2003, p. 22).

¹⁰ Neste estudo, entende-se por previdência social “o ramo da atuação estatal que visa à proteção de todo indivíduo ocupado numa atividade laborativa remunerada, para proteção dos riscos decorrentes da perda ou redução, permanente ou temporária, das condições de obter seu próprio sustento” (CASTRO; LAZZARI, 2007, p. 51).

obreira¹¹ foi referência para a implementação de políticas de segurança social em outros países¹². Nesse sentido, Barbosa esclarece que:

Uma das peculiaridades desse sistema era que o atendimento voltava-se **exclusivamente para a classe operária**, sendo implantadas em seu governo a lei sobre o seguro-doença (1883), a lei sobre o acidente de trabalho (1884) e a lei sobre o seguro velhice-invalidéz. (2003, p. 22) [grifo nosso]

Verifica-se aí o surgimento de um *seguro* aos trabalhadores, gerido pelo Estado e que, mediante a contribuição deles, garantiu o direito a uma renda em caso de perda da capacidade de trabalho, velhice ou invalidez. Tais direitos não constam expressos nos contratos de trabalho; mas sim vinculados ao referido como proteções adicionais ao trabalhador, assim como a previdência social não está prevista no contrato de trabalho, mas lhe é um pressuposto. Começava-se, aqui, a passagem da proteção social aos trabalhadores da esfera privada (ou civilista) para a pública.

1.2 O MODELO BISMARCKIANO DE PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA

O surgimento da previdência social vem a ser o marco para os direitos sociais. Trata-se do alicerce para o estabelecimento de condições sociais mínimas, vislumbrando a vivência com dignidade, essencial à condição de cidadão moderno. Tal afirmação implica inferir que o Estado, ao tutelar a proteção previdenciária, confere segurança contra os riscos sociais aos indivíduos que, sem isso, não poderiam subsistir dignamente.

O modelo implementado por Bismarck vem ao encontro do abandono do papel negativo desempenhado pelo Estado, que passa a buscar o equilíbrio das forças econômicas da sociedade, sobretudo a partir do século XX, mitigando os efeitos do princípio liberal individualista de produção e abrindo espaço para a institucionalização de direitos sociais. (MORAES FILHO; MORAES, 1993, p. 48)

Como principais características, o modelo bismarckiano de proteção previdenciária estabelecia uma poupança compulsória cuja contribuição é,

¹¹ O chanceler alemão, considerado o pai dos seguros sociais, ao justificar a adoção dessas normas protetivas por parte do governo alemão, afirmou que por mais caro que parecesse o seguro social, este resultava na ação dispendiosa menos gravosa que os custos de uma revolução. (RUIZ MORENO, 2009, p. 64)

¹² Outra medida importante nesse sentido foi o Plano Beveridge, de 1943, que serviu de base para a criação de um sistema de segurança social na Inglaterra e dos demais países desenvolvidos após a segunda Guerra Mundial. Esse modelo continha funções redistributivas, e tinha por objetivo também a redução da pobreza (BARBOSA, 2003, p. 22-23), como se verá adiante.

majoritariamente, restrita aos empregadores e aos trabalhadores empregados – e com raro ou limitado financiamento por parte do Estado (MACHTAN, 1999, p. 13). A proteção se dava exclusivamente aos trabalhadores assalariados contribuintes, excluindo da proteção qualquer outro indivíduo, haja vista se tratar de proteção essencialmente contributiva, isto é, só é amparado o trabalhador que contribuiu com o sistema. Embora imposto pelo Estado, o modelo não teve a participação da totalidade dos trabalhadores, conforme afirmam Castro e Lazzari (2007, p. 39), nem enquanto contribuintes, nem como potenciais beneficiários, o que se deve a elevado número de informalidade laboral à época.

Do ponto de vista econômico, esse modelo também objetivou a elevação da capacidade produtiva e do crescimento econômico, traduzindo-se em projetos de industrialização, urbanização e modernização econômica, todas lideradas pelo Estado e viabilizando a adoção de políticas sociais. Todavia, ainda que tenha contribuído dessa forma, o estilo de desenvolvimento adotado, como bem observa Kerstenetzky (2012, p. 41-43), foi o de bem-estar seletivo, cujo foco eram grupos específicos – leia-se, os trabalhadores empregados.

Muito embora o modelo bismarckiano¹³ de previdência estabelecesse que só era segurado da previdência aquele que podia contribuir com o custeio dos seguros, o que só se altera com a adoção do modelo beveridgeano, a partir de 1943, inegável reconhecer a sua importância à classe trabalhadora, que após verificar a vitória da luta proletária por direitos e proteção do Estado, passa a reivindicar a transformação do cenário de desigualdades materiais na sociedade.

1.3 A POSITIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS E A CONSOLIDAÇÃO DO ESTADO DE BEM-ESTAR

A igualdade formal, a partir da introdução de direitos sociais, passa a dividir espaço com a necessidade de igualdade material, isto é, a possibilidade de que “sejam assegurados a todos, na prática, um mínimo de dignidade e igualdade de oportunidades” (DALLARI, 2004, p. 46). Parte do pressuposto de que nem todos

¹³ A evolução da previdência e proteção social é estudada sob a divisão em quatro fases. Por ora, este estudo avançou em apenas duas: a primeira, a fase experimental (1883-1889), caracterizada pelo período em que Otto Von Bismarck lançou as bases previdenciárias que até hoje são observadas e; a segunda, fase de consolidação, identificada pela institucionalização dos Direitos Sociais, a ser abordada no item seguinte. (CASTRO; LAZZARI, 2007, p. 38-39)

gozam das mesmas condições e oportunidades em uma sociedade capitalista e cada vez mais complexa. Tal pensamento funda-se no Princípio da Solidariedade, que considera a “todos responsáveis pelas carências ou necessidades de qualquer indivíduo ou grupo social” (COMPARATO, 2010, p. 77) e que faz erigir a proteção social como direito social, fundamental a todos os indivíduos.

Do século XIX ao século XX, as manifestações da classe operária permaneceram frequentes. Comemorava-se, paulatinamente, as primeiras leis de proteção ao trabalhador, o surgimento do Direito do Trabalho e a cessação da proibição de coalizões entre operários, o que refletiu na mudança da concepção de Estado. Nascia a ideia de Estado social, Estado de Bem-Estar (*welfare state*), ou, ainda, Estado Contemporâneo. (CASTRO; LAZZARI, 2007, p. 32)

Os ideais sociais permearam de tal modo a estrutura do Estado que, no início do século XX, foi crescente o movimento de positivação de direitos e garantias sociais. Destaca-se a Constituição Mexicana de 1917 e a alemã, ou de Weimar, de 1919, como as primeiras a assegurar direitos de seguridade social (BEDIN; NIELSSON, 2013, p. 31). Ainda assim, vale frisar que a Constituição francesa de 1791¹⁴, conforme Lafer (2009, p. 128), já previa garantias sociais mas sem aplicabilidade prática.

A garantia da proteção social estatal se dá através da previsão e regulação de direitos. Nesse sentido, os direitos sociais se consolidam “pela execução de políticas públicas, destinadas a garantir amparo e proteção social aos mais fracos e mais pobres; ou seja, àqueles que não dispõem de recursos próprios para viver dignamente”. (COMPARATO, 2010, p. 77)

Nesse sentido, Pereira (2009, p. 173) entende por Política Pública, assim como política social – espécie desse gênero, todas ações e políticas “que requerem a participação ativa do Estado, sob o controle da sociedade, no planejamento e execução de procedimentos e metas voltados a satisfação de necessidades sociais”.

Por ser o Estado o executor por excelência de políticas públicas, cabe a ele o dever de planejar, executar e assegurar o respeito aos direitos sociais dos indivíduos em seu território. O Estado, no caso, se torna devedor dos indivíduos, que detém um direito de crédito em relação ao ente, que deve realizar ações concretas com o fito de lhes garantir um mínimo de igualdade material e de bem-estar. Trata-se da transformação pela qual passa o Estado moderno que o faz reconhecer novos direitos

¹⁴ Essa Constituição tem seu preâmbulo constituído pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789.

e, sobretudo após a segunda Guerra Mundial, consolidar-se no regime de estado de bem-estar social. (BEDIN; NIELSSON, 2013, p. 31)

Acompanhando as transformações econômicas e sociais ocorridas no interior da sociedade capitalista, observa-se que o Estado, de acordo com as circunstâncias, passou a intervir cada vez mais na produção. Quer para regular, quer para atribuir direitos, a ação estatal não está em contradição com o sistema de produção capitalista¹⁵; muito pelo contrário, pois a ação reguladora estatal se mostra como uma necessidade do próprio modelo econômico, vez que o seu desenvolvimento exige a criação de instrumentos de regulação, os quais são tidos como de sua responsabilidade. (COSTA, 2006, p. 55)

Nesse raciocínio, a introdução de políticas sociais em benefícios da classe trabalhadora não estaria em desacordo com a política econômica capitalista, pois estas não interrompem o intenso processo de monopolização do capital, a intervenção do Estado na economia e a liberdade de mercado. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 82)

O aumento de políticas sociais no século XX revela, também, eventuais crises decorrentes do capital. A crise de 1929, nesse aspecto, resulta de processo econômico e social enfrentado mundialmente (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 83). À época, embora alguns direitos já haviam sido reconhecidos e, em alguns países já se via a positivação da proteção social, do ponto de vista econômico, o Estado pouco ou nada intervia na economia. A lógica era a manutenção de uma economia de mercado¹⁶ (POLANYI, 2000, p. 62). A situação paradigmática surge após a publicação, em 1936, da obra de John Maynard Keynes (1883-1946), intitulado *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*.

Como forma de superar a crise, Keynes defendia a maior intervenção estatal, objetivando reativar a produção¹⁷ (KEYNES, 1996, p. 63-65). Para Behring e Boschetti (2011, p. 84), Keynes acertou a época em que lançou sua teoria, vez que a mesma perseguia alternativas capitalistas para superar a crise do próprio capitalismo. Em

¹⁵ Segundo Costa (2006, p. 55), o sistema de produção capitalista “engloba a atividade voltada para a economia de mercado, cujo objetivo é a maximização do lucro. O sistema de produção engloba a esfera da produção e da circulação da mercadoria, os agentes financeiros e toda ordem jurídica estabelecida para dar suporte à sociedade capitalista”.

¹⁶ Por economia de mercado, Polanyi (2000, p. 62) entende esta como sendo “um sistema auto-regulável de mercados, em termos ligeiramente mais técnicos, é uma economia dirigida pelos preços do mercado e nada além dos preços do mercado”. Por isso, autorregulável, pois não há interferência externa.

¹⁷ Em outras palavras, fomentar o consumo. (COSTA, 2006, p. 57)

suma, seu pensamento tutelava a liberdade individual e a economia de mercado, mas dentro de uma lógica rompante com o ideal liberal-conservador ainda presente na década de 1930, calcando-se principalmente por dois fundamentos: a busca pela elevação do emprego (até atingir a condição de pleno emprego) e maior igualdade social.

Como resultado, o *welfare state* atrai mais responsabilidades para a estrutura do Estado e acaba por criar as condições necessárias ao aumento do mercado consumidor, tornando este ente mais adequado ao processo de produção em massa que caracteriza o modelo fordista¹⁸.

Desde a década de 1930 atuando com maior intervenção na sociedade, e permeado pelas ideias socialistas, foi após 1945, com o cenário distributivo instituído no pós segunda Guerra Mundial, que quase a totalidade de países da Europa passaram a participar mais na gestão econômica no sentido de convergir a um “Estado do bem-estar social”, modelo esse que se alastrou para os Estados Unidos, Nova Zelândia e Canadá, além de países da América Central e do Sul, inclusive Brasil, Uruguai e Costa Rica (KERSTENETZKY, 2012, p. 06; BEDIN; NIELSSON, 2013, p. 36).

Muito embora as estruturas dos regimes de bem-estar existentes não estejam sujeitas a uma progressão linear, nem a uma convergência entre os padrões de construção e organização, a maioria dos países que o adotaram seguiram uma evolução cujos grandes momentos e períodos são análogos, haja vista a similaridade crítica nas esferas econômicas e político-ideológico em que se ambientou o *welfare state*. Ainda assim, as consequências das políticas implementadas no período são distintas entre os Estados¹⁹. (FIORI, 1997, p. 139)

¹⁸ Em 1914 houve a modernização da produção em massa nas linhas de montagem das fábricas de Henry Ford. Os trabalhadores adquiriram jornada de trabalho de oito horas diárias a cinco dólares, sendo tido como conquista. A ideia de inspiração taylorista e de Fayol, conforme Behring e Boschetti (2011, p. 87), viabilizava grande aumento na produtividade do trabalho a partir da decomposição do processo de trabalho, sendo tudo profundamente estudado visando a racionalização do tempo de produção.

¹⁹ De acordo com Fiori (1997, p. 140), os autores que estudam a evolução do *welfare state* tem, consensualmente, indicado a presença das seguintes variáveis para explicar a construção e expansão desse Estado: a natureza, forma e ritmo do desenvolvimento econômico; o grau, intensidade e organicidade da mobilização da classe operária; o grau de avanço do desenvolvimento político-institucional; a extensão ou impacto do efeito de difusão das inovações ocorridas nos países paradigmáticos e; a forma peculiar e a intensidade com que se desenvolve a luta política envolvendo os partidos que tradicionalmente representaram o mundo do trabalho.

Esping-Andersen (1991, p. 101-111), que defende a ideia de que o *welfare state* não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias, mas também levando em consideração as atividades estatais que se entrelaçam ao papel do mercado e das famílias em termos de provisão social, sugere a existência de três regimes de bem-estar: o liberal, o conservador-corporativo e o social-democrata, cada um com suas peculiaridades, sobretudo no que tange a reprodução da estratificação social.

O regime liberal de bem-estar é delineado pela predominância da assistência aos comprovadamente pobres, e reduzidas transferências universais ou planos modestos de previdência social. O mercado é o principal provedor de bem-estar. Os beneficiários se concentram na clientela de baixa renda – classe trabalhadora ou dependentes do Estado. O avanço de reformas sociais é limitado pelas normas tradicionais e liberais. Segundo Esping-Andersen (1991, p. 108), “o Estado, por sua vez, encoraja o mercado, tanto passiva - ao garantir apenas o mínimo - quanto ativamente - ao subsidiar esquemas privados de previdência”.

Esse regime age, em consequência, como minimizador dos efeitos da desmercadorização, posto que contém o domínio dos direitos sociais e garante a manutenção da ordem de estratificação social, o que acarreta em igualdade relativa – ou formal – e pobreza entre os beneficiários do Estado. (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 108)

O segundo regime, o conservador-corporativo, preserva as diferenças de *status*. Como originou da nova estrutura de classe “pós-industrial”, o liberalismo e a preocupação com a mercadorização do trabalhador não predominam. Os direitos sociais, nesse sentido, não entram em contradição com o regime, apenas estão ligados à classe e à ocupação no mercado de trabalho.

O Estado corporativista, assim, atua na manutenção das diferenças de *status*, o que denuncia quase que insignificante redistribuição entre as classes sociais. Ademais, o princípio que rege esse regime é o da subsidiariedade, ou seja, o Estado só interfere quando não é possível extrair do mercado os benefícios sociais que atenda ao trabalhador, atuando de forma residual. (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 109)

Ao observar o modelo previdenciário bismarckiano, é possível classificá-lo como sendo do tipo conservador-corporativo, haja vista a proteção previdenciária ter sido vinculada à preservação da condição de trabalhador, corroborando na

manutenção dos *status*. O modelo alemão, até os dias atuais, é tido como aquele que mais se aproxima da ideia de que “a política social intervém apenas para corrigir a ação do mercado.” (FIORI, 1997, p. 135)

O terceiro regime se funda no universalismo, onde todos os segmentos sociais estão incorporados em um mesmo sistema de seguros no qual todos são, ao mesmo tempo, beneficiários, dependentes e, também, financiadores. Trata-se do regime social-democrata, cuja busca é a promoção da igualdade material com os melhores padrões de qualidade. É o regime menos visto nos países de todo o mundo e com maior atuação do Estado. (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 109-110)

Os trabalhadores, no regime social-democrata, chegam a usufruir de direitos como os mais ricos, com base em um sistema que inclui a todos de modo universal; destaque-se que os benefícios são graduados de acordo com os ganhos habituais. Vê-se que aqui há abertura de espaço para a solidariedade universalista, diferentemente dos outros dois regimes.

1.4 ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL NA AMÉRICA DO SUL

Até o final da década de 1970, todos os países da América do Sul já dispunham de programas de proteção social, embora com diferentes arranjos. De acordo com a classificação de Mesa-Lago (2006, p. 13), é possível classificar os modelos de bem-estar vigentes na América do Sul como pioneiros-alto, intermediários ou tardios-baixos.

A classificação adotada leva em conta o contexto histórico em que se desenvolve a proteção social nos países da região, de acordo com o processo de industrialização ocorrido. Nesse sentido, o grupo pioneiro-alto, desenvolvido entre as décadas de 1920 e 1930, acompanhou o desenvolvimento de proteção social do Brasil, Argentina, Chile e Uruguai. Já no grupo intermediário, cuja proteção social se desenvolve entre as décadas de 1940 e 1950, com menor cobertura e estrutura de financiamento, inclui-se a Venezuela, por exemplo, Colômbia e Peru, dentre os países sul americanos. O Paraguai se encontra no grupo tardio-baixo, cuja proteção social se desenvolve entre as décadas de 1960 e 1970, mas com precárias condições de cobertura e financiamento. (MESA-LAGO, 2006, p. 13-14)

O modelo de welfare state adotado pelos países da América do Sul, desde a década de 1920 a 1980, é caracterizada pelo caráter corporativo-conservador de

proteção social, sobretudo no Brasil, na Argentina e no Uruguai. Esses países em especial criaram modelo que prestava cobertura aos trabalhadores com vínculo formal de emprego, a saber, o industrial urbano, excluindo o trabalhador rural e doméstico (desempenhado por mulheres, via de regra). (SANTOS, 1979)

Enquanto se vivia um período de coesão social nos países europeus e em outros mais desenvolvidos, nos países sul americanos havia deficiente ou inexistente democracia. Os regimes autoritários duraram, a título de exemplo, na Argentina, de 1976 a 1983, no Brasil, de 1964 a 1985, no Paraguai, de 1954 a 1989 e, no Uruguai, de 1973 a 1985.

Apesar dos regimes autoritários, os países da América do Sul contaram com a adoção de políticas sociais em benefício da classe trabalhadora, ainda que houvesse a supressão de outros direitos pelo Estado no período²⁰. Isso ocorreu diferentemente do regime de bem-estar europeu, cuja democracia e proteção social foram essenciais à coesão social (COSTA, 2013, p. 75).

Os regimes totalitaristas, que marginalizavam grande parte da população no que tange ao trabalho e a proteção social, foram se enfraquecendo cada vez mais a partir do processo de redemocratização dos países da América do Sul (KERSTENETZKY, 2012, p. 160). Com isso, o desafio desses países passou a ser o de buscar um modelo de desenvolvimento econômico que, ao mesmo tempo, seja economicamente dinâmico, politicamente democrático e, ainda, socialmente inclusivo. Em outras palavras, que produza coesão social (DRAIBE, 2007, p. 182).

O Estado de bem-estar busca universalizar a proteção social pública ao trabalhador, conferindo-lhe segurança frente às incertezas do mercado (FLEURY, 2009, p. 11). Diferentemente do padrão quase que hegemônico de bem-estar vivenciado pelos países europeus, na América do Sul, de um modo geral, a provisão de bem-estar se mostra demasiadamente heterogênea, o que é agravado com as reformas neoliberais da década de 1980 e 1990.

De acordo com Costa (2013, p. 85), o caráter político das reformas estatais e sua relação com os interesses de classe evidenciam “uma ofensiva do capital contra

²⁰ Convém registrar que a relação conflituosa historicamente existente entre a classe trabalhadora e a burguesa, sob a atenção do Estado, detentor legítimo do poder de dominação social (FLEURY, 1994, p. 43-44), não impede que este ente atue ora em prol de uma classe, ora em prol de outra. O que norteará suas ações políticas, a nosso ver, são os interesses do grupo que se encontra investido desse poder.

os direitos do trabalhador”. Tal ofensiva pode ser percebida através das reformas liberais que buscaram reduzir o papel do estado na proteção social. O resultado foi a transferência de atribuições do Estado ao setor privado.

Observando os regimes de *welfare state* sugeridos por Esping-Andersen (1991, p. 101-111), e as análises feitas por Costa (2013, p. 85), na década de 1990, as famílias foram mais responsabilizadas pela provisão de proteção social - familismo, assim como o insurgente “terceiro setor” e aumento de ações filantrópicas, de modo que os valores de solidariedade, fraternidade e caridade foram usados para justificar a quase ausência de proteção social pública.

Fala-se em quase ausência de proteção social pública porque o modelo corporativo dos países da América do Sul, de um modo geral, perpassou as décadas de 1920 a 1980 focalizando as ações de bem-estar ao trabalhador urbano industrial, restando sem acesso os mais pobres que estavam na economia informal. Em outras palavras, o modelo garantiu proteção a pequena parcela da sociedade, excluindo outra grande e significativa parcela.

A partir da década de 1990, por conta da crise neoliberal, que reproduziu elevação no desemprego e no trabalho informal na região, houve a adoção de políticas focadas aos grupos sociais mais pobres, sobretudo através de programas de transferência de renda. (KERSTENETZKY, 2012, p. 156-157)

Esse modelo de promoção de políticas a certa parcela da sociedade – aos mais pobres, na América do Sul, foi adotado pela maioria dos países em caráter de urgência. As elevadas taxas de desemprego, pobreza e déficit fiscal não permitiam a inclusão dos trabalhadores no mercado de trabalho, o que, associado aos ajustes neoliberais, impedia a universalização ou ampliação da proteção social. (COSTA, 2013, p. 92)

Por conta dos fatores ora comentados, as políticas de proteção social não eram eficazes no combate à redução das desigualdades sociais na região, de modo que os gastos com esse tipo de proteção rumavam em direção à assistência social, de acordo com Kerstenetzky (2012, p. 161), mas com volume de recursos ainda limitados. Esse cenário começa a mudar a partir dos anos 2000, quando os presidentes dos países que fundaram o Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) avançam ao estabelecer agenda de desenvolvimento social regional e destacam a redução da pobreza como algo a ser combatido na região e a promoção de igualdade. (COSTA, 2013; DRAIBE, 2007)

Os diferentes níveis de desenvolvimento econômico e social nos países sul americanos impõem aos governos pensar em estratégias que incluam a todos e universalize a provisão de bem-estar em um contexto em que o capital se mundializou. Superar a pobreza, nesse sentido, através de políticas verticais de redistribuição de renda e da melhoria do acesso e qualidade dos serviços públicos básicos (educação, saúde, habitação, etc.) é a chave para reinserir trabalhadores no mercado de trabalho e consumo, melhorando o padrão de vida social através da fórmula keynesianista, a mesma adotada pelos países europeus há mais de 30 anos e que produziu coesão social. Somente assim será possível abandonar o modelo corporativo de proteção social e criar condições para formulação de políticas para todos, e não apenas à parcela da população; e, assim, construir a base para novas fórmulas de desenvolvimento pós-keynesianas.

Embora o capitalismo tardio nos países da América do Sul resultou em um bem-estar em momento distinto do vivido pelos países europeus, este é de fundamental importância no que tange ao desenvolvimento social desses países, que passam a vivenciar redução nas taxas de desigualdade e pobreza entre os períodos de 2003 e 2008, de acordo com Kerstenetzky (2012, p. 161). A autora atribui esse avanço não só ao crescimento econômico, mas à democracia, que permitiu a introdução de políticas redistributivas, além da chegada ao governo da maioria dos países de coalizões de centro-esquerda. Conclui, ainda, que nos dias atuais é possível acompanhar melhorias lentas na região, porém sustentadas, o que se dá através da adoção de outras políticas sociais que, cumuladas com a transferência de renda, contribuem com a segurança social dos trabalhadores.

O que se observa nos países em questão, assim como na América Latina, de um modo geral, é a necessidade de universalização dos direitos de cidadania através da ampliação do Estado, como forma de promoção da proteção social garantida pelo poder público (FLEURY, 2009, p. 12). Através disso, a questão da desigualdade social, que gera concentração de riquezas, e da precariedade dos mercados de trabalho, que constitui desafio ao avanço social da região, poderá ser enfrentada reduzindo a carga dos riscos sociais às famílias, sobretudo às mulheres, como ocorre nessa faixa do continente. (KERSTENETZKY, 2012, p. 171).

O volume de gastos sociais pelo Estado também se mostra baixo nos países sul americanos, o que não permite avanços mais céleres na proteção social, mantendo o foco de proteção à restrita parcela populacional (COSTA, 2013, p. 81).

Isso recai na reprodução do modelo conservador-corporativista de bem-estar sugerido por Esping-Andersen (1991, p. 109), em que o Estado atua na proteção do trabalhador de forma residual, e não integralmente.

Ao se verificar que o trabalhador não pode viver na insegurança social pela ausência de direitos e garantias que lhe permita viver de forma digna, com trabalho decente e proteção que independa do território em que exerce suas atividades, é que cada vez mais se amplia o debate acerca dos direitos humanos, que serve de base, a nosso ver, para a cidadania, como pretendemos demonstrar na sequência.

1.5 O MODELO BEVERIDGEANO DE PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA

Após a propagação das ideias keynesianas a partir da década de 1930, e a adoção do modelo de bem-estar social pelos Estados europeus, o Lorde William Henry Beveridge foi designado pelo governo britânico, em 1941, para examinar os modelos previdenciários da Inglaterra. O resultado de seus estudos foi o *Relatório Beveridge*, que virou *Plano* e foi adotado em 1944 pelo país após revisão de todas as experiências até então praticadas pelos Estados em matéria previdenciária. (CASTRO; LAZZARI, 2007, p. 40)

O modelo de Beveridge contemplava a ampliação do sistema de proteção social ao cidadão, com foco na cidadania, propiciando a universalização da previdência social na Grã-Bretanha, posto que a mesma agora era estendida à toda população e não mais apenas a certas classes de trabalhadores tal qual o modelo bismarckiano. Nesse sentido afirma Castro e Lazzari (2007, p. 40) que no modelo em questão toda a população contribui “para a criação de um fundo previdenciário, do qual são retiradas as prestações para aqueles que venham a ser atingidos por algum dos eventos previstos na legislação de amparo social”.

O período que sucede a implementação do modelo beveridgeano é tido como a terceira fase da evolução da previdência e proteção social, definida como fase de expansão. A fase permitiu a busca pela ampliação da abrangência dos direitos sociais e previdenciários para toda a população. Desse modo, via-se o seguro social ceder espaço para a segurança (ou seguridade) social, cuja visão é mais ampla e garantidora de direitos.

Para Delgado, Jaccoud e Nogueira (2008, p. 21-26), é a partir do contexto trazido que o conceito de Seguridade Social é tido como estruturante das políticas

sociais e sua principal característica “é de expressar o esforço de garantia universal da prestação de benefícios e serviços de proteção social pelo Estado”. Em síntese, é a seguridade social a responsável por organizar a proteção social e integrar as políticas setoriais que promovam o desenvolvimento social. Por essa razão a sua base de financiamento é bem mais ampla que a do seguro social.

A seguridade social é composta por benefícios sociais que podem ser contributivos ou não contributivos, a critério da estrutura econômica e social do Estado gestor dessas políticas. Os benefícios não contributivos tendem a assumir caráter assistencial. A previdência social possui, via de regra, natureza contributiva.

Diferentemente do modelo de Beveridge, a visão do seguro social corporativista contida no modelo bismarckiano não dava conta de atender a toda a gama de trabalhadores, de modo a não contribuir com a redução das desigualdades sociais. Essa medida só se mostra concreta a partir das ações de universalização dos direitos sociais.

Pierson (apud BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 92), corrobora com a tese de proximidade da universalização dos direitos sociais no Estado de bem-estar social afirmando que sua presença foi unânime em quase todos os países: partindo, inicialmente, do estabelecimento de cobertura de acidentes de trabalho, seguida pelo seguro-doença e invalidez, pensões a idosos (aposentadoria), seguro-desemprego e, por fim, auxílio-maternidade²¹.

A partir dessa conquista histórica, é possível verificar a atuação estatal (positiva) no sentido de se efetivar a proteção social. Após a Segunda Guerra Mundial, cinquenta Estados elaboraram novas constituições com vistas a dar atenção às novas exigências políticas e sociais (CASTRO; LAZZARI, 2007, p. 41). A previdência social, nesse sentido, aparece como a expressão da luta de milhares de trabalhadores pela conquista de direitos, assegurando, por essa via, dignidade à classe que outrora nada tinha.

O principal diferencial do modelo beveridgeano para o bismarckiano é que no primeiro o sistema previdenciário deve ser constituído sobre base redistributiva, objetivando a redução da pobreza através da segurança social estendida a todo

²¹ Quanto aos primeiros beneficiados, o autor afirma que foram os trabalhadores de indústrias estratégicas, seguidos pelos trabalhadores rurais, os dependentes, trabalhadores autônomos e, por fim, a população como um todo. Registre-se que o acesso aos benefícios se tornou menos restritivo, na média mundial, a partir da década de 1950. (PIERSON apud BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 93)

cidadão, independentemente de contribuição ou não – através de benefícios assistenciais, por exemplo. Em razão disso, o seu financiamento deve ser feito pela sociedade em conjunto com o Estado.

Muito embora o modelo beveridgeano tenha sido elaborado a partir de avanços do plano bismarckiano, há que se ponderar a manutenção do conservadorismo no novo modelo, pois, conforme observa Kerstenetzky (2012, p. 114), “o universalismo beveridgeano é alcançado por meios bismarckianos”. E finaliza a autora:

(...) apesar de universal, a cobertura [no modelo beveridgeano] é fragmentada e heterogênea, refletindo segmentações na força de trabalho, com melhores benefícios se destinando aos trabalhadores do core industrial e aos servidores públicos, em detrimento dos trabalhadores rurais e autônomos e dos imigrantes (o tipo de segmentação varia por país). (KERSTENETZKY, 2012, p. 114)

1.6 DIREITOS HUMANOS COMO FUNDAMENTO DA PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA

Conforme pode ser observado até aqui, a análise sobre a proteção previdenciária recai, necessariamente, na garantia de uma vida com dignidade ao trabalhador e/ou seus dependentes em casos de incapacidade laborativa, e nisso reside a justificativa de lutas da classe trabalhadora do século XIX até hoje.

A busca por segurança de uma vivência digna faz emergir inúmeros outros direitos nas sociedades – como o direito à saúde, à moradia, etc., desenvolvendo-se a ideia de que devem ser garantidos direitos pela condição de ser humano: daí a construção dos direitos humanos²².

Por ser resultado de lutas e ações sociais, além de dinâmicos e destinados a garantir a dignidade humana, a conquista de direitos se trata de um processo histórico, de constante construção e reconstrução, mas que contém em si um importante “construído do axiológico emancipatório” (PIOVESAN, 2011, p. 167-168) da pessoa.

A concepção primária de direitos humanos pensava-os no âmbito interno de cada Estado. Em outras palavras, estava assegurado aos indivíduos aquilo que o

²² Em esclarecedora definição, Antonio Enrique Pérez Luño afirma que “os direitos humanos surgem como um conjunto de faculdades e instituições que, em cada momento histórico, concretizam as exigências de dignidade, liberdade e igualdade humanas, as quais devem ser reconhecidas positivamente pelos ordenamentos jurídicos, nos planos nacional e internacional”. (apud PIOVESAN, 2011, p. 55)

ordenamento jurídico nacional estabelecia nos limites daquele território. A proteção previdenciária surge nesse contexto, em que a ideia de ter direitos se restringia ao vínculo com o Estado garantidor.

Do ponto de vista internacional os indivíduos não gozavam de direitos. E a mudança só ocorre após a Segunda Guerra Mundial, criando bases para uma nova e contemporânea concepção de direitos humanos. É só a partir desse acontecimento, que provocou milhões de mortes, além de destruição e miséria (LAFER, 1995, p. 170), é que a comunidade internacional passou a reconhecer como legítima a preocupação internacional com a proteção dos direitos humanos.

A preocupação com os direitos humanos não surge do nada. Por ser resultado de um processo histórico e de lutas, além das atrocidades da Segunda Guerra Mundial, há que se considerar os esforços e avanços obtidos na internacionalização dos direitos humanos com o direito humanitário, a Liga das Nações (1919) e a fundação e atuação da Associação Internacional de Seguridade Social (AISS) (1927) e da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (1919).

Outro ponto a ser levado em conta no processo de internacionalização dos direitos humanos é que os próprios Estados, em muitas situações, lesavam os direitos fundamentais sem que houvesse algum mecanismo no plano externo que permitisse às vítimas da lesão recorrerem, responsabilizando este ente. Assim, internacionalizar tal proteção, nesse contexto apresentado, aos Estados e aos indivíduos, simboliza a “busca da reconstrução de um novo paradigma, diante do repúdio internacional às atrocidades cometidas no holocausto” (PIOVESAN, 2011, p. 177).

Ao trabalhador, contar com um sistema normativo internacional que lhe assegure direitos se traduz em maior garantia de segurança jurídica ao acesso e exercício dos direitos sociais. O direito previdenciário, nesse sentido, não pode ser visto dissociado do conjunto de normas mínimas à dignidade, posto que sua finalidade principal é, através da segurança de renda, permitir uma vida digna aos obreiros.

O conjunto dos direitos humanos forma um sistema coerente aos valores e princípios preponderantes estabelecidos no meio social, ainda que, por vezes, não coincida com o consagrado pelo ordenamento positivo (FREITAS, 2012, p. 35). Ainda assim, há reconhecido esforço da Assembleia-Geral da Organização das Nações

Unidas²³ (ONU) para promulgar a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), em 10 de dezembro de 1948.

Essa declaração, que consagra os valores e direitos mínimos para uma vida digna em qualquer país, prevê a segurança previdenciária aos trabalhadores em seu artigo XXV, 1, o qual se transcreve:

Artigo XXV 1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, **e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.** (ONU, 1948) (grifo nosso)

Através da Declaração Universal há o reconhecimento de direitos econômicos e sociais aos trabalhadores de cada Estado (Art. 22), compreendendo-os como necessários à condição de sujeitos de direitos. Destaque-se que no preâmbulo do aludido documento há expressamente a busca pelo ideal do ser humano livre, liberto do temor e da opressão (ONU, 1948). Tal ideal não pode ser realizado a menos que se “criem condições que permitam a cada um gozar de seus direitos econômicos, sociais e culturais, assim como de seus direitos civis e políticos” (ONU, 1966).

Outra consequência direta da DUDH é que ela é o marco de uma contemporânea concepção de direitos humanos, atribuindo status de sujeito de Direito Internacional aos indivíduos. O paradigma central dessa nova concepção é a consagração de três características presentes em todo o conjunto de direitos humanos, a saber: a universalidade, indivisibilidade e interdependência.

A universalidade dos direitos humanos se deve à percepção de que os indivíduos, muito embora possuam muitas diferenças biológicas e culturais entre si, merecem igual respeito, não podendo ninguém – seja indivíduo, grupo social, gênero religioso ou nação – afirmar-se superior aos demais. (COMPARATO, 2010, p. 13)

São indivisíveis os direitos humanos na medida em que a nova concepção associa os direitos civis e políticos com os direitos econômicos, sociais e culturais²⁴,

²³ A Organização das Nações Unidas foi fundada em 1945, em substituição à Liga das Nações, com a finalidade de superar a lógica do medo e do terror deixados pela II Guerra Mundial através da promoção da paz, do diálogo entre as nações e da promoção do desenvolvimento econômico, dos direitos humanos e o progresso social. (FREITAS, 2012, p. 35-37)

²⁴ A Organização das Nações Unidas optou por criar duas categorias de direitos na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. Os direitos civis e políticos, que envolvem as liberdades e direitos individuais, e os direitos econômicos, sociais e culturais, que envolvem os direitos atinentes a uma vida digna em sociedade. O direito previdenciário se encontra nesta segunda categoria.

combinando assim, o “discurso liberal e o discurso social da cidadania, conjugando o valor da liberdade com o valor da igualdade” (PIOVESAN, 2011, p. 196)

A ideia de interdependência, por sua vez, relaciona-se à vinculação dos direitos humanos uns aos outros, não podendo ser vistos senão de forma indissociada, como um conjunto único, embora permeável por princípios e valores sociais num dado momento histórico.

A partir desses preceitos, a proteção previdenciária se consagra como um direito universal, indivisível, interdependente e que está inter-relacionada a outros direitos²⁵, tanto sociais, econômicos e culturais quanto civis e políticos. Percebe-se que, de fato, a sociedade internacional passa a tutelar direitos não só no âmbito nacional, mas sim internacional. Em síntese, a pessoa, nessa perspectiva, e pela própria condição de pessoa, goza de direitos que transcendem os limites nacionais, devendo ser assegurado o seu exercício.

Do ponto de vista da expansão dos direitos sociais, é a partir daqui que se observa o estabelecimento de padrão mínimo de direitos, de modo que ao final dos *treinte glorieuses*²⁶ estes já se encontram, em maioria, regulamentados e tipificados no rol de deveres dos Estados. Observe-se, todavia, que essa positivação de direitos não assegura a proteção integral da classe trabalhadora quando é o próprio Estado que lesa seus direitos. Era necessário o desenvolvimento de um sistema de garantias legais e internacionais que permitisse a qualquer pessoa o acionamento para fins de proteção.

Há que se fazer menção, também, a forte corrente existente à época da ratificação da Declaração Universal dos Direitos Humanos que entendia esta como um documento não vinculante aos Estados, devendo, nessa ótica, ser celebrado novo tratado que vinculasse a sociedade internacional no sentido de proteger os indivíduos de lesão a direitos humanos. (LAFER, 1995, p. 177)

²⁵ Ressalta-se que apenas a Declaração e Programa de Ação de Viena, de 1993, consagrou essas três características a todos os direitos humanos, a qual transcreve-se: “5. Todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos de forma global, justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase. Embora particularidades nacionais e regionais devam ser levadas em consideração, assim como diversos contextos históricos, culturais e religiosos, é dever dos Estados promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, sejam quais forem seus sistemas políticos, econômicos e culturais.” (ONU, 1993)

²⁶ Ou período da idade de ouro, de 1945 a 1975, quando o modelo de Estado de bem-estar apresenta seus melhores resultados, produzindo coesão social, segurança e desenvolvimento. (MORENO, 2012, p. 07-08)

O resultado das discussões e elaboração de normas protetivas vinculantes, iniciado em 1949 e que só foi concluído em 1966, se deu com a celebração do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)²⁷, consolidando o sistema global de proteção dos direitos humanos.

Conforme Piovesan (2011, p. 217), o estabelecimento de um direito internacional dos direitos humanos não “pretende substituir o sistema nacional. Ao revés, situa-se como direito subsidiário e suplementar ao direito nacional, no sentido de permitir sejam superadas suas omissões e deficiências”. Em suma, os tratados protetivos de direitos humanos consagram rol mínimo de direitos a serem observados a toda pessoa. Ainda que aos Estados seja permitido ampliar esse rol na ordem interna, não lhes cabe qualquer redução.

Em paralelo ao sistema global, regionalmente também houve o estabelecimento de sistemas de proteção aos direitos humanos, como é o caso do Americano, criado através da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, de 1969 (OEA, 1969). Inicialmente o tratado só conferia proteção aos direitos civis e políticos, prevendo o desenvolvimento progressivo dos direitos econômicos, sociais e culturais²⁸, o que só vem a ocorrer em 1988, com a ratificação do Protocolo de San Salvador²⁹ (OEA, 1988).

A partir do Protocolo de San Salvador, toda pessoa que se encontre em violação de seu direito previdenciário em um Estado americano pode fazer uso dos sistemas de proteção global ou regional. Essa medida visa conferir mais dignidade

²⁷ A previsão da proteção previdenciária se encontra no Artigo 9.º, o qual se transcreve: “Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas à segurança social, incluindo os seguros sociais.” (ONU, 1966)

²⁸ Previa o seguinte a referida convenção, também denominada de Pacto de San José da Costa Rica: “Artigo 26 - Desenvolvimento progressivo: Os Estados-partes comprometem-se a adotar as providências, tanto no âmbito interno, como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir **progressivamente** a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados.” (OEA, 1969) (grifo nosso)

²⁹ Tratou esse documento de um Protocolo adicional à Convenção Interamericana de Direitos Humanos, de 1969. A proteção previdenciária está assegurada no art. 9º, 1, “Toda pessoa tem direito à previdência social que a proteja das consequências da velhice e da incapacitação que a impossibilite, física ou mentalmente, de obter os meios de vida digna e decorosa. No caso de morte do beneficiário, as prestações da previdência social beneficiarão seus dependentes.” (OEA, 1988)

aos indivíduos, assegurando-os o direito de ação na esfera internacional para que lhe seja garantido o cumprimento de direito humano³⁰.

O que resta inegável nesse novo arranjo protetivo é o reconhecimento pelos Estados e a importância da garantia previdenciária aos trabalhadores, permitindo a sua vivência digna e com renda que lhe assegure as necessidades básicas. A saber, os direitos sociais, assim como todo o conjunto de direitos humanos, contribuem para a diminuição das desigualdades advindas das relações capitalistas – entre trabalhador e patrão – e fundamentam o exercício da cidadania.

1.7 CIDADANIA E DIREITOS SOCIAIS

A partir do momento em que o Estado passa a intervir nas relações econômicas, abre-se guarida para as políticas públicas inclusivas, alterando o padrão de vida da classe trabalhadora. Isso contribui para a redução de desigualdades entre as classes sociais. Trata-se do restabelecimento do *status* de cidadão, cujo principal efeito é a integração social através da garantia de um padrão mínimo de direitos.

Conforme Marshall (1967, p. 76), “cidadania é o *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*”.

É um conceito histórico, em construção progressiva e permanente³¹, e não estático, pois acompanha as transformações sociais e políticas. Segundo seu autor, a evolução do conceito de cidadania envolve um processo duplo de fusão geográfica, o que permite a nacionalização dos direitos em torno da proteção de um Estado nacional, e separação funcional, os quais envolve os elementos essenciais à cidadania: o gozo dos direitos civis, políticos e sociais. (MARSHALL, 1967, p. 64-66)

³⁰ Cita-se, a título de exemplo, o caso “05 pensionistas contra o Peru”, submetido à Corte Interamericana de Direitos Humanos por conta de violação ao direito previdenciário, de propriedade e proteção judicial de cinco servidores públicos peruanos aposentados. O Estado peruano restou condenado por que promovera alteração ilegal de seus regimes previdenciários, o que reduziu os valores pagos a título de aposentadoria, trazendo-lhes prejuízo à subsistência. Também foi violado direito fundamental desses pensionistas porque as decisões da Corte Suprema de Justiça e do Tribunal Constitucional do Peru, que ordenaram aos órgãos do Estado peruano o pagamento aos pensionistas de seus proventos de aposentadoria, calculados conforme as regras vigentes no momento em que se aposentaram, não haviam sido cumpridas pelo Peru. (OEA, 2003)

³¹ Ver Coutinho (2005, p. 16)

O conceito em análise, que relaciona a cidadania à capacidade de exercer direitos e deveres na sociedade, perpassa três séculos de civilização³², sendo que a sua tutela pelos Estados nacionais permite afirmar que o conceito de cidadania nasce como territorial. (JUNQUEIRA, 2009, p. 56)

O exercício dos direitos da cidadania, assim, sempre esteve atrelado aos limites de um determinado território, e tendo por base a vinculação entre Estado e nação, entre cidadão e nacionalidade. O cidadão, segundo Vieira (1997, p. 31) é um nacional de um determinado país. Desse entendimento, se extrai que os direitos civis, políticos e sociais são assegurados aos nacionais de um Estado.

Enfim, se compreendida “enquanto um status que concede aos cidadãos de um Estado-nação o direito de participar na herança social, a cidadania vai ser concebida como um poderoso instrumento no enfrentamento das desigualdades sociais, mediante a regulação estatal do mercado” (ALMEIDA, 2004, p. 36).

Vale registrar que, diferentemente do ideal marxista de que o capitalismo deveria ser superado, posto que gera e conserva a desigualdade, a estratificação social, Marshall (1967, p. 76-79) compreendia que a intervenção do Estado no mercado possibilitaria a compatibilização entre capitalismo e igualdade, afinal, o *status* de cidadão poderia reduzir a desigualdade entre as classes.

Ao se configurar o arranjo político-institucional que assegura o direito a um mínimo de bem-estar³³ e de participação igualitária na herança social, a cidadania se mostra, também, como um meio capaz de resgatar o sentimento de “pertencimento” que une o Estado-nação aos cidadãos. (ALMEIDA, 2004, p. 36)

Se os direitos inerentes ao exercício da cidadania são assegurados pelo Estado para gozo na circunscrição de um território, com os direitos sociais não poderia ser diferente. A relação entre Estado, cidadão e seus direitos resulta na fórmula da cidadania moderna. É ela que confere segurança social ao nacional, que, por sua vez, se sente parte integrante do Estado, sendo protegido por ele.

A previdência social, nesse sentido, como espécie de direito social que é por propiciar segurança de renda ao trabalhador em razão da perda da capacidade

³² Marshall faz um resgate histórico e progressivo do surgimento dos direitos. Afirmo o surgimento dos direitos civis no século XVIII, dos direitos políticos, no século XIX e, os sociais, no século XX. (MARSHALL, 1967, p. 66)

³³ Há que se ponderar que a ampliação de direitos atrelados à cidadania não se deu, até o início do século XX, com a criação de novos direitos. Mas sim, com a extensão dos “velhos” às classes que não podiam deles usufruir. (COUTINHO, 2005, p. 20; ALMEIDA, 2004, p. 35)

laboral, seja por doença ou acidente, por velhice ou por invalidez, garante-lhe segurança social. Dá ao obreiro a certeza de que não atingirá o estágio de indigência caso não possa trabalhar.

Desde o surgimento do trabalho assalariado, o trabalhador passa a depender de salário para sua sobrevivência. Por isso a proteção previdenciária é fundamental, pois garante ao trabalhador a segurança de renda em caso de incapacidade laboral. Nessa lógica, a proteção previdenciária equivale à segurança da propriedade ao trabalhador. Segundo Castel (2013, p. 43), pode-se afirmar que se trata de uma propriedade para segurança, que ampara a seguridade do trabalhador fora do trabalho, constituindo-se na sua principal herança social do século XX.

Muito embora o trabalhador, nesse período, passa a ser menos visto como mercadoria³⁴ e mais como cidadão, como sujeito de direitos e deveres na sociedade, a formula keynesiana e o modelo de Estado de bem-estar não garantiram aos trabalhadores a extinção do “estado de insegurança”, sobretudo após o surgimento do neoliberalismo.

1.8 MUNDIALIZAÇÃO DA ECONOMIA, NEOLIBERALISMO E INSEGURANÇA SOCIAL

O desenvolvimento econômico durante o Estado de bem-estar assegurou a queda nas taxas de pobreza e desemprego, além da redução das desigualdades econômicas e sociais. Abriu ainda espaço aos avanços tecnológicos, ao ingresso da mulher no mercado de trabalho e elevação da expectativa de vida, com o aumento da proporção de idosos na população mundial. Houve também o aumento considerável do orçamento social dos Estados, o que permite, de acordo com Kerstenetzky (2012, p. 19), se não universalizar, ao menos generalizar a constituição do estado do bem-estar, para além dos pobres e das clássicas clientelas. Como foi trazido, também houve muitos avanços na consolidação dos direitos humanos que passa a nortear as ações sociais dos Estados.

³⁴ Ocorre o fenômeno muito bem cunhado por Esping-Andersen (1991, p. 102) denominado de desmercadorização do trabalhador. A “desmercadorização ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado”. Para o autor, a partir do momento que o Estado passa a regular as relações de trabalho, criando condições mínimas para atuação do trabalhador, assegurando garantias e direitos, é possível enxergar a desmercadorização deste.

As políticas keynesianas adotadas para assegurar o crescimento econômico e propício à acumulação de capital, até os anos de 1980, foram a relação salarial fordista, que permitiu a evolução rápida e regular dos salários com base em um compromisso capital-trabalho, as políticas de estabilização macroeconômica direcionada às empresas, cuja finalidade é assegurar uma progressão regular de demandas e, ainda, a administração dos sistemas financeiros, que viabilizaram o financiamento da acumulação do capital através de endividamento bancário, com condições favoráveis ao investidor. (PLIHON, 1996, p. 86)

Na década de 1980 as práticas keynesianas já demonstravam sinais de saturação, vez que acontecimentos históricos³⁵ fragilizaram a estrutura do modelo até então vigente e impôs reformas que afetaram o mercado econômico internacional e, também, questionaram o liberalismo tradicional em razão de, à época, não estar mais garantindo o desenvolvimento econômico como outrora.

Em verdade, os Estados cujo modelo do bem-estar social estava em voga sofreram significativo endividamento na gestão dos fundos públicos o que, somado à automação industrial³⁶ decorrente dos avanços tecnológicos e a diminuição da demanda por mão de obra – o que refletiu na elevação das taxas de desemprego e a necessidade de elevação dos gastos sociais na tentativa de estimular o consumo. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 116-122; VIEIRA DE ALMEIDA, 2004, p. 44; MONTAÑO, 2012, p. 275)

A fórmula keynesiana de estímulo ao consumo não produzia mais o resultado típico da era de ouro do bem-estar, adentrando em período de recessão econômica. O Estado teve de intervir para tentar reestimular a economia, evitar a quebra generalizada de indústrias e, também, a revolta por parte da classe trabalhadora em razão do desemprego. Estava o Estado, diante do dilema “entre a recessão profunda ou inflação acentuada” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 117).

³⁵ O conflito do sistema monetário internacional de Bretton Woods, o aquecimento inflacionário ocorrido nos Estados Unidos, em 1972 e, também, a crise do petróleo de 1973. (PLIHON, 1996, p. 86)

³⁶ Nesse período, há, inclusive, a adoção de novo modelo de produção, o toyotismo, cujo fundamento era “uma metodologia de produção e de entrega mais rápidas e precisas que os demais, associada justamente à manutenção de uma empresa ‘enxuta’ e ‘flexível’”. Isso era obtido pela focalização no produto principal – gerando desverticalização e subcontratação de empresas que passavam a desenvolver e a fornecer produtos e atividades –, com utilização de uma força de trabalho polivalente – agregando em cada trabalhador atividades de execução, controle de qualidade, manutenção, limpeza, operação de vários equipamentos simultaneamente, dentre outras responsabilidades” (PINTO, 2010, p. 53).

Em paralelo, os mercados alternativos, a saber, os países em desenvolvimento, encontravam-se em situação de endividamento; muitos desses países, inclusive o Brasil, adentraram a década de 1980 em recessão, com elevados índices inflacionários, de pobreza e de desemprego. (BOTEGA, 2012, p. 583)

Aos defensores da autor-regulação dos mercados, estava produzida a prova de que o Estado social, interventor, não dava conta de acompanhar as mudanças do mercado, do modo de produção, tecnológicas e, de uma forma geral, mundiais. A partir dessa ótica surge o neoliberalismo que, em linhas gerais, dá-se através de políticas

voltadas à desestatização da economia, com a minimização da interferência do Estado; à abertura dos mercados para desobstrução do comércio internacional, com o objetivo de estimular a concorrência com os produtos nacionais e propiciar a modernização e desenvolvimento da estrutura produtiva nacional; à estabilização monetária, a fim de atrair investimentos estrangeiros e amplo processo de privatização, com o objetivo de diminuir as dívidas internas e externas. (FERRER, 2012, p. 17)

Ressalte-se, que a ideologia neoliberal preconiza a redução do intervencionismo estatal e do raio de ação da política. No plano nacional, objetiva conseguir o funcionamento automático da economia e dos mercados, livres de toda distorção governamental ou de cidadãos organizados coletivamente. Já no plano internacional, parte da premissa de que a globalização age como “processo capaz de instaurar a ordem cosmopolita (economicamente eficiente), além da política”. (IBARRA, 2011, p.239)

Em última análise, a doutrina neoliberal

exalta as virtudes abstratas dos mercados, dos prêmios aos mais aptos, da competitividade, da eficiência, das ganâncias, dos direitos de propriedade, e da liberdade de contratação. Critica, em contrapartida, a intervenção estatal e a própria política, taxando-as de perniciosas e ineficientes. [destaque do autor] (IBARRA, 2011, p. 239-240)

A globalização³⁷, nesse sentido, entendida como um processo desencadeado “pela circulação de capitais, ampliação dos mercados ou a integração produtiva em escala mundial” (VIEIRA, 1997, p. 72), sendo resultante dos avanços tecnológicos em diferente esferas, tais como a de produção, de comércio e financeira, iniciados na segunda metade do século XX (COSTA, 2006, p. 82)³⁸, reproduziu, de forma mais ou

³⁷ Ou mundialização do capital, como prefere denominar Chesnais (2000, p. 12).

³⁸ Muito embora as raízes da globalização sejam de natureza econômica, seus efeitos de mundialização refletem em diversas outras dimensões da sociedade; Vieira (1997, p. 80-100) cita cinco dimensões da globalização, quais sejam: a econômica, política, social, ambiental e cultural.

menos acentuada em cada Estado, a desregulamentação financeira (política neoliberal), profundas mudanças tecnológicas, de inovação e melhoria de produtos, a revolução da informação que transforma a mídia e os meios de comunicação, o custo e o tempo do transporte de mercadorias e de pessoas, que remove as restrições espaciais de produção, consumo e da população. (HARVEY, 2011)

A globalização se configura como mais uma reinvenção do processo capitalista, e promove a circulação de bens e mercadorias, deslocando a produção sob a guarda de um sistema financeiro internacional que controla fluxos voláteis de capital sem o comando de nenhum banco central ou governo. (COSTA, 2006, p. 86)

A lógica capitalista internacionalizou a economia, tornando o mercado irrefreável e não sujeito ao comando da soberania de qualquer Estado. Chesnais (2000, p. 12) afirma, nesse sentido, que “nada é mais seletivo que um investimento ou um investimento financeiro que procura rentabilidade máxima”, o que reproduz disputa e competitividade entre os Estados a fim de atrair mais investimentos.

O padrão de acumulação capitalista sofre o processo de redefinição, encontrando-se diante de um sistema de produção e circulação de mercadorias em escala mundial. Vale dizer que a soberania dos Estados, nesse sentido, é limitada pelo sistema financeiro internacional, controlado pelos empresários, investidores, proprietários-acionistas, enfim, por aqueles que aproveitaram a ocasião das desvalorizações e falências da crise da década de 1970 para realizar novas aquisições empresariais, implicando em maior concentração do capital, agora internacionalizado, além de transnacionalizar pessoas jurídicas. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 117)

A partir da mundialização do capital orientada pela doutrina neoliberal, que perdura na sociedade mundial desde a década de 1980, as economias menos desenvolvidas se submetem à lógica dos mercados. Por consequência, os cidadãos desses Estados também, pois o surgimento de uma sociedade global não pressupõe garantias de proteção social, posto que os tratados de direitos humanos ainda dependem de processo de ratificação dos Estados para ser aplicado na ordem interna; muito pelo contrário, ela beneficia os investidores dos países desenvolvidos, pois facilita a circulação destes.

Registre-se que a mundialização acentua os fatores de hierarquização entre os Estados, conforme pondera Chesnais (2000, p. 14). É inegável que os Estados em

desenvolvimento possuem alto grau de dependência dos Estados desenvolvidos, seja por questões econômicas, comerciais ou tecnológicas³⁹.

Paralelamente, em busca por manutenção da competitividade no cenário econômico internacional, além do fortalecimento político, uma tendência a ser acompanhada é a organização de Estados regionalmente, em grupos – ou blocos geopolíticos (VIEIRA, 1997, p. 72) – criando uma unidade constituída por ideias, princípios e valores comuns. Há, a título de exemplo, a formação da União Europeia, do NAFTA na América do Norte e, na América do Sul, o Mercosul; este último que importa neste estudo e será abordado no capítulo seguinte.

Com a eliminação de restrições espaciais resultantes das novas tendências capitalistas, vê-se maior facilidade na circulação e transferência dos fatores de produção, que não precisam mais ser nacionalizados, o que resulta no crescimento de empresas e corporações transnacionais. O cidadão, nesse processo, restringe-se à ordem interna dos Estados, unido pelo vínculo de nacionalidade. Todavia, com a configuração de novos espaços regionais, amplia-se o debate acerca dessa identidade nacional e da proteção de direitos.

Por atuar nas dimensões culturais e sociais (VIEIRA, 1997, p. 74), as transformações da globalização afetam diretamente a sociedade civil, refletindo na identidade dos indivíduos. O enfraquecimento do Estado-nação também produz mudanças na constituição da identidade nacional, fundamentada, segundo Junqueira (2009, p. 60), “tanto na ligação com o território quanto no sentimento de se pertencer a uma comunidade”. E assim, abre-se espaço para questões que antes diziam respeito ao interior dos Estados, e que atualmente se transnacionalizam, como a pobreza, migrações, comércio, desemprego, informações e outras.

O aumento significativo das migrações internacionais em busca de bem-estar⁴⁰ (IOM, 2013, p. 23), principalmente no fluxo sul-norte⁴¹, também se mostra

³⁹ Chesnais (2000, p. 14) afirma que a ordem mundial passou a ser definida, nesse contexto, por três grandes grupos, denominado por ele de “triade”, cujos interlocutores são Estados Unidos, Japão e Comunidade Europeia. Na atualidade, propomos a inclusão de um quarto membro neste grupo por força do crescimento econômico e sua importância no cenário mundial, qual seja, a China.

⁴⁰ De acordo com Gallup (apud IOM, 2013, p. 38), há cinco elementos constitutivos de bem-estar individual, os quais são perseguidos pelos indivíduos na sociedade, a saber: a vida laboral, as relações sociais, a economia pessoal, a saúde e a comunhão desses com os bem-estar subjetivo ou individual.

⁴¹ A migração internacional de indivíduos se dá entre países em desenvolvimento (fluxo sul-sul), de países em desenvolvimento aos desenvolvidos (fluxo sul-norte), entre países desenvolvidos (fluxo norte-norte) ou, ainda, dos países desenvolvidos aos em desenvolvimento (fluxo norte-sul), conforme classificação do Department of Economic and Social Affairs (DESA) da ONU, do Banco Mundial e do United Nations Development Programme (UNDP) (Programa das Nações Unidas para o

fundamental a esse processo, criando novas dimensões (e desafios) para uma classe de sujeitos: a dos residentes num Estado e que não são nacionais deles – os não-cidadãos. Se antes se tratava como sinônimo os conceitos de cidadania e nacionalidade para fins de tutela estatal, na atualidade ambos nunca foram tão discriminados, principalmente em relação ao gozo do *status* de cidadão.

Em outras palavras, o Estado neoliberal visa tutelar, ainda que de forma precária, os direitos de seus nacionais, segregando os demais. Vê-se aqui a importância dos direitos humanos, conferindo direitos mínimos, fundamentais, não só àqueles que são cidadãos e nacionais de determinado Estado; mas pelo fato de serem humanos, e gozarem do direito ao mínimo de dignidade.

A internacionalização dos direitos humanos retirou questões da exclusividade da seara interna dos Estados e elevou-as à esfera internacional. Se as garantias de direitos limitavam os Estados apenas no âmbito constitucional – no sentido de não ferir ou lesar os direitos dos nacionais, desde os documentos de 1948 e 1966 os mesmos direitos passaram a também limitar o Estado no plano externo. (FERRAJOLI, 2002, p. 40)

A ideia de poder soberano que envolve o conceito clássico de Estado Moderno é relativizada a partir dessa nova ordem internacional que preconiza a prevalência dos Direitos Humanos a toda pessoa. Ferrajoli (2002, p. 41), nesse sentido, conclui que

a soberania, que já se havia esvaziado até o ponto de dissolver-se na sua dimensão interna com o desenvolvimento do estado constitucional de direito, se esvanece também em sua dimensão externa na presença de um sistema de normas internacionais caracterizáveis como *ius cogens*, ou seja, como direito imediatamente vinculador para os Estados-membros. No novo ordenamento, são de fato sujeitos de direito internacional não somente os Estados, mas também os indivíduos e os povos [...]

Ao inaugurar nova ordem após o fim da União Soviética, observa-se que determinados princípios e valores acolhidos nos estatutos e tratados de organizações internacionais são vinculantes, inclusive aos países que estejam fora dessa organização, ampliando a visão do autor acima citado. O “Estado, membro ou não das Nações Unidas, que não cumpra as regras estabelecidas no concerto internacional, estará exposto a sanções por parte da comunidade internacional”. (CRUZ, 2002, p. 10)

Desenvolvimento). Até o ano de 2010, entre 147 e 174 milhões de indivíduos migraram sob o fluxo sul-norte, o que representa entre 69% e 81% do contingente mundial de migrantes (IOM, 2013, p. 60).

A nosso ver, foi isso que ocorreu com os direitos humanos a partir de sua internacionalização, apresentando-se como o principal fundamento à reestruturação dos Estados na sociedade internacional nos anos seguintes. Fala-se em principal porque há outros fundamentos, tal como o fortalecimento do neoliberalismo na década de 1980, que evidencia a “corrida frenética ao lucro” e gera, por consequência, “um comportamento internacional que contraria princípios elementares de proteção aos direitos humanos” (CRUZ, 2002, p. 16).

A cidadania moderna caracterizada pela cada vez mais individualização dos cidadãos, ganha força por conta do neoliberalismo, posto que há redução na tutela estatal de proteção social em razão da reestruturação do trabalho e das organizações sindicais em prol do aumento da rentabilidade do capital (CASTEL, 2013, p. 55-58). Este ente adquire uma nova função: a de adentrar na competição do mercado e produzir consumidores.

Os conflitos advindos do Estado neoliberal são demasiados complexos. A busca por atender aos interesses mercadológicos reproduz no interior das sociedades a insegurança civil e social, afinal, ambas estão intimamente relacionadas. (CASTEL, 2013, p. 69-70)

Os trabalhadores, nesse processo, são os que mais se fragilizam. A dependência de emprego e salário junto ao mercado que se autorregula, bem como a dependência do Estado relativizado para reconhecer e assegurar direitos impõe que estes, como meio de sobrevivência, se adequem às consequências da globalização. A migração laboral⁴² é um exemplo típico.

Agrava a situação dos obreiros a ameaça de desemprego, flexibilizações em direitos sociais e políticas restritivas de proteção social e previdenciária típicas desse movimento econômico, causando mais mal-estar social pelas incertezas. É possível visualizar um processo de redefinição das relações de produção, das relações de trabalho, e do modo de inserção dos trabalhadores nas mudanças ocorridas na economia mundial e que provocam o ajustamento estrutural nas economias nacionais. Esse rearranjo nas estruturas jurídicas e sociais, é entendido conforme Cacciamali (2001, p. 06), como processo de informalidade no mercado de trabalho. A autora ainda destaca que,

⁴² A migração laboral pode ser definida, de modo objetivo, como sendo “o deslocamento de pessoas de um país para outro com a finalidade de emprego” – tradução do autor. (IOM, 2012, p. 09)

(...) esse processo mostra-se por meio de um conjunto de fenômenos, entre os quais destaco os seguintes: i) maiores taxas de desemprego; ii) intermitência entre inatividade e participação no mercado de trabalho; iii) novas modalidades de contrato coletivo e individual para a mão de obra assalariada; iv) práticas de sub-contratação ou de terceirização realizadas por meio de contratos comerciais; v) contratos não registrados - verbais acordados à margem das leis trabalhistas -; vi) expansão de pequenos estabelecimentos sem delimitação da relação capital-trabalho; e vii) e trabalhos por conta própria. (CACCIAMALI, 2001, p. 06-07)

A percepção de Chesnais sobre o mercado é esclarecedora, sobretudo por ser dele que partem as inseguranças sociais. Para o autor,

o termo “mercado” é a palavra que serve hoje para designar pudicamente a propriedade privada dos meios de produção; a posse de ativos patrimoniais que comandam a apropriação sobre uma grande escala de riquezas criadas por outrem. (2000, p. 07)

Tal conceito permite a reflexão de que a atual sociedade ainda se mantém dividida em classes, sendo que a burguesia hoje se reveste na figura dos agentes controladores do mercado, enquanto a classe trabalhadora, sem escolhas e sem tutela social eficiente do Estado, acaba por se sujeitar, assim como o próprio ente, aos desígnios do mercado.

Seguindo a visão de Castel (2013, p. 23) de que é a propriedade que garante a segurança frente as contingências da existência, tais como enfermidades, acidentes ou a manutenção daqueles que não podem seguir trabalhando, depreende-se de que na atual sociedade, salvo um pequeno grupo proprietário, todos os demais que não dispõem de propriedade necessitam da tutela estatal para se protegerem. E a propriedade conferida à classe trabalhadora, analogamente, é a proteção previdenciária. É ela que confere segurança social nesta sociedade cuja tendência é de aumento da insegurança (CASTEL, 2013, p. 52).

A constituição de blocos regionais no contexto neoliberal, embora seja via de fortalecimento dos Estados através da integração mas que, também, põe em xeque o conceito tradicional de cidadania porque não vincula mais o indivíduo a um território estatal exclusivo, abre margem para o debate sobre a instabilidade que a lógica capitalista tem introduzido nas relações e proteções sociais.

O neoliberalismo atua de modo a restabelecer as condições de liberdade econômica do século XIX em benefício do capital. A classe trabalhadora luta por melhores condições e manutenção de vida, sobretudo pela garantia de proteção do Estado, que também depende dos investimentos de capitais. Observa-se que o capitalismo terá de encontrar novos mecanismos para lidar com as demandas da

classe trabalhadora, que a partir dos processos de integração, não mais podem ser restritas ao âmbito nacional, mas, no mínimo regional.

Devem os Estados criar instrumentos que viabilizem o exercício de direitos, sobretudo os de natureza previdenciária, para além do âmbito nacional. Tais direitos acabam por conferir segurança social ao seu beneficiário, de modo a poder garantir a sua sobrevivência, independentemente do país, sentindo-se seguro contra os riscos que já foram abordados.

Feitas tais considerações que importam em diagnosticar o cenário mundial em que evoluiu a proteção previdenciária, passa-se agora a tratar do processo de formação do Mercosul e dos princípios atinentes à proteção previdenciária dos trabalhadores do bloco.

CAPÍTULO II

2. OS PRINCÍPIOS DA PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA NO MERCOSUL

A partir da internacionalização dos direitos humanos e da positivação dos direitos sociais após a Segunda Guerra Mundial o que, conforme abordado no capítulo anterior, resultou na consolidação da proteção previdenciária como direito humano e fundamental a uma vida digna ao trabalhador, importa compreender como se desenvolve o processo de internacionalização dessa proteção, e verificar como transcorreu esse processo no Mercosul.

Neste capítulo apresenta-se uma síntese do processo de constituição do Mercosul, buscando evidenciar os antecedentes que serviram de base à sua institucionalização; em seguida, traçou-se o cenário evolutivo da proteção previdenciária no bloco, analisando os princípios previdenciários predominantes nos países do Mercosul e se os mesmos podem ser percebidos no Acordo Multilateral de Seguridade Social, marco da proteção previdenciária no bloco.

A opção por analisar os princípios que regem a proteção previdenciária se funda na própria definição de direitos humanos já trazida no capítulo anterior. Ao entender os direitos humanos, em síntese, como um conjunto sistemático de valores e princípios normativos mínimos que conferem uma vivência digna a todas as pessoas, faz-se necessário estudar que princípios são esses que estão por trás da previdência social. São esses princípios que, uma vez incorporados pela sociedade internacional ou bloco regional, limitam a ação arbitrária do Estado no sentido de garantir proteção aos trabalhadores.

Esse estudo adota a concepção de Norberto Bobbio (1997, p. 158-159) sobre princípios, entendendo-os como sendo “normas fundamentais ou generalíssimas do sistema, as normas mais gerais”, haja vista que os princípios são extraídos das próprias normas jurídicas e são amplamente entendidos como fonte do Direito, posto que servem de base, de fundamento, à produção de normas sociais.

2.1 CONSTITUIÇÃO DO MERCOSUL

As transformações da sociedade capitalista produziram, na década de 1980, o retorno à democracia em inúmeros países, abrindo-se as fronteiras para uma

sociedade capitalista reinventada e globalizada. O período de recessão, com desemprego, pobreza e elevadas taxas inflacionárias, aliados às manifestações populares⁴³ e a exigência de cumprimento de normas internacionais de direitos humanos – fiscalizadas pelas organizações internacionais, tais como a Organização dos Estados Americanos⁴⁴ e a Associação Internacional de Seguridade Social (AISS)⁴⁵, foram fatores determinantes nesse processo. (AZEVEDO; SERIACOPI, 2005)

A abertura econômica afetou bastante o nível de empregos e a proteção ao trabalho nos países sul-americanos. As ideias neoliberais difundiam-se aos setores mais conservadores da sociedade que passaram a exigir dos governos reformas no Estado. O principal objetivo disso era reduzir os gastos públicos com a proteção social e, em paralelo, ampliar a liberalização do mercado, atraindo investimentos. (COSTA, 2013, p. 62)

Aos países em desenvolvimento, a constituição de blocos regionais atendia à estratégia econômica de atração de capital (a saber, investimentos e empresas externas). Assim, a reserva de mercado regional permitiria o crescimento econômico dos países assim organizados, como é o caso do Mercosul. (DE ALMEIDA VIEIRA, 2011, p. 66)

Na década de 1980 se avança mais nas discussões rumo à integração entre países da América do Sul, pois, como foi dito, esses Estados, à época, não podiam fazer frente e concorrer sozinhos com economias mais desenvolvidas. Há que se buscar, regionalmente, alternativas que viabilizem maior comercialização e circulação dos bens e serviços que mantêm estável – e crescente – a economia.

Conscientes de que o crescimento econômico é fundamental para o fortalecimento do Estado, há retomada do diálogo⁴⁶, em 1985, para se estabelecer

⁴³ Sobre informações a respeito das manifestações populares no Brasil, ver Codato (2004, p. 11-36).

⁴⁴ Registre-se que, inicialmente, apenas 11 Estados membros da OEA ratificaram a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, em 1969, dos 24 membros existentes à época. Hoje a Organização conta com 35 Estados independentes.

⁴⁵ A Associação Internacional de Seguridade Social é atualmente um dos organismos mais importantes do mundo no que tange a internacionalização da Seguridade Social. Sua criação data de 1927, sob forte influência da OIT – que já tinha oito anos de fundação e certo prestígio internacional. Até o ano de 1947, a AISS atuou sob os nomes de Conferência Internacional de Uniões Nacionais de Sociedades de Socorros Mútuos e de Caixas de Seguro de Doenças (1927-1936) e Conferência Internacional da Mutualidade e dos Seguros Sociais (1936-1947). (GUINAND, 2008, p. 105-106)

⁴⁶ Fala-se em “retomada” do diálogo porque, segundo os estudos de ALMEIDA (2000), da FGV (2004) e o próprio processo de constituição da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC, 1960), há tentativas de integração entre os países da América do Sul desde a década de 1940.

processo integrativo mais eficiente, voltado para o comércio intrabloco, principalmente entre o Brasil, pelo presidente José Sarney, e a Argentina, pelo então presidente Raul Alfonsín. Para tanto, ambos formularam, no ano seguinte, um Programa de Integração e Cooperação Econômica traçado por diplomatas de ambos os países (SEIXAS; PEREZ; DOYNEL, 2000, p. 09) – também conhecido como Ata de Buenos Aires, cujo objetivo era, em um prazo de dez anos, aprofundar a liberalização do comércio por meio de um espaço econômico comum recíproco (BRASIL; ARGENTINA, 1986). Esse programa, ainda, previa a eliminação de todos os obstáculos tarifários e não-tarifários ao comércio de bens e serviços, abrindo cada vez mais espaço à livre concorrência.

Em 1988, o Tratado da Integração, firmado entre Brasil e Argentina, consolida as diretrizes integracionais contidas no Programa de Integração e Cooperação Econômica, mas não exclui a participação de outros Estados (BRASIL; ARGENTINA, 1988a). Esses começaram a demonstrar interesse na integração a partir de 1988; sobretudo em 1990, com a edição de nova Ata de Buenos Aires, graças a articulação conjunta dos presidentes Carlos Menem, da Argentina e, também, Fernando Collor de Mello, do Brasil, que reduziram o prazo máximo para avanço no processo de integração para quatro anos (ALMEIDA, 2000, p. 26).

Os demais países do cone sul passaram a ser consultados acerca da participação do processo de formação de um bloco regional. O Chile e o Uruguai foram os mais propícios à integração, mas o primeiro logo optou por ser membro observador em razão de não concordar com as regras tarifárias, haja vista que as mesmas não beneficiavam sua política externa. Já o Paraguai, conforme destaca Almeida (2000, p. 27), fora convidado pelo Brasil em razão do interesse deste em controlar o comércio ilegal na fronteira entre ambos os países.

A partir da definição quadrilateral, no dia 26 de março de 1991, foi ratificado o Tratado de Assunção (MERCOSUL, 1991), criando formalmente as condições para a constituição de um mercado comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e República Oriental do Uruguai. O Art. 1º do referido Tratado traz, como resultado ao estabelecimento do mercado comum, a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países⁴⁷, o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial

⁴⁷ Segundo Revelez (2013, p. 04), a constituição do Mercosul estava plenamente alinhada às regras e diretrizes apontadas pelo Consenso de Washington, servindo também de base às políticas de cada governo.

comum, a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes e a harmonização de suas legislações, nas áreas pertinentes, a fim de se fortalecer o processo de integração. (MERCOSUL, 1991)

Em 2012 a República Bolivariana da Venezuela se tornou membro pleno do bloco⁴⁸. O Estado Plurinacional da Bolívia e a República do Equador já formalizaram o Protocolo de Adesão ao Mercosul, e aguardam a aprovação dos demais Estados para ingressarem como membros plenos. (GIRALDI, 2013)

Além desses membros, constitui a relação de Estados Associados – que, embora não sejam membros efetivos, podem aderir a Acordos sobre matérias comuns com o Mercosul, nos moldes da Decisão nº 18/04, do Conselho Mercado Comum – a República do Chile, a República da Colômbia, a República do Peru, a Guiana Inglesa e a República do Suriname (MERCOSUL, 2004a); estes dois últimos através da ata de Reunião nº 02/2013 GMC (MERCOSUL, 2013a).

Estruturalmente, a organização do Mercosul e a personalidade jurídica de Direito Internacional só se definiram organicamente através do Protocolo de Ouro Preto, de 1994 (MERCOSUL, 1994). Esse documento, além de replanejar a estrutura do bloco, também se destaca por definir duas características importantes ao seu funcionamento.

A primeira característica é a adoção de modelo de integração que difere de outros modelos até então existentes. Trata-se de uma estrutura intergovernamental, isto é, as negociações e acordos são feitas entre os governos (DE ALMEIDA VIEIRA, 2011, p. 70). Disso decorre a necessidade de adoção do consenso dos chefes de Estado no processo de tomada de decisões prevista no artigo 37 do Protocolo de Ouro Preto (MERCOSUL, 1994), o que afasta o uso do voto e pressupõe que as decisões adotadas refletem a vontade de todos os governantes.

O modelo calcado no caráter intergovernamental se mostra bastante lento para avanço do processo de integração regional, posto que “torna indispensável a utilização de procedimentos nacionais para a vigência das normas acordadas no ordenamento jurídico de cada país membro” (DE ALMEIDA VIEIRA, 2011, p. 70). Sem a internalização em cada Estado, qualquer norma não produz nenhum efeito no âmbito do bloco.

⁴⁸ A provação se deu pela Decisão nº 27/2012 do Conselho Mercado Comum. (MERCOSUL, 2012a)

Difere o modelo de integração sul-americano do europeu, cuja estrutura supranacional reduz a soberania dos Estados membros em favor do desenvolvimento coletivo e de outras técnicas de resolução de conflitos entre si (SCHMITTER, 2009, p. 29-30). O que se observa no Mercosul é a preservação de maior autonomia dos Estados Membros, ressaltando o caráter intergovernamental do bloco, o que contribui para reprodução das assimetrias⁴⁹ existentes entre os Estados parte.

Convém registrar que não se defende que o modelo intergovernamental é fato decisivo para a reprodução das assimetrias no Mercosul, afinal, entendemos que elas decorrem da capacidade produtiva de cada país, da extensão territorial, do tamanho da população, assim como a outros fatores históricos e sociais. A título ilustrativo, apresenta-se quadro que evidencia as assimetrias:

Quadro 01 – Mercosul em números

	População (em milhões)	Taxa de Desemprego (do total da força de trabalho)	Extensão Territorial (em Km²)	PIB (em bilhões de dólares)	IDH
Argentina	40.765.000	7,20%	3.761.274	475.211	0,81
Brasil	196.655.000	5,48%	8.514.880	2.247.745	0,73
Paraguai	6.568.000	5,80%	406.750	24.937	0,66
Uruguai	3.380.000	6,03%	176.200	49.920	0,79
Venezuela	29.437.000	7,82%	912.050	381.286	0,74

Fonte: elaborado pelo autor. Os dados foram extraídos do sítio institucional do Mercosul e do World Economic Outlook Database 2014, do International Monetary Fund (IMF, 2014). Atualizado até 31/07/2014.

É possível verificar as desigualdades entre os Estados parte do Mercosul. O Brasil detém mais de 70% do território, do PIB e da população, dentre os países do bloco. Outrossim, encontra-se na “lâmpada” no que tange ao desenvolvimento humano, o que reflete a desigualdade social muito presente no cotidiano do país.

A segunda característica extraída da análise dos documentos que constituíram o Mercosul é a constatação de que a principal finalidade do bloco fora puramente comercial, objetivando a ampliação do comércio entre os países da região.

O Protocolo de Ouro Preto, que definiu a organização administrativa do bloco, estabeleceu seis órgãos na estrutura do Mercosul: o Conselho do Mercado Comum

⁴⁹ Com base no conceito de assimetria estabelecido pelo Conselho Mercado Comum, em 1992, entende-se esta, neste estudo, como sendo “toda vantagem ou desvantagem que um país tenha em relação aos demais parceiros do Mercosul proveniente de regulamentação, subsídios, impostos ou outra intervenção do Estado que afete a competitividade de produtos ou setores. Não se consideram assimetrias diferenças de competitividade decorrente da dotação de recursos ou capacidades adquiridas”. (MERCOSUL, 1992, p. 04)

(CMC), o Grupo Mercado Comum (GMC), Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) e a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM). Dentre esses órgãos, apenas os três primeiros possuem capacidade decisória, restando à CPC e ao FCES a capacidade consultiva e, à Secretaria Administrativa, as atividades operacionais do organismo. (MERCOSUL, 1994)

De acordo com as competências estabelecidas, a consolidação do Mercosul se volta à esfera comercial, com foco na consolidação de um mercado comum. Na prática, o Mercosul não passa de união aduaneira, onde o limite da integração é o estabelecimento de uma política comercial padrão, inclusive com tratamento externo comum (BARROS, 2011, p. 47), estando longe ainda de ser um mercado comum – com livre circulação de bens, pessoas, etc.

Inicialmente, o Mercosul objetivou o tratamento tarifário e adoção de política comercial comuns, assegurar a abertura comercial, condições adequadas de concorrência entre os Estados-membros e o compromisso destes em harmonizar suas legislações nas respectivas áreas para lograr o fortalecimento do processo integrativo (BARROS, 2011, p. 46-47). Em síntese: o objetivo inicial de integração foi puramente comercial, fortalecendo os mercados internos.

De acordo com Hirst (1995, p. 174), também há fatores econômicos externos que permeiam a formação desse bloco, quais sejam, a vinculação com o processo de globalização, o aprofundamento do intercâmbio tecnológico entre nações industrializadas, a ampliação da competitividade internacional das economias dos países membro através de novas possibilidades de comércio e investimentos.

A integração comercial foi traduzida em números elevados para a época, efetivando aumento de 89% na produção de bens de consumos duráveis entre os anos de 1993 a 1996 entre Brasil, Argentina e Uruguai, aumento de 20% na indústria em geral nesses países, além de quase que duplicar as exportações intrabloco entre 1990 e 1996, atingindo, neste último ano, a casa dos US\$ 24 bilhões. (CHUDNOVSKY; LÓPEZ, 1999, p. 36-37)

De 2007 a 2011, pode-se verificar o perfil crescente de exportações intrabloco, que mesmo com as dificuldades estruturais e duas crises econômicas mundiais, acumula saldo de US\$ 72 bilhões (IMF, 2012).

A preocupação com a dimensão social se manteve estagnada em 1991 e surge, em 1994, por força da criação do Foro Consultivo Econômico-Social (FCES), único

órgão representativo dos setores econômicos e sociais. Tal representação se dá por igual número de cada estado parte. Entretanto, possui apenas função consultiva, manifestando-se por meio de recomendações ao Grupo Mercado Comum. (DE ALMEIDA VIEIRA, 2011, p. 72)

Sobre o FCES, é possível afirmar que:

Trata-se do único órgão do Mercosul através do qual a iniciativa privada poderá fazer sugestões ou apresentar reivindicações. Cada país terá sua Seção Nacional. A Seção Brasileira do Foro foi constituída unicamente por representantes do comércio e serviços, da indústria, da agricultura, do transporte, trabalhadores e consumidores, pois são os segmentos mais importantes na fase do processo de integração e contam com entidades de cúpula estruturadas e reconhecidas nacionalmente. As entidades titulares que compõem a Seção Brasileira são: CNC (Confederação Nacional do Comércio), CNI (Confederação Nacional da Indústria), CNT (Confederação Nacional do Transporte), CNA (Confederação Nacional da Agricultura), Fenaseg (Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização), CUT (Central Única dos Trabalhadores), CGT (Confederação Geral dos Trabalhadores), Força Sindical, CAT (Central Autônoma dos Trabalhadores) e IDEC (Instituto Brasileiro de Defesa dos Consumidores). (SEIXAS; PEREZ; DOYNEL, 2000, p. 11)

Importa destacar que em razão do caráter consultivo – e não deliberativo, houve pouco avanço no Mercosul na seara social durante os primeiros cinco anos de existência (1991-1995). Sobretudo por que as relações sociais se mostram muito limitadas, necessitando de ampliação da participação nos processos decisórios de representantes sindicais, empresários e sociedade civil. (DE ALMEIDA VIEIRA, 2011, p. 72; COSTA, 2013, p. 68)

Apesar das transformações sociais que exigem cada vez mais o direcionamento para políticas públicas de ordem social no Mercosul, capazes de ultrapassar o conceito clássico de cidadania e que promova a liberdade de circulação de trabalhadores entre os Estados membros, tal acontecimento ainda se mostra como realidade distante no bloco.

Mais de vinte anos após a constituição do Mercosul a mesma estrutura vigora e já dá sinais de que necessita de reforma institucional. Ainda há assimetrias, o mesmo processo de incorporação nacional das decisões aprovadas em âmbito regional, o déficit de participação social no âmbito regional, a manutenção da lógica nacional para resolver temas sensíveis às agendas domésticas quando cada vez mais estas ganham destaque regional, como a ciência, tecnologia e inovação, cujo fito é impulsionar a sociedade do conhecimento. (REVELEZ, 2013, p. 04)

Apesar de aumento significativo nas relações comerciais, conforme foi trazido, muito pouco se fez para a constituição de uma agenda social do Mercosul na primeira metade da década de 1990. Em meio a elevadas taxas de desemprego, pobreza, inflação e dívida pública nos países do bloco, a política comum permaneceu calcada no fomento ao comércio. Tanto é fato que o Protocolo de Ouro Preto (MERCOSUL, 1994), quando instituiu a estrutura administrativa do Mercosul, criou apenas um órgão consultivo na área social, mas sem abandonar o econômico, que foi o FCES. Do ponto de vista executivo ou, ainda, de planejamento de políticas sociais comuns, tímidas ações foram desenvolvidas.

2.2. SURGIMENTO DA PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA NO MERCOSUL

Compreender a proteção social é entender que o seu conceito está ligado aos direitos de cidadania, conquistados ao longo da história pelos trabalhadores em benefício de uma vida digna e com segurança. Ao Estado, que é o devedor em relação aos beneficiários, posto se tratar de direitos de crédito, cabe o custeio das despesas atinentes à consecução desses direitos.

Nesse cenário em que a integração regional do Mercosul se pauta, inicialmente pela ampliação do comércio entre os Estados membros, e aos ajustes neoliberais da década de 1990, evidenciam-se as altas taxas de desemprego nos países da região, as políticas de proteção social aos trabalhadores, sobretudo na primeira metade dessa década, permaneceram estancadas. (COSTA, 2013, p. 91)

A inércia se deu, principalmente, em razão das políticas neoliberais de abertura econômica, que impõem gastos públicos que vão desde o pagamento de juros da dívida pública e controle de inflação até a especulação financeira, levando os Estados a reduzirem os gastos com a referida proteção social. Essa escolha acarreta diretamente na geração de desemprego e pobreza à classe trabalhadora. (COSTA, 2008, p. 145)

Em razão do modelo de integração intergovernamental adotado no Mercosul, alinhado à internacionalização da economia, a proteção social ainda se mostra ligada à dinâmica interna dos Estados, atrelada ao status de cidadania. Todavia, observa-se que a proteção social deve ampliar o *status* de cidadania para uma perspectiva regional, isto é, deixar de ser vinculada ao pertencimento a um território, a um Estado, internacionalizando-se.

Como “a proteção ao trabalho [e ao trabalhador] compõe os custos da atividade econômica” (COSTA; CERVI; MANDALLOZZO, 2010, p. 211-212), seja no preço dos salários, seja pelas garantias de segurança previdenciária, haja vista o seu caráter contributivo, esta não pode ser dissociada das políticas de fomento à economia. O que se quer deixar claro é que a economia e a proteção social, ainda que sob a ótica do financiamento dos custos sociais da atividade econômica, conforme bem observa Kerstenetzky (2012, p. 25), sempre estiveram relacionadas e influenciam diretamente uma na outra. E daí a sua importância para o desenvolvimento do Mercosul.

A integração regional também abre espaço para a circulação de trabalhadores entre os países do bloco que, se não amparada por políticas consistentes de proteção social, fragiliza a migração laboral, acarretando no fomento a atividades na economia informal. O resultado é a precarização das condições de trabalho, o que reflete na desigualdade social.

Pode-se afirmar, nesse sentido, que a integração regional, imposta pela lógica capitalista, também impõem aos Estados disciplinar regras sobre a livre circulação de trabalhadores, bem como a criar mecanismos para a garantia de direitos sociais, principalmente aqueles que variam de um Estado para o outro⁵⁰, como o direito previdenciário.

As assimetrias existentes entre os países do Mercosul em matéria social, dificultam, se não impedem, a manutenção da proteção à classe trabalhadora que necessita migrar entre os países do bloco. Isso é devido às diferenças legislativas, de interpretação e de aplicação das normas trabalhistas e previdenciárias entre os membros. Cita-se, a título de exemplo, as disparidades existentes no Mercosul no que tange as taxas e contribuições incidentes sobre os salários e ao financiamento dos sistemas de seguridade social, que conforme bem observa Barros (2011, p. 77-78), constituem “distorção da capacidade competitiva das empresas nas atividades em que o fator trabalho é preponderante”.

A competitividade das empresas está relacionada, conforme já trazido, aos custos da produção, o que engloba os custos sociais. A diversificação dos critérios de acesso, cobertura e custeio dos sistemas de proteção entre os países afeta na decisão

⁵⁰ Cite-se, a título de exemplo, a seguridade social e as normas trabalhistas, muito assimétricas entre os países da região.

de migrar do trabalhador, sobretudo na sua “renúncia”, ao migrar, a direitos mínimos protetivos – que são irrenunciáveis e garantidos a qualquer indivíduo.

As empresas, por outro lado, também são afetadas pelas assimetrias existentes no Mercosul, pois a transferência de mão-de-obra de um território a outro, ainda que temporariamente, produz custos de proteção social para além dos salários – sobretudo a proteção previdenciária e de saúde, e que variam entre os países. Muitas vezes, por conta do custo produtivo, acaba por residir na relação entre trabalhador e patrão a informalidade na prestação da atividade laboral, o que fragiliza ainda mais o trabalhador migrante.

Por permissão do Art. 14, V, do Protocolo de Ouro Preto (MERCOSUL, 1994), o Grupo Mercado Comum instituiu, por meio da Resolução nº 20/1995, Subgrupos de Trabalho (SGT)⁵¹ para dar seguimento ao processo de integração regional, dos quais, dois são voltados para a proteção social ao trabalhador: SGT 10 – Assuntos Laborais, Emprego e Seguridade Social e o SGT 11 – Saúde. (MERCOSUL, 1995a)

O Subgrupo de Trabalho 10 do Mercosul - SGT 10 - Relações Laborais, Emprego e Seguridade Social, tem como objetivo discutir e elaborar as melhores condições de trabalho no âmbito do Mercosul, nos assuntos: a) Relações Trabalhistas; b) Emprego, Migrações, Qualificação e Formação Profissional; c) Saúde, Segurança no Trabalho, Inspeção do Trabalho e Seguridade Social. (MERCOSUL, 1995c)

A medida não surge despropositada, haja vista a percepção do papel importante desempenhado pelo trabalhador na produção, no crescimento econômico do país, na competitividade das empresas e no retorno financeiro dos empregadores. Trata-se da primeira criação de um órgão voltado à proteção do trabalhador e vinculada a uma das cúpulas deliberativas do Mercosul⁵². Significa dizer que as

⁵¹ Os Subgrupos de Trabalho são: Comunicações (SGT 1); Aspectos Institucionais (SGT 2); Regulamentos Técnicos e Avaliação da Conformidade (SGT 3); Assuntos Financeiros (SGT 4); Transportes (SGT 5); Meio Ambiente (SGT 6); Indústria (SGT 7); Agricultura (SGT 8); Energia e mineração (SGT 9); Assuntos Laborais, Emprego e Seguridade Social (SGT 10); Saúde (SGT 11); Investimentos (SGT 12); Comércio Eletrônico (SGT 13) e; Acompanhamento da Conjuntura Econômica e Comercial (SGT 14). (MERCOSUL, 1995a)

⁵² Ainda que o Tratado de Assunção tenha criado o Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES), em 1991, com representantes da classe empresária, trabalhadora, da sociedade civil e consumidora, conforme já trazido, de acordo com Costa (2013, p. 68-69), este não tem a sistemática de trabalho que torne mais efetiva a participação desses setores representados nos processos decisórios, havendo uma articulação frágil. Ademais, vale frisar que antes do FCES, a Comissão Parlamentar Conjunta - Órgão criado pelo Protocolo de Ouro Preto – também já havia incluído a necessidade de se implementar políticas sociais em âmbito regional, mas sem efetivação. Há, ainda, na estrutura do Conselho do Mercado Comum, definida em 1994, reuniões de Ministros do Trabalho, cujo fito é tomar conhecimento e emitir pronunciamento sobre os Acordos a serem firmados pelo bloco. (MERCOSUL, 1994)

propostas aprovadas pelo SGT-10 são submetidas a nova aprovação pelo Grupo Mercado Comum, com poder decisório.

Na gestão do subgrupo há a figura de um coordenador nacional designado por cada Estado Parte. As reuniões são realizadas de preferência na sede da Secretaria Administrativa do GMC e a coordenação das reuniões é realizada em forma de rodízio e por ordem alfabética dos Estados Partes. Ao SGT-10 cabe o delineamento de todas as políticas de proteção ao trabalho, refletindo seus encaminhamentos, ao longo da década de 1990, a uma gama de 101.407.040 milhões de trabalhadores⁵³, segundo dados do Banco Mundial (2014).

A partir de 1995, após o processo de estruturação dos órgãos do Mercosul, houve pressão das centrais sindicais e movimentos populares, com respaldo em normativas editadas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e pela Associação Internacional de Seguridade Social (AISS). O objetivo era cobrar mais ações do SGT-10 que, até então, havia trabalhado por fixar, tão somente, políticas de entendimentos e conceitos harmonizadores. (FILHO, 2009, p. 27-28)

À época, as centrais sindicais se organizaram em um evento denominado Dia Internacional de Luta pelos Direitos dos Trabalhadores do MERCOSUL, que ocorreu no Brasil, Ceará, em 17 de dezembro de 1996, mas com manifestações idênticas nos outros países, e que resulta na publicação de manifesto da classe trabalhadora analisando o contexto e a inércia dos Estados:

Até o momento nossas propostas não têm sido ouvidas e o processo de integração continua orientado por exigências exclusivamente comerciais, em prejuízo dos critérios sociais que devem orientar prioritariamente as políticas de construção do MERCOSUL; os responsáveis políticos têm atuado como se o desemprego, a precarização e informatização do mercado de trabalho e a exclusão social tenham sido consequência natural da modernização. (PASSOS; SILVA, 2001, p. 136 apud FILHO, 2009, p. 28).

Revela o manifesto a falta de segurança social enfrentada pela classe trabalhadora num cenário de integração cuja prioridade é o avanço comercial em uma economia mundializada. A própria OIT divulgara, nesse sentido, a Recomendação⁵⁴

⁵³ Para se ter ideia, em 2014 o Mercosul atingiu a marca de 130.242.298 milhões de trabalhadores. Se incluído os venezuelanos, o número sobe para 144.386.590 milhões de trabalhadores. (BANCO MUNDIAL, 2015)

⁵⁴ Além de celebrar Convenções, a OIT emite Recomendações objetivando a proteção do trabalhador. Estas devem ser atendidas pelos Estados membros no prazo máximo de 18 meses, seja com a criação de Lei ou qualquer outra medida, conforme preleciona o Art. 19, 6, a, c e d, da Declaração de Filadélfia, de 1944, cuja emenda ao ato constitutivo da OIT se dera em 1948. (OIT, 1948)

nº 167, de 1983, estabelecendo que os Estados integrantes dessa organização atentassem para a criação de sistema internacional de seguridade social em que seus membros fossem obrigados, seja por um Acordo bilateral ou multilateral, a criar mecanismos que garantissem aos nacionais, migrantes estrangeiros, refugiados ou apátridas o acesso a essa forma de proteção. (OIT, 1983)

Outro aspecto que influencia na política regional de proteção social é a livre circulação de trabalhadores no Mercosul. Por se tratar de um objetivo do bloco, sua concretização depende de ações conjuntas que garantam segurança e proteção aos trabalhadores migrantes.

Em resposta às reivindicações, mas também se pautando por criar condições para impulsionar a livre circulação de trabalhadores no Mercosul é que o SGT-10 submeteu à aprovação⁵⁵, em 1997, o Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul⁵⁶, que prevê prestações de cunho previdenciário (velhice, idade avançada, invalidez e morte) e de saúde aos trabalhadores migrantes do bloco, bem como a seus familiares ou assemelhados. Traz, ainda, a previsão de *totalização*, isto é, a possibilidade de se aproveitar, para fins de gozo de benefício previdenciário, o tempo de contribuição em um país, no outro. (MERCOSUL, 1997a)

O Acordo Multilateral é considerado o marco da proteção social em todo o Mercosul, pois fora o primeiro documento que conferiu algum direito social aos trabalhadores do bloco em âmbito regional. Contudo, muito embora tenha sido aprovado em 1997, tal documento só entrou em vigor em 2005, quase oito anos depois, em razão do depósito da via assinada pelo chefe de Estado paraguaio só ter se dado em 05 de maio de 2005. A Venezuela ainda não aderiu ao Acordo⁵⁷.

A lógica de se conferir proteção previdenciária aos trabalhadores migrantes do Mercosul está alinhada aos acontecimentos do cenário mundial. A OIT, desde 1944, destacou a seguridade social como um instrumento internacional e proclamou a necessidade de ampliar as medidas que assegurasse renda mínima e essencial a todos a quem tal proteção fosse necessária. (OIT, 1948)

⁵⁵ Encaminhado ao Conselho Mercado Comum através da Resolução GMC n. 80/1997. Aprovado através da Decisão CMC n. 19/1997.

⁵⁶ Muito embora a aprovação do Acordo propriamente dito tenha se dado em 1997, seu conteúdo, redação e alcance – se trataria apenas de proteção previdenciária ou mais ampla – começaram a ser pensados a partir da aprovação da Pauta Negociadora do SGT nº 10, pela Resolução GMC nº 38/95 (MERCOSUL, 1995b).

⁵⁷ Conforme consulta feita à página institucional do Mercosul, disponível em: <<http://goo.gl/6LjVJ5>>.

Posteriormente, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, conforme já comentado nesse trabalho, consagra a seguridade social como direito a todo ser humano. Mas é a partir do processo de mundialização econômica e da ação influente dos organismos internacionais – a saber, Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e Bando Interamericano de Desenvolvimento, que surge novo paradigma de seguridade social que, inclusive, promove reformas estruturais ou paramétricas⁵⁸, além de revisar os princípios básicos inerentes a essa proteção.

No âmbito do Mercosul, a exceção do Brasil que, adota acepção mais ampla, o termo “seguridade social” é empregado como sinônimo de seguro social, isto é, proteção previdenciária (MESA-LAGO, 2006, p. 15; URUGUAI, 1967; ARGENTINA, 1853; PARAGUAI, 1992; VENEZUELA, 1999; BRASIL, 1988b). Assim, o seguro social vem a ser o benefício, a prestação pecuniária, pago pelo Estado em razão de algum direito previdenciário do segurado.

A partir da segurança protetiva previdenciária, convém registrar que outras medidas que refletem diretamente no mercado de trabalho regional foram adotadas, bem como a criação de organismos para acompanhar as transformações no (e do) mercado de trabalho.

No ano de 1998 é lançada a Declaração Sóciolaboral do Mercosul (MERCOSUL, 1998a), uma carta com princípios e direitos mínimos para proteção do trabalhador em quaisquer dos países desse bloco regional. A Declaração foi assinada em reunião ordinária do Conselho do Mercado Comum, em dezembro do mesmo ano, composta pelos presidentes dos países membros do bloco, sendo eles: Carlos Saúl Menem (Argentina), Fernando Henrique Cardoso (Brasil), Raúl Alberto Cubas Grau (Paraguai) e Julio Maria Anguinetti (Uruguai).

A Declaração Sóciolaboral foi criada como resposta dos Estados-Partes às reiteradas reclamações quanto ao enfoque do bloco regional. Segundo as críticas, havia excesso de influência dos aspectos comerciais, econômicos e tributários na integração, pelo que em muito se descuidava das demandas sociais daí advindas. Após seguidas tratativas – surgidas a partir da criação do Subgrupo de Trabalho nº

⁵⁸ No estudo proposto por Mesa-Lago (2006, p. 15-16) sobre as reformas da previdência na América Latina, o pesquisador classifica os países, quanto as reformas, da seguinte forma: a) reformas estruturais, que resultaram na mudança do sistema previdenciário originalmente vigente, podendo continuar sendo mantido pelo Estado (público), repassada a gestão ao setor privado (privado) ou compartilhado entre ambas as esferas (misto) e; b) reformas paramétricas, isto é, aquelas que altera os parâmetros do sistema, de forma pontual, mas não altera a sua estrutura.

10, consolidaram-se as ideias que viriam possibilitar a assinatura da Declaração Sóciolaboral do Mercosul, durante a reunião semestral do Conselho do Mercado Comum – CMC. (PEDUZZI, 2005, p.01)

O entendimento dos Ministros do Trabalho dos países do Mercosul à época da edição da Declaração Sóciolaboral evidencia a primazia econômica sobre a social e uma possível mudança de paradigma.

Os Senhores Ministros entendem que a “Declaração Sóciolaboral do Mercosul” não deve ser considerada **somente como um instrumento de aperfeiçoamento do sistema econômico** senão, sobretudo, como uma **iniciativa** que objetiva a melhoria da qualidade de vida dos trabalhadores.⁵⁹ (grifos e tradução do autor) (MERCOSUL, 1998b)

Além de arrolar princípios de Direito do Trabalho comuns a todos os países do Mercosul com o objetivo de garantir um patamar mínimo de proteção ao trabalhador, em termos de institucionalidade, o texto da Declaração estabeleceu a criação da Comissão Sóciolaboral do Mercosul (CSM), destinada a promover e fomentar a aplicação desta nos países membro. Essa comissão, instituída através da Resolução do GMC nº 15/1999, possui caráter consultivo e não sancionador (MERCOSUL, 1999), o que, na prática, mantém o clássico modelo de que cada Estado parte busque proteger os direitos dos seus trabalhadores.

Por se tratar de uma carta de intenções, a Declaração Sóciolaboral também depende da aprovação no âmbito interno dos Estados, constituindo um espaço político para as reservas e concessões em troca da aprovação e efetiva entrada em vigor dos direitos programáticos ali expostos. Conclui Peduzzi (2005, p. 09) que o reconhecimento e eficácia jurídica no âmbito dos Estados-Partes constitui um grande desafio ao bloco até que, de forma plena, os termos da Declaração sejam revestidos da cogência própria do Direito.

Para que a proteção aos trabalhadores seja efetiva, não basta apenas acordos ou declarações conjuntas. A integração também demanda a criação de órgãos voltados a observação do cenário regional, do acompanhamento das políticas internas e regionais dos Estados parte, bem como o monitoramento dos resultados das políticas implementadas.

⁵⁹ Traduzido do original: Los Señores Ministros entienden que la “Declaración Sociolaboral del Mercosur” no debe ser considerada solo como um instrumento de perfeccionamiento del sistema económico sino, sobretudo, como una iniciativa que objetiva la mejoría de la calidad de vida de los trabajadores. (MERCOSUL, 1998b)

Partindo dessa constatação, o SGT-10, ao verificar que, em 1995, não dispunha de informações e elementos necessários ao estabelecimento de políticas comuns aos países do Mercosul, atendendo apenas a questões pontuais ou de reivindicações, incluiu em 1996, sua pauta negociadora apresentada um ano antes ao Grupo Mercado Comum. Tratam-se de tópicos primordiais à integração das políticas de emprego e seguridade social: a proposta de criação de um Observatório Permanente “para acompanhamento do perfil de desenvolvimento do mercado de trabalho” (MERCOSUL, 1996a).

O Observatório do Mercado de Trabalho do Mercosul (OMTM) foi criado, assim, com o objetivo de se oportunizar um espaço de consulta permanente em questões do mercado de trabalho para o levantamento e conhecimento de problemas, interesses e soluções comuns aos países do Mercosul. Está subordinado ao SGT-10, o qual aprovou a sua criação e estrutura inicial em 1999, após a primeira apresentação em 03 de dezembro de 1996. (MERCOSUL, 1996b)

Organizado sob regime tripartite de gestão – com representantes do governo, dos empregadores e dos trabalhadores, o OMTM, que também é órgão meramente consultivo, passa a ganhar maior importância na estrutura do Mercosul a partir da aprovação, em 2006, da Estratégia do Mercosul de Crescimento do Emprego. Atuar dentro dessa nova diretriz demandou a ampliação das atribuições do órgão, sua natureza, e revisão da sua estrutura hierárquica, o que foi feito através da Resolução GMC nº 45/08. (MERCOSUL, 2008)

Na prática, a alteração na estrutura do OMTM não alterou sua função consultiva, agregando, apenas, a atribuição de reunir informações aos Estados partes relativas às políticas laborais de emprego, trabalho e salário. Ressalte-se que essa alteração estrutural demanda a aprovação pelas instâncias internas de cada Estado parte do Mercosul. (MERCOSUL, 2008)

Um outro órgão que também tem competência para atuar na esfera laboral é o Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH). Criado pela Decisão nº 14/2009 (MERCOSUL, 2009), o instituto está diretamente vinculado à Reunião de Altas Autoridades na Área de Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul (RAADH) e uma das principais competências é contribuir para a harmonização normativa entre os Estados parte na matéria de proteção aos direitos humanos, estabelecendo diálogo com o sistema interamericano e das Nações Unidas de proteção.

O IPPDH ainda é um órgão muito recente, que também não possui competência deliberativa. Seu plano de trabalho está voltado às políticas de memória, verdade, justiça e reparação por graves violações, políticas de igualdade e não discriminação (sobretudo de gênero), políticas de prevenção da violência institucional e segurança cidadã e criação de Infraestrutura institucional em direitos humanos. A matéria trabalhista não foi englobada nesse primeiro momento de atuação, embora a proteção social seja matéria de direitos humanos e demanda especial atenção por parte do Mercosul.

Observa-se que a estruturação de cinco órgãos não deliberativos – FCES, SGT-10, CSM, OMTM e IPPDH – com competência para atuarem na matéria trabalhista, não foi capaz de tornar efetiva a proteção social ao trabalhador, haja vista que o Acordo Multilateral de Seguridade Social só entrou em vigor em 2005 e a Declaração Sóciolaboral está vinculada à observação dos princípios durante a aplicação das leis internas de cada Estado, sem previsão de nenhuma consequência à sua inobservância. (MERCOSUL, 1998a)

Pode-se afirmar que o Mercosul encerrou a década de 1990 sem avanços materiais na seara social. Todas as ações desenvolvidas quedaram-se de modo a não reproduzirem efeitos materiais no dia a dia dos trabalhadores, pois restaram sem implementação interna dos Estados parte. A proteção social ao trabalhador não se efetiva, também, por conta de assimetrias existentes entre os países do bloco na matéria e que dependiam de adequação ou coordenação das normas dos países, o que não faz dessa década perdida, no que tange às lutas e demandas dos trabalhadores. Em síntese, a década de 1990 abriu espaço para a atenção ao trabalhador, à necessidade de se pensar em políticas que impulsione a livre circulação de trabalhadores e, ainda, a constatação de que a seara social é indissociável à econômica.

Embora o Mercosul apresente a construção de um processo de integração regional com vistas à garantia da efetividade e justiça social, ainda necessita de um longo caminho para amadurecer, seja por ações políticas, reconhecimento da importância da sociedade civil na construção do projeto de integração, ou eficácia jurídica em relação aos seus interesses e ações conjuntas. De qualquer forma, as ações expostas por essa integração com foco nos aspectos comerciais e econômicos, também precisa levar em conta as questões sociais que são pauta permanente da

classe trabalhadora. A proteção previdenciária é mais uma dessas questões e, por ser o objeto desse trabalho, dedica-se maior atenção.

2.3 ORGANIZAÇÃO DA PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA DOS ESTADOS MEMBROS DO MERCOSUL

Compreendido o processo que resultou no estabelecimento de proteção previdenciária regional no Mercosul, importa verificar como se dá a proteção previdenciária no plano interno, isto é, em cada um dos Estados membros. Nesse sentido, o sistema previdenciário regional no Mercosul dispõe de normas gerais que dialogam com as normas de cada Estado parte, coordenando a aplicação destas de acordo com o caso.

A proteção previdenciária no Paraguai é organizada em um sistema misto de seguridade social desde a promulgação da Constituição paraguaia de 1992. Significa dizer que tanto o setor público, quando o privado, atuam nessa esfera protetiva. Há oito instituições autônomas que administram os fundos por meio de “caixas” de previdência. (MASSAMBANI, 2013, p. 33-34)

As normas e instituições previdenciária só atuam na proteção do trabalhador empregado, isto é, aquele que detém o vínculo formal de emprego, e pode ser estendido à sua família. Nos termos do Art. 95 da Constituição Nacional do Paraguai, consta:

Artigo 95. A Seguridade Social. O sistema obrigatório e integral de seguridade social dos trabalhadores e de sua família será estabelecido em lei. Irá promover a sua extensão a todos os setores da população. – Os serviços do sistema de seguridade social podem ser públicos, privados ou mistos, e cada caso é supervisionado pelo Estado. – Os recursos financeiros do seguro social não serão desviados de seus objetivos específicos e estarão disponíveis para esse efeito, não obstante os investimentos lucrativos que podem aumentar seu patrimônio. (PARAGUAY, 1992) (tradução livre)⁶⁰

O regime paraguaio de previdência é o da repartição simples, em que o fundo previdenciário é de caráter contributivo e financiado pelos trabalhadores e empregadores. Todavia, a contribuição ao fundo é muito baixa no país, contribuindo

⁶⁰ Do original: Artículo 95. La Seguridad Social. El sistema obligatorio e integral de la seguridad social para el trabajador dependiente y su familia será establecido por la Ley. Se promoverá su extensión a todos los sectores de la población. Los servicios en el sistema de seguridad social podrán ser públicos, privados o mixtos, y en todos los casos estarán supervisados por el Estado. Los recursos financieros de los seguros sociales no serán desviados de sus fines específicos y estarán disponibles para este objetivo, sin perjuicio de las inversiones lucrativas que puedan aumentar su patrimonio. (PARAGUAY, 1992)

apenas trabalhadores cujos salários sejam mais elevados (minoria); além disso, há grupos de trabalhadores que não gozam de acesso à proteção em razão da atividade desenvolvida não estar assegurada. (MASSAMBANI, 2013, p. 35)

O Uruguai goza do sistema de previdência social (ou seguridade social, como ambos os países denominam) mais estruturado que o paraguaio. Muito embora tenha promovido reformas em 1995, na esteira dos países da América Latina, que reduziram o acesso às prestações previdenciárias, diminuíram as espécies de prestações e cederam abertura ao setor privado para atuação e administração de fundos no regime de arrecadação individual, o sistema ainda consegue gerar certo bem-estar aos trabalhadores aposentados. (SIMIONATO, 2000, p. 40)

O modelo previdenciário uruguaio é misto, e compreende um regime de contribuição de repartição, administrado pelo Estado, e um regime de capitalização individual, gerido por empresas privadas, de forma combinada. Baseia-se em três pilares, a saber, solidariedade intergeracional, de poupança individual obrigatória e de poupança voluntária. A aposentadoria, que é proporcional ao número de anos trabalhados e à idade do obreiro, independentemente de sua renda, é assegurada a todos que ao sistema contribuam. (MASSAMBANI, 2013, p. 35-37)

A Argentina possui plano previdenciário que sofreu inúmeras reformas neoliberais desde a década de 1980, adotando o conceito que Simionato (2000, p. 39) denomina de “mercantilização do seguro social”.

Em verdade, a ideia argentina era adotar estratégia que fomentasse o mercado de capitais, o que resultou também na adoção de modelo misto de previdência social, consistindo em um fundo público, gerido pelo Estado, e um fundo privado baseado na capitalização individual.

A última reforma no sistema previdenciário (ou de seguridade social, conforme a legislação desse país) ocorreu em 2007, mas manteve a participação do setor privado nessa esfera, muito embora uma das propostas da reforma era revalorizar a previdência social como mecanismo à redistribuição de renda e de paz social. (MASSAMBANI, 2013, p. 38)

O Brasil possui sistema de seguridade social mais amplo que a Argentina, Paraguai e Uruguai. Conforme o Art. 194 da Constituição Federal, “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à **saúde, à previdência e à assistência social**”. (BRASIL, 1998b) (grifo nosso)

A seguridade social constitui gênero, cujas espécies são a saúde, previdência e assistência social. Cabe ao Estado organizar e gerir a seguridade social no Brasil, que adota o modelo de repartição simples. As reformas no modelo ocorreram em 1998 e em 2003, trazendo essa proteção social às propostas de cunho neoliberal. Como resultado, foi autorizada a instituição de previdência privada, organizada de forma autônoma em relação à pública, além de alterações estruturais e principiológicas. A contribuição ao sistema, no Brasil, é compulsória. Todavia, a lei n. 8.212/1991 também permite a filiação ao sistema de forma facultativa. (BRASIL, 2002)

O Brasil dispõe de regime geral de previdência, que atende a todos os trabalhadores e fica sob a administração do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), e dois regimes próprios de previdência, a saber, o dos servidores públicos e o dos militares. (MASSAMBANI, 2013, p. 41)

Por fim, importa agregar a este trabalho as principais características da previdência social na Venezuela, o mais recente membro do Mercosul. O Art. 86 da Constituição da República Bolivariana da Venezuela assegura o direito à Seguridade Social conforme segue:

Artigo 86. Toda pessoa tem direito a seguridade social como serviço público sem fins lucrativos, que garanta a saúde e assegure proteção em situações de maternidade, paternidade, doença, invalidez, doença catastrófica, deficiência, necessidades especiais, riscos profissionais, despedida de emprego, desemprego, velhice, viuvez, orfandade, encargos de habitação da vida familiar e outras circunstâncias de bem-estar social. O Estado tem a obrigação de assegurar a efetividade deste direito, criando um sistema de segurança social universal, com financiamento social solidário, unitário, eficiente e participativo, com contribuições diretas ou indiretas. A ausência da capacidade contributiva não será motivo para a exclusão de pessoas de proteção. Os recursos financeiros da seguridade social não poderão ser usados para outros fins. As contribuições obrigatórias dos trabalhadores e trabalhadoras para cobrir cuidados médicos e outros benefícios e serviços de seguridade social só podem ser administrados para fins sociais, sob a orientação do Estado. O capital líquido remanescente dos recursos destinado à saúde, à educação e à seguridade social deverá ser acumulado com a finalidade de distribuição e contribuição para esses serviços. O sistema de seguridade social será regulamentado por uma lei orgânica especial. (VENEZUELA, 1999) (tradução livre)⁶¹

⁶¹ Do original: Artículo 86. Toda persona tiene derecho a la seguridad social como servicio público de carácter no lucrativo, que garantice la salud y asegure protección en contingencias de maternidad, paternidad, enfermedad, invalidez, enfermedades catastróficas, discapacidad, necesidades especiales, riesgos laborales, pérdida de empleo, desempleo, vejez, viudedad, orfandad, vivienda, cargas derivadas de la vida familiar y cualquier otra circunstancia de previsión social. El Estado tiene la obligación de asegurar la efectividad de este derecho, creando un sistema de seguridad social universal, integral, de financiamiento solidario, unitario, eficiente y participativo, de contribuciones directas o indirectas. La ausencia de capacidad contributiva no será motivo para excluir a las personas de su protección. Los recursos financieros de la seguridad social no podrán ser destinados a otros fines. Las cotizaciones obligatorias que realicen los trabajadores y las trabajadoras para cubrir los servicios

A Venezuela não permite a administração do setor privado na esfera da seguridade social, compreendendo-a não só como a proteção previdenciária, mas sim como um sistema que perpassa pela previdência, saúde e assistência de modo mais integrado que o brasileiro. Aqui, a proteção contra a despedida sem justa causa, o seguro-desemprego (assim como na Argentina), o direito à habitação e riscos atinentes à atividade profissional são englobadas pela seguridade social, independentemente de contribuição ou não; aliás, a Constituição é expressa ao mencionar que a ausência da capacidade contributiva não excluirá do rol de proteção do Estado nenhuma pessoa.

O regime previdenciário venezuelano é o da repartição simples, e a estrutura está disposta na lei orgânica do sistema de seguridade social. Muito embora seja o Estado titular da gerência do sistema de seguridade social, a referida lei permite, através de concursos públicos, a seleção de empresas privadas para consultoria e realização de operações financeiras para se ampliar o rendimento no mercado de capitais dos recursos arrecadados pelo Estado, em busca do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema. A última reforma do sistema de seguridade social ocorreu recentemente, em 2012, com a nova publicação da lei orgânica. (VENEZUELA, 2012)

Verifica-se que todos os países do Mercosul possuem modelo previdenciário contributivo, que permite a atuação do setor privado, em maior ou menor grau, e buscaram adequar-se às políticas neoliberais, preocupando-se em manter o equilíbrio financeiro do sistema. Feitas essas considerações acerca dos regimes previdenciários, importa analisar os princípios que norteiam a proteção previdenciária nos países do Mercosul.

2.4 PRINCÍPIOS DA PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA NOS PAÍSES DO MERCOSUL

Ao ser incluído no rol de direitos humanos, o direito a previdência ganha contornos generalizantes, isto é, passa a ser garantido a todos (WILHELMI, PISARELLO, 2008, p 141). Dessa forma, e em paralelo à internacionalização dessa

médicos y asistenciales y demás beneficios de la seguridad social podrán ser administrados sólo con fines sociales bajo la rectoría del Estado. Los remanentes netos del capital destinado a la salud, la educación y la seguridad social se acumularán a los fines de su distribución y contribución en esos servicios. El sistema de seguridad social será regulado por una ley orgánica especial. (VENEZUELA, 1999)

proteção tão peculiar ao trabalhador, surgem questões que se mostram como desafios a sua efetivação. As diferenças dos modelos previdenciários existentes no mundo é um exemplo disso.

Por se tratar de direito que requer contribuição pecuniária a um fundo gerido pelo Estado arrecadador, via de regra, os tipos, valores e critérios de acesso aos benefícios variam de país para país. Assim também ocorre com a quantidade de beneficiários, que em maior ou menor proporção reflete diretamente no “controle equilibrado” das contribuições e benefícios concedidos.

Os organismos internacionais como a OIT e a AISS preocupavam-se com um modo de “padronizar” os elementos mínimos de proteção previdenciária. Ou melhor, um modo de estabelecer o conteúdo mínimo desse direito para conferir vida digna ao trabalhador ou seus dependentes, independentemente do lugar do mundo onde viesse a demandar esse direito.

Tanto a OIT quanto a AISS foram inauguradas nos primeiros trinta anos do século passado, acompanhando a transformação social e a luta pela garantia de direitos sociais. E é a partir dessa perspectiva que em 1944 a Declaração de Filadélfia, por meio da Declaração referente aos fins e objetivos da Organização Internacional do Trabalho, que constitui anexo à primeira, consagrou o direito à seguridade social como direito fundamental a todo trabalhador, elevando-o a um instrumento internacional, conforme segue:

III

A Conferência proclama solenemente que a Organização Internacional do Trabalho tem a obrigação de auxiliar as Nações do Mundo na execução de programas que visem:

- a) **proporcionar emprego integral para todos e elevar os níveis de vida;**
- b) dar a cada trabalhador uma ocupação na qual ele tenha a satisfação de utilizar, plenamente, sua habilidade e seus conhecimentos **e de contribuir para o bem geral;**
- c) favorecer, para atingir o fim mencionado no parágrafo precedente, as possibilidades de formação profissional e **facilitar as transferências e migrações de trabalhadores e de colonos, dando as devidas garantias a todos os interessados;**
- d) **adotar normas referentes aos salários e às remunerações, ao horário e às outras condições de trabalho,** a fim de permitir que **todos usufruam do progresso** e, também, que todos os assalariados, que ainda não o tenham, percebam, no mínimo, um salário vital;
- e) assegurar o direito de ajustes coletivos, incentivar a cooperação entre empregadores e trabalhadores para melhoria contínua da organização da produção e **a colaboração de uns e outros na elaboração e na aplicação da política social e econômica;** (grifo nosso) (OIT, 1948)

A partir da Declaração, das transformações propostas pelo modelo Beveridge e, ainda, da posterior consagração da seguridade social como direito humano em 1948, os princípios elementares da seguridade social passam a se fazer presentes em grande parte dos países, sobretudo naqueles que ratificaram a adesão à OIT, que ao longo dos anos aprimorou e delineou a aplicação prática desses princípios.

Ao falar em princípios elementares, pode-se afirmar que se tratam de normas endereçadas aos Estados sobre a segurança social dos trabalhadores, extraídas do Plano Beveridge e da Declaração de Filadélfia. São eles: a) o princípio da universalidade da cobertura; b) o da igualdade, equidade ou uniformidade de tratamento; c) o da solidariedade e redistribuição de renda; d) o da abrangência e suficiência das prestações; e) da unidade e da responsabilidade do Estado, eficiência e participação na gestão e, também; f) o da sustentabilidade financeira. Trabalhem com os mais relevantes.

Por universalidade da cobertura entende-se que “a proteção social deve alcançar todos os eventos cuja reparação seja premente, a fim de manter a subsistência de quem dela necessite” (CASTRO; LAZZARI, 2007, p. 97-98). A universalidade impõe aos Estados o dever de prestar ações e serviços de seguridade social a todos que necessitem, seja na esfera previdenciária ou nas prestações não contributivas, como a de saúde e a de assistência.

Ocorre que a natureza contributiva da proteção previdenciária permite que tenham acesso a benefícios apenas os trabalhadores (ou seus dependentes) que tenham contribuído com o sistema. Assim sendo, universalizar a cobertura previdenciária, no contexto dos países Mercosul, é assegurar o acesso a todos os trabalhadores que contribuíram com o sistema, criando políticas que garantam renda básica apenas a eles, mas excluindo parcela dessa classe que não contribui, normalmente por força da informalidade do mercado de trabalho, ou do trabalho precário (MARDONES, 2007, p. 53-54).

Parece-nos mais acertado falar em busca pela universalização da cobertura previdenciária, através da implementação de políticas que incluam as parcelas da classe trabalhadora excluídas dessa proteção. Nesse sentido, como decorrência da busca pela universalização da cobertura previdenciária, outro princípio surge na esteira: que é o da compulsoriedade de participação ou filiação ao regime previdenciário (CASTRO; LAZZARI, 2007, p. 48), mas que, de qualquer forma, só atende aos filiados.

O princípio da solidariedade e redistribuição de renda, a seu turno, está associado ao fato de que toda sociedade deve contribuir com o financiamento da seguridade social, a fim de garantir a sustentabilidade do sistema, sobretudo no de natureza previdenciária. Como afirmam Castro e Lazzari (2007, p. 96) a “noção de bem-estar coletivo repousa na possibilidade de proteção de todos os membros da coletividade, somente a partir da ação coletiva de repartir os frutos do trabalho, com a cotização de cada um em prol do todo, permite a subsistência de um sistema previdenciário.” Dessa afirmação decorre a noção de redistribuição de renda provocada pela seguridade social. Em sendo arrecadado por diversas fontes, o produto redistribuído de forma universal corrobora para um sustento solidário, sobretudo na esfera previdenciária.

A solidariedade, todavia, não tem produzido redistribuição capaz de reduzir as desigualdades existentes nos países do Mercosul. Os modelos de fundos previdenciários existentes são formados em unânime maioria, por contribuições dos próprios trabalhadores e empregadores, com pouca participação estatal. Assim, a redistribuição ocorre de forma horizontal, entre os trabalhadores que contribuíram com o sistema previdenciário diretamente.

Para que haja redistribuição de forma vertical, transformando, assim, a realidade social das classes menos favorecidas, importa em realizar reformas nos regimes previdenciários que permitam seu custeio com maior participação de impostos, e menos por meios próprios (contribuição).

O princípio da abrangência e suficiência das prestações traz à seguridade social a necessidade de se amparar a todos contra os riscos sociais, devendo as prestações serem suficientes para assegurar uma vivência digna diante da condição incapacitante. A suficiência da prestação se caracteriza em esta ter condições de cobrir a totalidade do dano ou contingência sofrido. Assim, pode-se afirmar que

Em geral, toda contingência social que alcança a um indivíduo produz um dano que tem consequências imediatas; mas também consequências mediatas. Nesse sentido, implica que a cobertura abarque tanto necessidades materiais quanto necessidades psicológicas. Este princípio prevê que todas elas devam ser atendidas, e uma vez mais se torna primordial a gestão que realizam os organismos de seguridade social encarregados de oferta de cobertura. (CIESS, 2010, p. 43) (tradução livre)⁶²

⁶² Do original: En general, toda contingencia social que alcanza a un individuo produce un hecho dañoso que tiene consecuencias inmediatas, pero también consecuencias mediatas. En idéntico sentido, puede implicar que la cobertura abarque tanto necesidades materiales como necesidades psicológicas. Este

Convém registrar que, para atender ao princípio da sustentabilidade financeira, como será tratado mais adiante, há tendência entre os países do Mercosul de se estabelecer um teto no valor dos benefícios, isto é, o valor máximo que pode ser pago a um trabalhador (ou seus dependentes) em razão da sua contribuição. Brasil, Argentina e Uruguai, a título de exemplo, instituíram teto em benefícios, o que nem sempre assegura a suficiência da prestação no atendimento às necessidades momentâneas do obreiro.

Tradicionalmente, as políticas de seguridade social no modelo pós bem-estar social são geridas pelos Estados, até porque o plano Beveridge recomendou a unificação administrativa com a finalidade de promover a eficiência e redução dos custos (MESA-LAGO, 2006, p. 30). Trata-se da aplicação direta do princípio da unidade, responsabilidade do Estado, eficiência e participação na gestão. Assim, a unidade sugere uma centralização da gestão da seguridade social, assim como a responsabilidade do Estado recomenda que este ente seja o único responsável por administrar as funções do sistema de seguridade social, o que promoverá a eficiência na gestão; gestão essa que, ao contar com a participação de segurados na sua administração, mostra-se como uma importante ação de democracia.

A gestão do sistema previdenciário é de competência de cada Estado membro; todavia, o Brasil foi o único país, dentre os pesquisados, que admite a participação da classe trabalhadora nos órgãos colegiados de deliberação acerca da seguridade social (MASSAMBANI, 2013, p. 40). Tal participação chega a ser mais democrática que ao estabelecido no Regulamento Administrativo do Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul. No plano regional, não foi criado nenhum órgão deliberativo quanto à proteção previdenciária, apenas se distribuiu as competências entre as entidades gestoras e organismos de ligação, todos aparelhados nos Estados. (MERCOSUL, 1997b)

No que tange a administração do sistema de previdência social pelos Estados, convém registrar que a extensão de atuação ao setor privado após as reformas previdenciárias neoliberais ocorridas nos sistemas dos países do Mercosul tende a mercantilizar cada vez mais a proteção social (SIMIONATO, 2001, p. 39).

principio prevé que todas ellas deben ser reparadas, y una vez más se torna primordial la gestión que realicen los organismos de seguridad social encargados de brindar la cobertura.

A ideia de eficiência na gestão dos recursos previdenciários dialoga, após as reformas dos regimes, com o equilíbrio atuarial, de modo que os gastos na seara da seguridade social devem ser iguais ou menores que as receitas auferidas das contribuições dos trabalhadores e empresas.

Em verdade, o princípio da sustentabilidade financeira preconiza que os gastos e despesas do sistema de seguridade social seja financiado de forma coletiva por meio de contribuições e impostos. Ainda assim, tal modelo de financiamento deve evitar que pessoas de baixa renda tenham de suportar contribuições elevadas (DRAIBE; RIESCO, 2009, p. XIII). Por essa razão, deve-se levar em conta a situação econômica do país e das pessoas protegidas, mas sempre buscando a manutenção do equilíbrio da seguridade social nos regimes de longo prazo.

Os princípios estabelecidos a partir da década de 1940 e em um cenário de ampliação da ação estatal em prol do bem-estar social logo foram incorporados pelos países do Mercosul, ao passo que, ao final da década de 1970, todos já haviam internalizado tais diretrizes. Destaca-se que a aprovação, entre as décadas de 1960 e 1980, de importantes tratados e recomendações que, senão diretamente, indiretamente repercutiram nos sistemas de seguridade social da região, contribuíram para essa massiva adesão.

A previdência social de cada país do Mercosul sofreu reformas para internalizar os princípios, haja vista que o Brasil, a Argentina e o Uruguai desenvolveram sistema de seguros sociais entre as décadas de 1920 e 1930. Entre as décadas de 1940 e 1950 foi a vez da Venezuela implementar programa similar, muito embora até o final de 2014 não ter aderido ao sistema de proteção previdenciária regional do Mercosul. Já o Paraguai instituiu política previdenciária entre as décadas de 1960 e 1970, sendo considerado tardio em relação aos países da América Latina. (MESA-LAGO, 2006, p. 19)

As mudanças econômicas, sociais, geográficas e populacionais, assim como o processo de globalização a partir da década de 1980, que também contou com a participação dos organismos financeiros internacionais, desencadearam um novo paradigma nos sistemas de seguridade social. Foi a partir desse período que reformas estruturais na seguridade social, sobretudo na esfera previdenciária, foram implementadas transformando os princípios vigentes, agregando outros e produzindo reflexos à classe trabalhadora. (DRAIBE; RIESCO, 2009, p. 44-45)

A seguridade social nos países do Mercosul também sofreu os efeitos do neoliberalismo e da globalização econômica. A previdência nesses países passou por alterações, se não estruturais, de ordem paramétricas. É possível verificar mudanças estruturais na Argentina e Uruguai, ao passo que no Brasil, Paraguai e Venezuela foram paramétricas, pontuais. Tais reformas vigoram até os dias atuais nesses países.

A Argentina e Uruguai, a partir da década de 1980, promoveram reformas nos sistemas previdenciários substituindo o modelo puramente público pelo misto, isto é, abrindo espaço para atuação do setor privado, conforme já comentado. Esse modelo misto já foi incorporado pelo Paraguai a partir de 1992 (PARAGUAI, 1992). A partir daí, os princípios da promoção da poupança nacional e o mercado de capitais, e o da imunidade à ingerência estatal e política passam a vigor nesses modelos, adequando-se ao contexto social internacional.

Por princípio da promoção da poupança nacional e o mercado de capitais deve ser entendido como uma das principais justificativas à reforma previdenciária em diversos países. Voltado ao sistema privado, este princípio estabelece que esse novo modelo irá gerar acúmulo de capital, elevação da poupança nacional, o desenvolvimento do mercado de valores e, também, diversificará a carteira de investimentos, gerando crescimento econômico, emprego e melhores benefícios aos trabalhadores. (MESA-LAGO, 2006, p. 46)

Nos países do Mercosul, as contribuições superam o aporte de recursos provenientes de impostos, sendo captados como receita estatal e utilizados em outros fins – como investimentos, obras públicas e etc. Para auferir “lucro” com os valores aportados, os Estados estão investindo esses recursos no mercado de capital, através da colaboração da iniciativa privada – como é o caso do Paraguai, Argentina e Venezuela, para aumentar seus rendimentos e também aquecer o mercado econômico através da poupança. Segundo Simionato (2001, p. 39), tais práticas beneficiam não apenas o governo, mas também grupos econômicos e empresas transnacionais por conta desse mercado que é financiado pelos trabalhadores.

Já a ideia de se pautar por princípio a imunidade à ingerência estatal e política é garantir que o sistema privado previdenciário não sofra intervenção do Estado na sua gestão, devendo limitar-se às suas funções burocráticas de regulação, supervisão e apoio na transição dos sistemas (DRAIBE; RIESCO, 2009, p. 48). Vale dizer que a imunidade aqui conferida, conforme bem observa Mesa-Lago (2006, p. 47), e também reconhecida pelo Banco Mundial, é a proteção contra o risco político que o Estado

poderia causar por se tratar de um direito humano e ser desse ente a responsabilidade por garantir o acesso e a cobertura à classe trabalhadora.

É possível observar que a liberação ao setor privado da gestão previdenciária segue tendência mundial neoliberal, inclusive quanto aos princípios que se somam aos existentes para assegurar a atuação capitalista sobre a classe trabalhadora sem a ameaça interventiva do Estado. Todavia, muito embora nem todos os países do Mercosul tenham aderido ao modelo misto de proteção previdenciária, os princípios vigentes à época ganharam novas interpretações para atender ao novo cenário internacional.

A busca pela universalidade da cobertura passou a ser vista como maneira de se gerar “acomodação” (ou dependência) das pessoas diante do Estado, o que prejudica o ideal neoliberal de iniciativa individual. Nesse mesmo sentido, o princípio da igualdade, equidade ou uniformidade de tratamento, não eliminou a discriminação por gênero e no acesso à proteção previdenciária após as reformas, pelo contrário, manteve-as, assim como a separação, dentro do sistema público de previdência, entre regimes próprios, destinados a certos grupos sociais, e o regime geral, com critérios de acesso e benefícios que atendem à ótica liberal. (MESA-LAGO, 2006, p. 44)

O princípio da solidariedade, por sua vez, é deixado de lado pelos países no que tange a sua inclusão a partir da proteção previdenciária. Os sistemas públicos não se mostram solidários ao não assegurar a cobertura à toda população, além de endereçar incentivos a grupos sociais de média renda que não precisam, efetivamente. Há que se ponderar a tendência de crescimento de rejeição da solidariedade entre os jovens pois, com o envelhecimento populacional e a elevação da expectativa de vida, são estes que sustentarão o sistema previdenciário. (MESA-LAGO, 2006, p. 44)

O que se nota, com base nos estudos ora trazidos, é a substituição paulatina do princípio da solidariedade pelo princípio da equivalência, o que restringe a previdência social à relação entre a contribuição e a prestação. O Estado, atua, nessa ótica, buscando o equilíbrio entre a renda e o gasto com o valor das prestações pagas. E quando há ações solidárias por parte dos Estados, estas são custeadas através dos impostos, e não das contribuições que financiam o sistema previdenciário.

Os sistemas previdenciários dos países do Mercosul, dentro desse panorama, adentram o século XXI sob forte influência neoliberal, refletidas nas mudanças principiológicas – algumas até já incorporadas ao ordenamento jurídico interno dos

Estados parte, e na priorização do equilíbrio financeiro e orçamentário do Estado. É a partir da previsão desses custos que os Estados passam a pensar na proteção previdenciária como fator importante no deslocamento da força de trabalho, posto que garante segurança aos obreiros migrantes.

O Acordo Multilateral de Seguridade Social seguiu a mesma esteira das alterações pós década de 1980, o que pode ser verificado através da análise principiológica em que fora constituído. É possível verificar em sua redação a tentativa de se abarcar o princípio da universalidade da cobertura, reconhecendo o direito à Seguridade Social – leia-se proteção previdenciária – “a todos os trabalhadores que prestem ou tenham prestado serviços em quaisquer dos Estados Partes” do Mercosul (MERCOSUL, 1997a). Ademais, há também a busca pela uniformidade de tratamento, com vistas a evitar discriminações entre nacionais e estrangeiros dos Estados membros.

Os princípios da unidade e da responsabilidade do Estado, assim como o da sustentabilidade financeira estão presentes tanto no Acordo como em seu Regulamento Administrativo (MERCOSUL, 1997b), com o objetivo de centralizar as solicitações e tramitação de benefícios junto aos organismos de ligação dos Estados e garantir o equilíbrio financeiro desses quanto às concessões de benefícios proporcionalmente ao tempo contribuído naquele país.

Observe-se que a ideia de solidariedade parece ser substituída, também no âmbito regional, pela equivalência, haja vista que o trabalhador só tem cobertura proporcional ao contribuído no país (MERCOSUL, 1997b), mantendo a lógica neoliberal de estreitamento da relação entre contribuição e prestação equivalente ao pago, o que nem sempre é suficiente para garantir vivência digna, sobretudo em outro país.

A criação do Acordo, também permeada pela nova interpretação dos princípios de Seguridade Social, produz proteção previdenciária que ainda carece de avanços no âmbito do Mercosul e em benefícios à classe trabalhadora. Tratam-se de desafios pautados na agenda social do bloco que irão contribuir para uma maior proteção do trabalhador nessa seara e, também, para o fortalecimento do processo de integração não só econômica, mas também social.

CAPÍTULO III

3. DESAFIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO MERCOSUL

Verificado o processo de integração peculiar vivido pelos países do Mercosul, passa-se a enfrentar os desafios desse bloco na esfera previdenciária. E é a partir da celebração do Acordo Multilateral de Seguridade Social que, no processo de integração do Mercosul, inicia-se a atenção à esfera social e à previdenciária.

Segundo Costa (2009, p. 77), “a legitimidade do Mercosul passa pela criação de mecanismos que incorporem e garantam níveis de proteção social”. Nos primeiros anos da década de 1990 os avanços sociais se quedaram na produção e negociação do acordo multilateral, pois ainda se priorizou a integração comercial. Na segunda metade dessa década, os Estados membros passam a discutir a temática, estabelecer ações com as mesmas finalidades, ainda que orientadas para os seus próprios cidadãos, além de surgir órgãos dentro da estrutura mercosulina para dar conta de acompanhar as políticas sociais em cada país e conjuntas.

Legitimar um bloco como o Mercosul assegurando garantia de direitos aos trabalhadores é um ponto bastante inquietante. É necessário integrar para além do comercial, dialogando com outras áreas de interesse comum da região. Parece-nos que a proteção social, ou melhor, os direitos humanos, devem servir de base para esse processo integrativo. Em suma, proteger os trabalhadores através de direitos é o que, a nosso ver, legitima cada vez mais os processos de integração social, superando o comercial.

E é aqui que surgem dilemas políticos e sociais do Mercosul, no sentido de se adequar, estruturalmente, para atender ao desenvolvimento social do bloco. Através da proteção previdenciária o avanço foi iniciado, mas ainda há muito que ser feito, sobretudo no que concerne ao acesso e a abrangência da cobertura previdenciária aos trabalhadores, conforme se aborda a seguir.

3.1 AGENDA SOCIAL DO MERCOSUL

Ao tratarmos dos desafios da proteção previdenciária no Mercosul, há que se abordar a institucionalização e avanço da agenda social desse bloco. Nesse trabalho, a agenda social pode ser entendida como um conjunto de orientações ou pauta aos

Estados membros a fim de que se promova o desenvolvimento social nos países do Mercosul através do acesso a direitos. Trata-se, assim como as normas de direitos humanos, de um construído histórico, que ganha força a partir dos avanços sociais obtidos no final da década de 1990 e, cuja maior atenção dos Estados se dá após a virada do século.

A agenda social no Mercosul é um desdobramento da agenda política já existente na região, a partir do Acordo Multilateral de Seguridade Social (1997) e da Declaração Sóciolaboral (1998), e pode ser verificada com a ampliação dos debates para se articular políticas sociais no bloco.

O primeiro ato foi a criação da Reunião de Ministros e Autoridades do Desenvolvimento Social (RMADS), em 2000, cuja finalidade é o planejamento e submissão de propostas de ações conjuntas voltadas ao desenvolvimento social dos Estados partes (MERCOSUL, 2000). A promoção de desenvolvimento social em um grupo de países tão assimétricos vem na esteira da redução da desigualdade social na região, ato necessário para aprofundar a integração regional.

A ascensão de governos progressistas⁶³ ao poder dos países do Mercosul⁶⁴ (SARAIVA; BRICEÑO RUIZ, 2009, p. 159), desencadeou, a partir de 2002, maior atenção à integração social do bloco, de modo que se fez constar a questão social no Programa de Trabalho do Mercosul (PTM) 2004-2006. Buscou-se, entre os anos de 2004 e 2006, promover maior diálogo entre as pesquisas sociais dos países, visando aprofundar as reflexões sobre a temática social e calcar a base ao estabelecimento de metas às políticas comuns dos países do Mercosul. (MERCOSUL, 2003)

A esfera social, no PTM 2004-2006, limitou-se a três metas: a ampliação da participação da Sociedade Civil no FCES, advinda do Grupo Mercado Comum; a implementação do projeto de cooperação com a União Europeia para avançar na construção da dimensão sociolaboral do Mercosul, proposta pelo SGT-10, Comissão Sociolaboral e Comitê de Cooperação Técnica e; desenhar e desenvolver estrutura de articulação entre os investigadores sociais e instituições do Mercosul para troca de experiências e estudos exitosos sobre programas e projetos sociais, objetivando

⁶³ Ou, como definem os autores: “governos de esquerda”. (SARAIVA; BRICEÑO RUIZ, 2009, p. 159).

⁶⁴ A Argentina passa a ser presidida, em 2003, por Nestor Krichner. O Brasil, no mesmo ano, por Luis Inácio Lula da Silva. O Uruguai, a partir de 2005, pelo médico Tabaré Vázquez. O Paraguai, a partir de 2008, por Fernando Lugo. Outros países de grande importância no contexto sul-americano também se alinharam na mesma conjuntura, tal como a Venezuela, com a posse de Hugo Chavez antes de todos os demais, em 1999, e Equador, com a posse de Rafael Correa, em 2007.

consolidar a base para a construção de políticas sociais comuns, oriunda da RMADS. (MERCOSUL, 2003)

Ocorre, entretanto, que nem todos os países do bloco dispunham de condições orçamentárias e estruturais para financiar ações que aparelhassem o Estado de forma adequada ao atendimento das políticas sociais (assimetrias)⁶⁵, sobretudo por força da crise econômica e social enfrentada na década anterior. Ademais, também não havia mecanismo de monitoramento dessas ações, dos indicadores sociais e que, através dos resultados, pudesse partilhar da troca de experiências exitosas no âmbito social. Em busca de atender a essas demandas institucionais, o Mercosul inaugura, em 2004, o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) (MERCOSUL, 2004b) e, em 2007, o Instituto Social do Mercosul (ISM), objetivando avançar no processo de convergência das políticas sociais através de um projeto integrador, sinalizando, como bem é frisado nas razões de criação do ISM, o desenvolvimento humano integral (MERCOSUL, 2007).

Apesar da conjuntura política que contribuiu para os avanços na proteção social da região, inclusive corroborou para a entrada em vigor do Acordo Multilateral de Seguridade Social, em 2005, conforme já trazido, o Mercosul carece de concretas ações que institucionalize os objetivos traçados pelos órgãos do bloco, abandonando a prática das “declarações de intenções” sobre a necessidade de políticas sociais integradas sem a efetiva implementação, diferentemente do que ocorre com a União Europeia, por exemplo. (COSTA, 2013, p. 89; DRAIBE; RIESCO, 2009, p. 93)

Observa-se a carência de institucionalidade das ações sociais do bloco; arrisca-se afirmar que a carência é de efetividade. Tanto é fato que a Cúpula Social ocorrida na cidade de Córdoba, em 2006, produziu um comunicado assinado pelos presidentes dos Estados membros, onde os mesmos reconhecem a importância e necessidade de se estabelecer Plano Estratégico de Ação Social para a região (BRASIL, 2010, p. 31), o que até 2010 mostrou-se sem efetivo resultado, isto é, sem a concreta transformação da realidade social dos cidadãos de forma integrada; o que se tem visto são ações de cada Estado, de forma individualizada, aos seus cidadãos.⁶⁶

⁶⁵ É constatada a assimetria entre os países considerando o Produto Interno Bruto (PIB) e capacidade de produção.

⁶⁶ Destaca-se que após 2010, embora tenha havido o que possamos identificar como desaceleração das articulações na seara social, dois importantes acontecimentos não podem ser ignorados: o primeiro é a Decisão do CMC (MERCOSUL, 2012b), que estabelece que as Cúpulas Sociais devem ocorrer semestralmente, cabendo a organização à Presidência Pro Tempore do bloco, com vistas a aprofundar a dimensão social do bloco. Outra, é a Resolução do GMC que regulamenta a Dec. 65/2010 do CMC,

Em 2010, através da Decisão nº 67/2010 (MERCOSUL, 2010), o Conselho Mercado Comum estabeleceu os eixos, diretrizes e objetivos prioritários do Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul, que fixou os eixos de ação prioritários do bloco a fim de se atender aos segmentos mais pobres e que demandam atenção à inserção no mercado de trabalho. A proteção previdenciária consta no Eixo VII do documento, intitulado “Assegurar o acesso ao Trabalho decente e aos Direitos Previdenciários”, cujas diretrizes são as seguintes:

[...]

Diretriz 18: Incorporar a perspectiva de gênero na elaboração de políticas públicas laborais.

[...]

Diretriz 19: Promover a geração de emprego produtivo e trabalho decente na formulação de programas de integração produtiva no Mercosul.

[...]

Diretriz 20: Fortalecer o Diálogo Social e a Negociação Coletiva.

[...]

Diretriz 21: Consolidar o sistema multilateral de previdência social.

[...]

Diretriz 22: Consolidar a temática ambiental como eixo transversal das políticas públicas.

[...]

Diretriz 23: Promover mudanças em direção a padrões mais sustentáveis de produção e consumo.

[...] (MERCOSUL, 2010, p. 07-09) [grifo nosso]

Também em 2010, foi deliberado o estabelecimento progressivo de um Estatuto da Cidadania do Mercosul, devendo ser concluído até o 30º aniversário da assinatura do Tratado de Assunção (1991), isto é, em 2021. A expectativa é de se garantir aos nacionais dos Estados-partes os mesmos direitos e liberdades em todo o território do bloco, através da implementação de política de livre circulação de pessoas, igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, econômicas e culturais aos nacionais dos Estados membro do Mercosul e, ainda, a promoção da igualdade de condições para acesso ao trabalho, saúde e educação. Na esfera previdenciária trabalha-se com a integração dos cadastros previdenciários (VIEIRA MARTINS, 2014, p. 109-110), medida que amplia o acesso e atendimento ao trabalhador.

Como pode ser observado, preocupação dos Estados parte também se dá com a questão previdenciária e as ações pelo trabalho decente, longe de serem consolidados no bloco. Conferir proteção social aos trabalhadores do Mercosul

com vistas a ampliar a participação da sociedade civil organizada e facilitar o conhecimento de direitos advindos da integração, através criação de Registro de Organizações e Movimentos Sociais do Mercosul (MERCOSUL, 2013b).

favorece a mobilidade de pessoas, aproximando a livre circulação no bloco (PEREIRA; RODRIGUES, 2014; COSTA, 2013, p. 87)

Estabelecer, nesse sentido, proteção previdenciária num bloco com as peculiaridades como as do Mercosul constitui significativo desafio aos seus membros, sobretudo no que concerne ao acesso e a universalização a essa proteção. A partir dos avanços obtidos, resta verificar como a agenda social do Mercosul atua nos dias atuais no acesso e universalização da proteção previdenciária aos trabalhadores do bloco. Para tanto, importa resgatar e trazer à discussão os conceitos relacionados nos capítulos precedentes.

3.2 ACORDO MULTILATERAL DE SEGURIDADE SOCIAL

A edição do Acordo Multilateral de Seguridade Social representou, sem dúvida alguma, reconhecido avanço social ao Mercosul. Através de sua operacionalização, a partir de 2005, foi que efetivamente se fortaleceu a política regional que visa tutelar a proteção previdenciária aos trabalhadores.

Um acordo de natureza previdenciária contribui, normalmente, para aprofundar o processo de integração social. É através dele que se estimula a livre circulação de pessoas – característica elementar de um Mercado Comum e objetivo do Mercosul previsto no Artigo 1º do Tratado de Assunção (MERCOSUL, 1991), sobretudo os trabalhadores, além de ampliar a proteção previdenciária à esfera regional, através da totalização das contribuições, isto é, a possibilidade de cômputo do tempo de contribuição de um país em outro.

O Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul, nesse sentido, ao entrar em vigor, passou a assegurar a totalização aos trabalhadores migrantes do bloco, para fins de obtenção de prestações por velhice, idade avançada, invalidez e morte. (MERCOSUL, 1997a)

Por se tratar de um acordo que coordena os sistemas de Previdência Social, seguindo a própria lógica estrutural do Mercosul, o Acordo Multilateral atua na coordenação dos sistemas internos de previdência social de cada Estado. Ao trabalhador será aplicada a norma do Estado parte em que exerce a atividade laboral, podendo ser computado, por força da totalização, o tempo de contribuição em um Estado noutro pertencente ao Mercosul. Observe-se que o objetivo desse documento

não é harmonizar os sistemas previdenciários, criando normas que reduzam as assimetrias existentes; é apenas coordenar, estabelecer o momento de aplicação de cada sistema interno, de modo a não deixar o trabalhador sem acesso e cobertura previdenciária na região, conforme afirmam Pereira e Rodrigues (2014) em entrevista concedida para realização desse estudo.

A tentativa do acordo é de assegurar um direito humano para além das fronteiras nacionais, haja vista a elevação das taxas de migração de trabalhadores no mundo e a existente restrição de acesso a certos direitos em virtude da não cidadania, de carência ou por não cômputo do tempo de contribuição ao sistema previdenciário do país de origem⁶⁷.

Considerando que a proteção previdenciária está assegurada regionalmente, indaga-se, quem, efetivamente, pode hoje gozar dela. Em outras palavras, quem tem acesso aos benefícios previdenciários contidos no Acordo Multilateral de Seguridade Social?

Nos termos do Artigo 2, item 1, do Acordo, os direitos previdenciários são reconhecidos aos trabalhadores

que prestem ou tenham prestado serviços em quaisquer dos Estados Partes, sendo-lhes reconhecidos, assim como a seus familiares e assemelhados, os mesmos direitos e estando sujeito às mesmas obrigações que os nacionais em tais Estados Partes com respeito aos especificamente mencionados no presente Acordo. (MERCOSUL, 1997a)

Ao assinalar que todos os trabalhadores, assim como os seus familiares e assemelhados, que se enquadrem nos requisitos citados deverão ser garantidos os mesmos direitos e obrigações concedidas aos nacionais dos Estados Parte, há aí, maior segurança social aos trabalhadores migrantes do Mercosul, equiparados a cidadãos do próprio Estado para fins de proteção previdenciária e em relação aos quatro benefícios pecuniários indicados no texto do acordo. Todavia, o acordo foi além, ao definir o que considera trabalhador, ou seja, “toda pessoa que, por realizar ou ter realizado uma atividade, está ou esteve sujeita à legislação de um ou mais Estados Partes” (MERCOSUL, 1997a).

⁶⁷ Apesar de o objeto principal do acordo ter sido os trabalhadores dos países do Mercosul, o mesmo reconhece a aplicação a trabalhadores de outra nacionalidade residentes ou que tenham prestado serviços no território de um de seus Estados partes. Caso o período de serviço tenha sido prestado em um outro país não pertencente ao Mercosul, este poderá ser computado se um dos Estados membro do bloco tiver acordo bilateral com o Estado em questão, desde que o Estado membro reconheça como próprio o período contribuído fora da região. (MERCOSUL, 1997a)

A partir das duas leituras, poderia se concluir que os direitos são assegurados, frise-se, a qualquer trabalhador que se enquadre nas definições ora trazidas. Mais ainda, que a proteção previdenciária, ao menos nos países do Mercosul, estaria universalizada, isto é, assegurada a todas as espécies de trabalhadores, independentemente da atividade prestada, ou das condições que assumiram para prestá-la. No entanto, há exclusões de trabalhadores e atividades que não estão amparadas no acordo, como se mostra adiante.

Importa realizar, entretanto, a leitura dos dois dispositivos trazidos conjuntamente com o item 2 do Artigo 3 do Acordo (MERCOSUL, 1997a), que diz, expressamente, que cada Estado Parte concederá as prestações pecuniárias de acordo com a sua própria legislação. Ocorre que, ao aplicar a norma interna de cada Estado parte, as assimetrias existentes em matéria trabalhistas insurgem, como nessa questão, cujo conceito de trabalhador fixado no acordo pode ser “ferido” conforme a norma interna do país.

Conforme a Ley de Contrato de Trabajo argentina, constitui trabalho toda atividade lícita prestada em favor de quem tem a faculdade de dirigi-la, mediante remuneração (ARGENTINA, 1976) (tradução livre)⁶⁸. Assim, o Trabalhador seria a pessoa que desempenha as atividades nessas condições.

O Paraguai, por sua vez, conceitua em seu Código do Trabalho o Trabalhador como sendo toda pessoa que executa uma obra ou presta a outros serviços materiais, intelectuais ou mistos, em virtude de um contrato de trabalho. Também define trabalho, para fins de aplicação da lei, como sendo toda atividade humana, consciente e voluntária, prestada de forma dependente e retribuída, para a produção de bens ou serviços. (PARAGUAY, 1993) (tradução livre)⁶⁹

O Uruguai, por sua vez, único país a trazer a definição de Trabalho na própria Constituição Federal, estabelece que todo habitante do país, sem prejuízo de sua liberdade, tem o dever de aplicar suas energias intelectuais ou corporais em forma que resulte em benefício da coletividade, o que se procurará oferecer,

⁶⁸ Do original: **Art. 4º, LCT — Concepto De Trabajo.** Constituye trabajo, a los fines de esta ley, toda actividad lícita que se preste en favor de quien tiene la facultad de dirigirla, mediante una remuneración. (ARGENTINA, 1976)

⁶⁹ **Código de Trabajo:** Art. 21. Trabajador es toda persona que ejecuta una obra o presta a otro servicios materiales, intelectuales o mixtos, en virtud de un contrato de trabajo.
Art. 8. Se entiende por trabajo, a los fines de este Código, toda actividad humana, consciente y voluntaria, prestada en forma dependiente y retribuida, para la producción de bienes o servicios. (PARAGUAY, 1993)

preferencialmente aos cidadãos, a oportunidade de ganhar o sustento mediante o desenvolvimento de uma atividade econômica (URUGUAY, 1967) (tradução livre)⁷⁰. Daí depreende-se, em resumo, que o trabalhador desempenha uma atividade econômica (que lhe permite auferir ganho remuneratório), para garantia de seu sustento e através do dispêndio de energia, seja intelectual ou física.

O Brasil, por fim, não prevê em sua legislação a definição do que venha a ser um Trabalhador, muito embora os incisos do artigo sexto da Constituição Federal, juntamente com o caput, reconheçam o Trabalho como direito social e assegura inúmeros direitos à classe trabalhadora. (BRASIL, 1988b)

Já a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), embora também não trabalhe com o conceito de trabalho e trabalhador, faz uso da expressão Empregado, o que a doutrina jurídica nacional classifica como uma espécie do gênero Trabalho (JORGE NETO; CAVALCANTE, 2013, p. 254-265). A CLT define empregado como sendo “toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário” (BRASIL, 1943).

A Venezuela não entrou nesse estudo porque, embora feita a adesão oficial ao Mercosul, não ratificou, até dezembro de 2014, o Acordo Multilateral de Seguridade Social, conforme previsão no artigo 19 do acordo (MERCOSUL, 1997a). Todavia, a nosso ver, isso não significa que seus nacionais não possam vir a ser por ele tutelados. Caberia apelação ao sistema interamericano de direitos humanos na proteção e aplicação do tratado não ratificado, haja vista a adesão da Venezuela à Convenção Interamericana de Direitos Humanos e o reconhecimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos. A corte também é competente para julgar as ações que afetem o progressivo desenvolvimento dos direitos econômicos e sociais, conforme prelecionar o art. 26 da convenção (OEA, 1969), inclusive quando da morosidade e burocracia estatal que impedem a sua efetividade.

Há que se ponderar, todavia, que já se encontra em vigor o Acordo Iberoamericano de Seguridade Social, sob a coordenação da Organização Iberoamericana de Seguridade Social (OISS), que tutela os mesmos direitos

⁷⁰ **Constituição do Uruguai** - Artículo 53- El trabajo está bajo la protección especial de la ley. Todo habitante de la República, sin perjuicio de su libertad, tiene el deber de aplicar sus energías intelectuales o corporales en forma que redunde en beneficio de la colectividad, la que procurará ofrecer, con preferencia a los ciudadanos, la posibilidad de ganar su sustento mediante el desarrollo de una actividad económica. (URUGUAY, 1967)

previdenciários que o Acordo do Mercosul, mas para uma gama maior de Estados, e cuja tramitação se encontra mais avançada pela Venezuela, que o ratificou em 16 de fevereiro de 2009⁷¹.

O que se pode observar é que os requisitos para ser um trabalhador nos Estados parte divergem do adotado pelo Acordo Multilateral, de modo que os critérios de acesso à proteção previdenciária tornam-se mais restritivos.

O Acordo multilateral estabelece, conforme comentado, que é trabalhador a pessoa que, realiza ou realizou alguma atividade e, em virtude desta, está ou esteve sujeita à legislação de um ou mais Estados Parte (MERCOSUL, 1997a). A nosso ver, essa sujeição pode ser de qualquer forma, haja vista a norma ser aberta, o que dá maior amplitude no rol de obreiros tutelados pelo instrumento.

Todavia, ao analisar o direcionamento às legislações internas dos Estados parte, observamos com facilidade a presença de requisitos comuns para se definir o Trabalhador: a subordinação a alguém, a habitualidade na prestação da atividade e a remuneração pela atividade prestada. No conceito argentino, brasileiro e paraguaio é cristalina essa percepção. No uruguaio, depende de maior interpretação, sobretudo no que tange o provimento do próprio sustento através do trabalho, que deverá ser habitual e remunerado, e na promoção de uma atividade econômica – o que no arranjo social moderno não exclui a subordinação.

O acesso à proteção previdenciária, assim, está condicionado, em todos os países do Mercosul que a reconheceu, ao preenchimento, pelo trabalhador, dos requisitos de habitualidade, subordinação e percepção de salário pela atividade prestada em um dos Estados parte. Tal percepção exclui do rol de protegidos um grande número de trabalhadores, como os informais⁷² e os desempregados⁷³, por

⁷¹ Conforme consulta feita ao sítio da OISS <<http://www.oiss.org/spip.php?article5336>>, em 18 de janeiro de 2015. O acordo foi assinado por Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, El Salvador, Espanha, Paraguai, Peru, Portugal, República Dominicana, Uruguai e Venezuela, mas só se encontra vigente, por conta da tramitação interna de cada país, aos seguintes: Bolívia, Brasil, Chile, Equador, El Salvador, Espanha, Paraguai, Portugal e Uruguai.

⁷² A média de trabalhadores ocupados em setores informais da economia nos países do Mercosul atingiu a marca de 40,55% dos trabalhadores. O Paraguai ainda segue a liderança na informalidade, com 52,7%. Em segundo lugar, a Argentina, com 37,7%. Logo atrás, o Brasil, com 37,3% e, em seguida, o Uruguai, com 35,1%. (CEPAL, 2014)

⁷³ A OIT (2013, p. 43-44) aponta que o desemprego entre os países do Mercosul tende a não reduzir mais, mantendo os índices atuais, quais sejam, Argentina 7,3% de desempregados, Brasil, 5,6% de desempregados, Paraguai com 8,1% e o Uruguai com 6,8% de desempregados. Todavia, alerta que a América Latina apresenta, hoje, 14,8 milhões de pessoas desempregadas e que, nos próximos 10 anos, deverá gerar 43,5 milhões de empregos, haja vista as mudanças do mercado, geográficas e populacionais que demandará maior atenção aos países dessa região.

exemplo. Conforme Pereira e Rodrigues (2014), o Acordo protege aqueles trabalhadores que, em algum momento de suas vidas, contribuíram com a previdência de algum dos países do Mercosul. Cada legislação pode definir e alterar o que consideram como tempo de contribuição, mas, na atualidade, todos os países entendem como o aporte efetivo de recursos, de modo que, o trabalhador na informalidade⁷⁴, não goza da proteção previdenciária.

Convém registrar que este estudo adota a concepção ampliada de Antunes e Alves (2004, p. 342-343) acerca do trabalhador em uma sociedade cujo capital se mundializou. Trata-se de toda a classe de pessoas que vive do trabalho, da venda de sua força de trabalho, sendo apenas assalariados, privados dos meios de produção e que sofrem os efeitos da precarização.

A proteção previdenciária em cada Estado parte, nos termos do acordo, estende aos trabalhadores migrantes os mesmos direitos e sujeita às mesmas obrigações que os nacionais do Estado Parte em que busca a proteção (MERCOSUL, 1997a). Constrói-se aí o vínculo de pertencimento entre o obreiro e o Estado protetor, que passa a ter o dever de protegê-lo e garantir a segurança de renda caso sofra perda da sua capacidade laborativa.

Essa lógica reproduz a concessão do status de cidadania ao nacional de outro Estado membro do Mercosul, passando a tratá-lo com a igualdade e a uniformidade que os nacionais do Estado de destino teriam.

Observe-se que o acordo multilateral não ampliou um direito social a todos os trabalhadores. Apenas o estendeu para alguns, mantendo a fragmentação e a estratificação característica do processo de internacionalização do capital. (ANTUNES; ALVES, 2004, p. 342)

Se incumbe à legislação interna a delimitação da proteção previdenciária, o trabalhador coberto, isto é, protegido, via de regra, será aquele que detém uma relação de emprego, contando com a subordinação a um empregador, com a habitualidade e mediante o pagamento de salário pela atividade prestada (JOÃO NETO; CAVALCANTE, 2013, p. 264-265); em síntese, o trabalhador empregado.

Além do critério geral de acesso, qual seja, ser o trabalhador empregado, há outros dois que também são reconhecidos no que tange a aplicação do Acordo. Note-

⁷⁴ Destaca-se que 40% dos trabalhadores da América Latina não gozam de nenhum tipo de proteção social (OIT, 2013, p. 56). Dentre os países do Mercosul, o Paraguai é o país mais afetado, em que oito a cada dez trabalhadores não possuem acesso à proteção previdenciária (PARAGUAY, 2013).

se que em ambos os casos o acesso só se dá com a formalização do trabalhador junto ao Estado.

O primeiro é o trabalhador por conta própria – ou, nos termos da legislação brasileira, trabalhador individual. Trata-se do trabalhador que não possui o vínculo da subordinação, mas que segue a tendência de ser segurado obrigatório nos sistemas internos de previdência (PEREIRA; RODRIGUES, 2014). Em suma, se este tipo de trabalhador formalizar a sua atividade, terá acesso à proteção previdenciária no âmbito interno e regional.

O segundo tipo também se trata do trabalhador por conta própria, mas é resultante da política brasileira (Lei Complementar n. 128, de 19 de dezembro de 2008) para reduzir a informalidade no país e ampliar as receitas de financiamento da seguridade social, haja vista que 43,9% dos contribuintes individuais (ou, em números absolutos, 38,4 milhões de trabalhadores de um universo de 87,5 milhões) não contribuíam para a previdência social, até 2008. O denominado Microempreendedor Individual (MEI), na prática se trata de alternativa aos trabalhadores por conta própria no sentido de incluí-los na proteção social a partir da cobertura previdenciária (CONSTANZI; BARBOSA; RIBEIRO, 2011, p. 387-389), oportunizando que estes se tornem “pessoas jurídicas simplificadas”, o que também não afasta a política do processo de precarização do trabalho.

Ao falar em abrangência da proteção previdenciária, é possível verificar que, após nove anos de entrada em vigor, esta não se mostrou como mecanismo efetivo de proteção a todo trabalhador migrante no Mercosul, haja vista que os requisitos para acesso a essa proteção permite a cobertura apenas aos trabalhadores empregados, regra geral, que contam com contribuições de prestações ao seguro social de algum dos Estados partes.

A circulação de trabalhadores de forma segura no Mercosul, com proteção previdenciária, fica adstrita a parcela da classe trabalhadora, que deve possuir vínculo de emprego e, por consequência, com o seguro social do país em que almeja a proteção. Ainda que o acordo amplie a circulação de pessoas (PEREIRA; RODRIGUES, 2014), não é possível verificar que ele amplie a proteção social. Esta decorre do crescimento econômico e da geração de emprego; fatores estes que, a nosso ver, estimulam a circulação de obreiros pelos países do bloco.

Outra questão importante é mensurar o número de benefícios concedidos em virtude do acordo, desde 2005, quando entrou em vigor. Até o dia 30 de setembro de 2014, os benefícios foram concedidos da seguinte forma:

Quadro 02 – Benefícios concedidos em virtude do Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul

País	Número de benefícios concedidos
Argentina	132
Brasil	0
Paraguai	21
Uruguai	149
Total	302

Fonte: Elaboração própria com base na informação verbal concedida pela servidora do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) do Brasil, em 30/09/2014, Maria da Conceição Coelho Aleixo.

O número de beneficiários do documento em análise, além de evidenciar o baixo número de trabalhadores protegidos no bloco e alertar para estudos acerca da informalidade, também desperta o olhar crítico para outra questão. Trata-se de se compreender qual a motivação de se reunir esforços para o estabelecimento de proteção previdenciária no âmbito regional se, após mais de nove anos de sua entrada em vigor, a circulação no bloco continua baixa, há pequena parcela de protegidos e grandes grupos excluídos da proteção, e os números de benefícios concedidos são ínfimos perto da população obreira dos quatro países. A partir das percepções feitas por Esping-Andersen (1991), Fiori (1997), Antunes e Alves (2004), Costa (2006; 2008; 2013), Draibe e Riesco (2009), Kerstenetzky (2012) e Vieira Martins (2014), pode-se trabalhar com duas principais razões que contribuem para a compreensão dos problemas levantados.

A primeira razão é de que o acordo foi pensado na lógica de se atender às empresas transnacionais da região, ou aquelas que desejavam expandir sua produção para o âmbito regional. Através do acordo, é possível efetuar a circulação de mão de obra com segurança social entre os países da região.

Trabalhadores com qualificações específicas para atender às demandas produtivas poderiam, a partir da entrada em vigor do acordo, ser transferidos para prestar serviços em qualquer dos países do Mercosul protegidos contra riscos, do ponto de vista previdenciário.

Tal escopo do acordo seria, nesse raciocínio, fortalecer o viés comercial do bloco, viabilizando a economicidade dos fatores de produção – afinal o Estado passa a se responsabilizar pelo trabalhador no caso de infortúnios, no lugar da empresa, diminuindo custos na produção, facilitando a transferência de mão de obra e, também, permitindo a competitividade das empresas da região. O viés social, aqui, se mostra como acessório ao comercial, que constituía prioridade do bloco à época da assinatura do acordo, em 1997. (VIEIRA MARTINS, 2014, p. 105)

Conforme Arruda (2008, p. 94), a integração econômica reproduz os movimentos migratórios de trabalhadores. E diante desse processo de migração surge a necessidade de regulação da proteção previdenciária, a fim de se evitar que estes tenham seus direitos previdenciários reduzidos ao se deslocarem.

Os países do Mercosul, nesse sentido, têm desenvolvido negociações para avançar na regulamentação dos quatro modelos de prestação de serviços transnacionais, a seguir apresentados, a fim de beneficiar empresas que intentem avançar para a esfera do mercado regional. Parte-se do exemplo da petrolífera Petrobrás indo prestar serviços em uma empresa de outro país para esclarecer os tipos de prestações. Usemos a Argentina, para facilitar a compreensão.

No modelo um a Petrobrás presta o serviço de um país ao outro, a distância. Ela não precisa se deslocar para outro país para prestação do serviço. No modelo dois, é quando o consumidor se desloca para obter a prestação de serviço. É o caso de uma empresa argentina vir até a Petrobrás, no Brasil, em busca do serviço.

O modelo três, ocorre quando o prestador de serviços se desloca. A Petrobrás abre uma filial na Argentina para prestar serviços àquele mercado. Já no modelo quatro, e é aqui que reside a economia e a preocupação com a proteção previdenciária, é quando a pessoa física se desloca para prestar o serviço. (COSTA FILHO, 2008, p. 99-100)

A outra razão às questões levantadas encontra resposta na cidadania. Historicamente os países do Mercosul concedem direitos e proteção social apenas aos indivíduos que possuem o *status* de cidadãos do país, de modo que esta é percebida exclusivamente na capacidade de se ter direitos e contrair obrigações naquela sociedade.

Trata-se da reprodução, no âmbito regional, do modelo conservador-corporativista de proteção social (FIORI, 1997, p. 135). Observa-se a garantia de acesso e a cobertura previdenciária a apenas pequenos grupos contribuintes em

detrimento de uma parcela maior, excluída, e que também demanda atenção e proteção por parte do Estado.

Há que se revisitar a ideia clássica de cidadania, que não atende mais à sociedade moderna, transnacionalizada, e fundamentada nos Direitos Humanos universais, indivisíveis e interdependentes (ONU, 1993). A construção de blocos geopolíticos regionais impõe o dever de se pensar na garantia de direitos para além das fronteiras.

De acordo com Draibe e Riesco (2009, 178-179), a meta defendida por alguns segmentos do Mercosul é a de construção de uma “cidadania social”, isto é, a promoção de integração social por meio de políticas sociais unificadas, iguais aos países da União Europeia. Significaria, assim, estabelecer uma cidadania supranacional, comunitária, em um organismo tradicionalmente intergovernamental. Os autores destacam que essa cidadania é adotada como referencial ao estabelecimento da livre circulação de pessoas/trabalhadores.

A padronização de políticas sociais para a construção de uma cidadania comunitária está diretamente relacionada à redução de assimetrias existentes entre as normas sociais e conceituais dos países que compõem o bloco. Concorde-se com Arbache (2004, p. 17) ao afirmar que as assimetrias no Mercosul, tanto econômicas quanto sociais, são a causa impeditiva do aprofundamento do processo integrativo.

A ideia de uma cidadania comunitária, supranacional, perpassa pela visão de que os países membros da instituição geopolítica conjuguem esforços para promoção do bem-estar aos indivíduos, atendendo-os nas suas necessidades sociais. Nesse sentido, Kerstenetzky (2012, p. 24) afirma que atender a essas necessidades não significa que estes países devam, exclusivamente, “prover necessidades materiais, mas provê-las por meio de serviços universais que evitem o estigma e contribuam para a construção da identidade das pessoas tendo por referência a comunidade política da qual são membros”.

A reprodução de um modelo corporativo de proteção previdenciária apenas fragmenta e seleciona os trabalhadores que terão acesso e estarão protegidos por esse direito, reproduzindo as diferenças de *status* (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 108). O Acordo multilateral, nesse sentido, apenas reproduz a aplicação desse modelo, garantindo o acesso a apenas parcela da classe trabalhadora já que contribui com o modelo previdenciário posto; em outras palavras, quem possui profissão regulamentada e está inserido no mercado de trabalho formal assim reconhecido em

todos os países de atuação. Em suma, trata-se de modelo clientelista, compensatório e onde a cidadania parece estar ligada ao trabalho (MARCONSIN; SANTOS, 2008, p. 183)

Trata-se do que Santos (1979, p. 75-76) denomina de “cidadania regulada”, ao afirmar que “a cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo”. Assim, se os direitos do cidadão são em decorrência da profissão que exerce, todas reguladas pelo Estado, o trabalhador que não possui ou opta por não desempenhá-la adentra a seara da informalidade.

A nosso ver, estruturar a proteção previdenciária regional – e também interna – tendo como base o mercado formal de trabalho reproduz ainda mais o cenário de insegurança social. São cada vez mais frequentes crises do capital que refletem no (des)emprego e na renda dos trabalhadores, tornando-os reféns das oscilações do mercado e criando brechas para alterações nos padrões mínimos de proteção social. (CACCIAMALI, 2001, p. 8)

Os direitos sociais, de alguma forma no capitalismo, acabam agindo, ainda que de forma limitada, como mecanismo “minimizador do desemprego estrutural” (ANTUNES; ALVES, 2004, p. 340). Todavia, seguem os autores, se os avanços e conquistas desses direitos forem entendidos como parte de um efetivo movimento de transformação social, tornam-se poderoso instrumento para alteração do sistema de capital, o que nos faz pensar acerca dos desafios do Mercosul na seara previdenciária, a qual dedica-se a parte final desse estudo.

3.3 PRINCIPAIS QUESTÕES PARA SE EFETIVAR A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO MERCOSUL

A partir da proteção previdenciária regional entrar em vigor e da análise de seus efeitos protetivos à classe trabalhadora no âmbito do Mercosul, importa identificarmos as principais questões à efetivação desse direito social.

De partida, o primeiro desafio à previdência social no Mercosul é a informalidade de trabalhadores. Sobretudo jovens e mulheres, que representam mais de 50% do total de trabalhadores informais e sem proteção no bloco (OIT, 2013, p. 56). A desestruturação do *welfare state* e os processos de desindustrialização produziram o crescimento do trabalho precarizado, temporário, terceirizado,

informalizado, elevando os níveis de trabalhadores desempregados ou mal-empregados (ANTUNES; ALVES, 2004, p. 337). O resultado é perceptível quando uma grande parte da população do Mercosul vive sem condições dignas, em desigualdade e em constante processo de risco (ou insegurança) social (CASTEL, 2013, p. 76-77).

Seja criando políticas conjuntas no sentido de formalizar os trabalhadores informais ou modernizando o modelo clássico de proteção previdenciária, a informalidade no mercado de trabalho urge ser enfrentada no Mercosul. E essa demanda perpassa pelos direitos e deveres assegurados aos trabalhadores da região. Os modelos previdenciários dos Estados membro do bloco foram estruturados em sintonia com as normas trabalhistas vigentes, ainda muito assimétricas dentre os países da região.

A Declaração Sóciolaboral do Mercosul não possui efeito vinculante, não garantindo, efetivamente, direitos ao trabalhador. O paradigmático Acordo Multilateral, por sua vez, também se mostra insuficiente na sua tutela pró-trabalhador, haja vista a falta de normatização que estabeleça um patamar jurídico básico de proteção aos trabalhadores (PASSOS; SILVA, 2001, p. 139 apud FILHO, 2009, p. 28), remetendo à aplicação da legislação interna em cada caso.

Exemplo emblemático é o problema enfrentado com os trabalhadores rurais paraguaios que buscam aposentadoria no Brasil na qualidade de Trabalhador Rural - segurado especial. Ocorre que o país natal não reconhece a possibilidade de contribuição à previdência social como trabalhador rural, apenas como urbano. Assim, como se deve aplicar a legislação do país onde foi realizado o serviço rural que regula os benefícios provenientes do exercício daquela atividade, esse tempo não pode ser computado no Brasil para fins de totalização. Observa-se o trecho grifado da decisão da Quinta Turma do Tribunal Regional Federal da Quarta Região brasileiro sobre o caso:

EMENTA: PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA POR TEMPO DE SERVIÇO. CÔMPUTO DE ATIVIDADE RURAL PRESTADA EM PAÍS DO MERCOSUL (PARAGUAI). ACORDO MULTILATERAL DE SEGURIDADE SOCIAL. NECESSIDADE DE CERTIFICADO PELO ÓRGÃO PREVIDENCIÁRIO DO PAÍS SIGNATÁRIO EM QUE PRESTADO O SERVIÇO. EXTINÇÃO DO FEITO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO QUANTO A ESSE PEDIDO. TEMPO DE ATIVIDADE RURAL PRESTADO NO BRASIL QUE, SOMADO AOS TRABALHOS URBANOS, ALGUNS DE CARÁTER ESPECIAL, GARANTEM AO APELADO O DIREITO À APOSENTADORIA INTEGRAL NOS TERMOS DAS REGRAS PERMANENTES. CONCESSÃO

DO BENEFÍCIO. EQUIPAMENTOS DE PROTEÇÃO INDIVIDUAL. RUÍDO. 1. Tendo estado o apelado, por determinado período de tempo, vinculado ao sistema previdenciário paraguaio, nesse interstício ele não é considerado segurado do Regime Geral de Previdência Social. 2. O Acordo Multilateral de Seguridade Social do MERCOSUL, integrado ao nosso ordenamento jurídico pelo Decreto Legislativo n.º 451/2001 e pelo Decreto n.º 5.722/2006 da Presidência da República, estabelece, em seu artigo 2º, item 1, que os direitos à Seguridade Social serão reconhecidos aos trabalhadores que prestem ou tenham prestado serviços em quaisquer dos Estados-partes, é dizer, abrange os serviços prestados anteriormente à sua entrada em vigor, desde que atendidas a certas condições. 3. Uma dessas condições é a certificação pelo Estado-parte no qual o trabalho foi desempenhado, a teor dos artigos 6º, item 1, alínea "a", do Acordo, e 10, § 1º, alínea "a", do Regulamento Administrativo à para a Aplicação do Acordo. **Assim, para que o trabalho rural desempenhado em um dos países do MERCOSUL seja computado como tempo de serviço no Brasil, é necessária sua prévia certificação. Sem ela, não é possível o aproveitamento do tempo de serviço no RGPS.** (...) (TRF4, APELREEX 5006731-20.2011.404.7201, Quinta Turma, Relatora p/ Acórdão Cláudia Cristina Cristofani, juntado aos autos em 10/08/2012) (grifo nosso) (BRASIL, 2012)⁷⁵

Além da necessidade de harmonização legislativa quanto aos segurados, há que se pensar na forma de cálculo e prestação equânime de benefícios, de remuneração e contribuição aos sistemas previdenciários, além de estabelecimento de padrão mínimo de direitos e garantias em matéria trabalhista. Costa (2013, p. 89), nesse sentido, menciona que é necessário criar simetria entre os países do Mercosul, assim como o esforço político e um aporte de recursos que permitam maiores investimentos em infraestrutura urbana e serviços públicos de qualidade, o que contribui com o exercício da cidadania regional e com a circulação de trabalhadores.

No que tange a circulação de trabalhadores – ou pessoas de um modo geral, há mais um desafio a ser enfrentado pelos países do Mercosul. Embora hoje não tenhamos sistema de dados e informação institucional do Mercosul capaz de mensurar o quantitativo de pessoas que circulam entre os países do bloco (PEREIRA; RODRIGUES, 2014), trata-se de um fenômeno existente e que precisa ser acompanhado para fins de se estabelecer políticas conjuntas adequadas ao perfil de migrantes que migra atualmente e as razões que os levam a fazer isso.

O Paraguai possui grande fluxo migratório para Argentina, sendo o país do Mercosul com as maiores taxas de emigração. Independentemente do tipo de migração – se temporária, permanente, etc., mais de 130 mil paraguaios atravessaram

⁷⁵ Massambani (2013, p. 93-126) indica mais quatro julgados nacionais acerca do tema: a Apelação Cível n. 2006.71.10.006064-5/RS, a Apelação Cível n. 0000395-67.2010.404.9999/SC, a Apelação/Reexame Necessário n. 2004.71.04.009576-7/RS e a Apelação Cível n. 2009.72.99.002600-9/SC.

as fronteiras argentinas entre 2006 e 2012 (ARGENTINA, 2013). O Paraguai possui cerca de 12% de sua população atual residindo em outros países (IOM, 2012, p. 35).

A Argentina possui o maior fluxo de ingresso de nacionais dos Estados parte do Mercosul. Em 2013, 248.751 mil pessoas ingressaram no país, seja temporária ou permanentemente. No ano seguinte, 2014, esse número reduziu um pouco, mas se manteve elevado, expressando o ingresso de 229.915 mil pessoas. Se separados por nacionalidade, atrás Paraguai, o segundo maior número de migrantes são oriundos do Brasil. Em terceiro lugar, os uruguaios e, em quarto, os venezuelanos. (ARGENTINA, 2014, p. 09-10)

O Uruguai, por sua vez, concedeu autorização de residência (com direito a trabalho) a um número mais modesto de pessoas oriundas do Mercosul, mas não insignificante.

Quadro 03 - Demonstrativo de autorizações de residência no Uruguai, conferidas a trabalhadores de países membros do Mercosul

País	Ano								
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Uruguai	787	536	495	436	2.057	2.033	1.200	619	814
Total:	8.977 autorizações								

Fonte: organizado pelo autor, com base nos dados contidos no sítio da Dirección Nacional de Migración do Uruguai <<http://dnm09.dnm.minterior.gub.uy/estadisticas.php>>. Atualizada até 02/01/2015.

Entre os anos de 2004 e 2012, quase nove mil autorizações de residência foram concedidas pelo Uruguai a pessoas oriundas dos Estados parte do Mercosul. Conferir proteção social a essas pessoas é fundamental em uma região com tamanhas singularidades.

O Brasil não dispõe de dados públicos de longo período sobre o ingresso e residência de pessoas, cuja competência é do Departamento de Polícia Federal (DPF), vinculado ao Ministério da Justiça. O Ministério do Trabalho e Emprego não monitora o fluxo migratório por que, a partir da entrada em vigor do Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile, em 2009, o ingressante já obtém a autorização para trabalho

com o deferimento da solicitação de permanência⁷⁶. E os números de deferimentos não são baixos no país. Entre os dias 26 de agosto e 12 de dezembro de 2014 foram publicadas 33.726 autorizações de permanência no Brasil em razão do Acordo⁷⁷.

A circulação de pessoas, conforme tentou se demonstrar, está ocorrendo, ainda que de modo lento e com baixa proteção no plano regional. Para que a situação se altere, importa acelerar o processo de aprovação do Estatuto da Cidadania do Mercosul, a fim de se assegurar um patamar mínimo de direitos civis, políticos e sociais para os migrantes do bloco, e que contribua para que os trabalhadores não sofram com os processos burocráticos e de internalização dos Estados.

Fala-se em desburocratizar pois, apesar de um dos mais dinâmicos processos do mundo de concessão de benefícios previdenciários, haja vista a tramitação de informações pelo Sistema de Acordos Internacionais (SIACI) criado pelo DATAPREV, atualmente o benefício pago ao beneficiário é feito no próprio Estado (PEREIRA; RODRIGUES, 2014). Por exemplo, se o beneficiário do Estado brasileiro reside no Uruguai, ele deve constituir um procurador no país para que receba e transfira o valor do benefício para sua conta no país em que se encontra.

Em busca de superar essa burocracia, que constitui tarefa urgente ao Mercosul, é que está em vias de entrar em vigor o *sistema de pagos*, que permitirá o pagamento do benefício direto na conta do beneficiário, dispensando a constituição de procurador junto ao país pagador e, também, manterá o modelo vigente, em que não há nenhum tipo de repasse financeiro de um Estado a outro por conta do Acordo Multilateral de Seguridade Social. (PEREIRA; RODRIGUES, 2014)

As ações calcadas na cidadania comunitária (DRAIBE; RIESCO, 2009, 178) permitirão superar a concepção conservadora-corporativista de proteção social. Esta que deve ultrapassar a lógica seletiva para, cada vez mais, incluir os indivíduos a partir da visão de direitos humanos; e não exclusivamente do trabalho (SANTOS, 1979). Em suma: se efetivar “a supremacia dos direitos humanos em relação aos direitos de cidadania” (COSTA, 2008, p. 136).

A efetivação dos direitos humanos no Mercosul depende de dois importantes fatores: a ampliação da participação popular nos espaços decisórios e, também, a

⁷⁶ Conforme informação verbal, obtida em 29/09/2014, na cidade de Brasília, do Coordenador-geral de Imigração do Ministério do Trabalho e Emprego, Aldo Cândido Costa Filho e seu assessor, Luiz Alberto Matos dos Santos.

⁷⁷ Dado obtido junto ao sítio do DPF, disponível em: <<http://goo.gl/wZuPVS>>. Acesso em: 26 jan 2015.

ampliação do diálogo da agenda social do bloco com os parâmetros protetivos mínimos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH).

A relevância da participação da sociedade civil na construção e gestão de políticas sociais é reconhecida desde 2006, ano em que ocorreu a I Cúpula Social do Mercosul. Verificou-se, naquela época, a necessidade de se “criar efetivos canais para participação da sociedade civil no acompanhamento da implementação da agenda social do Mercosul” (COSTA, 2008, p. 147), mas sem grandes avanços. Verifica-se, até os dias atuais, a falta de visibilidade das propostas em debate, pouca integração e informação das populações, o que reproduz certo desinteresse local na integração regional.

Embora haja, do ponto de vista institucional, a ampliação de espaços no Mercosul cujo tema da cidadania cada vez mais vem sendo debatido, esse processo, conforme afirma Vieira Martins (2014, p. 101), não está isento de contradições, seja da parte estatal ou da parte da sociedade. Isso decorre do fato de que a política externa ainda é tida como assunto exclusivo dos Estados, sendo de difícil acesso à sociedade. Resta o desafio de construção de uma democracia participativa no Mercosul, que estabeleça o diálogo com os mais variados setores da sociedade.

Partindo da ampliação da sociedade civil nos espaços institucionais do Mercosul, o que fortalece ainda mais a agenda social do bloco no que tange a proteção e garantia de direitos, verifica-se a nossa última questão analisada: o fortalecimento do diálogo entre a agenda social do Mercosul com o sistema interamericano de Direitos Humanos.

A recente redemocratização dos países do Mercosul, colocando fim nos períodos ditatoriais, permitiu o fortalecimento do SIDH, que atua na garantia internacional da proteção ao mínimo de direitos necessários a uma vida digna a todos os habitantes do continente americano.

Todos os Estados membro do Mercosul que ratificaram o Acordo Multilateral de Seguridade Social aderiram ao SIDH⁷⁸, o que nos faz perceber que o regime democrático é essencial para construção de uma região mais justa e igualitária e para o aprofundamento do processo de integração. Isso se confirma quando os países do

⁷⁸ A Convenção Americana de Direitos Humanos foi ratificada pela Argentina em 1984, pelo Uruguai em 1985, pelo Paraguai em 1989 e pelo Brasil em 1992. Já o reconhecimento da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos ocorreu na Argentina em 1984, no Uruguai em 1985, no Paraguai em 1993 e no Brasil em 1998. (FERNANDES, 2013, p. 477)

Mercosul ratificaram o Protocolo de Ushuaia (MERCOSUL, 1998c), na esteira da própria construção da agenda social do bloco que se desenvolvia à época.

A agenda social do Mercosul se pauta por assegurar direitos sociais na ordem regional – como a proteção previdenciária, por exemplo. Todavia, o acesso e cobertura desses direitos dependem, por força do caráter intergovernamental do bloco, da internalização dos documentos pelos Estados membro. E é nesse limiar que reside o desafio de diálogo entre o Mercosul e o SIDH:

(...) é também neste liame que o sistema interamericano se legitima como importante, quiçá eficaz, instrumento de proteção aos direitos humanos, como subsídio não somente às falhas e omissões das instituições nacionais e intergovernamentais como no caso do MERCOSUL, mas também como aporte articulador entre o caráter diplomático de atuação do bloco e a própria sociedade civil, a partir das estratégias de litigâncias que possibilita. Bem antes do surgimento do MERCOSUL enquanto bloco ou unidade intergovernamental de cooperação interestatal, o sistema interamericano de proteção aos direitos humanos já possuía a força de avançar na salvaguarda desses direitos. A possível eficácia da atuação do MERCOSUL pode ser verificada no permanente diálogo administrativo-institucional com a já existente proteção jurídico-normativa consagrada no sistema interamericano (...) (FERNANDES, 2013, p. 478-479)

A ação ou omissão dos Estados na efetivação dos direitos mínimos com os quais se comprometeram ao ratificarem a Convenção Interamericana de Direitos Humanos (OEA, 1969) e normas posteriores, importa na garantia de acionamento do SIDH, servindo este como instrumento para efetivação de direitos na região.

O diálogo entre a agenda social do Mercosul e o SIDH perpassa, assim, pela garantia de acesso e efetiva cobertura dos direitos humanos aos habitantes do bloco, o que contribui, a nosso ver, com a construção da cidadania comunitária e com a ampliação da participação da sociedade nos espaços institucionais no bloco. A proteção previdenciária, nesse complexo contexto, apenas desperta as indagações para os próximos desafios do bloco.

CONCLUSÃO

Esta pesquisa teve como objeto a proteção previdenciária no Mercosul e enfrentou a problemática dos desafios à efetivação dessa proteção a partir da entrada em vigor do Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul.

Para avançar nesse estudo, foi necessário resgatar a trajetória histórica que faz nascer e se consolidar a proteção de previdenciária, direito social a todo trabalhador, assegurando-o de uma garantia de renda em caso de incapacidade para prestar as atividades laborais.

Foi observado que, à classe trabalhadora, a proteção de natureza previdenciária vem a ser como uma espécie de propriedade, haja vista que esta lhe traz segurança social e a garantia de um mínimo de dignidade em caso de infortúnios, tal qual o é a propriedade dos meios de produção aos detentores do capital.

A partir da consagração dos direitos humanos e da adoção, por vários países, do *welfare state*, não sem influência do plano Beveridge de 1943, há a consolidação de um patamar mínimo de proteção que confira segurança social aos trabalhadores, sendo a saúde, a previdência e o direito à assistência reconhecidos internacionalmente como direitos fundamentais à vivência com dignidade.

Com as mudanças no regime de Estado de bem-estar na década de 1980 por força da agenda neoliberal, que promoveu a desregulamentação das relações de trabalho e, também, criou cenário de insegurança social à classe obreira através da reestruturação produtiva, há grave fragilização nos direitos sociais.

Os Estados, por sua vez, sob influência da mundialização da economia e da necessidade de manter crescimento econômico, empregos e liberdade comercial, ao perderem espaço no cenário mundial, passaram a investir na formação de blocos regionais entre países para manutenção da competitividade no plano internacional.

A formação do Mercado Comum do Sul – Mercosul, em 1991, desencadeou na região inúmeros debates sobre os avanços e dilemas do processo de integração regional. Mas a lógica puramente comercial não dava conta de transformar a realidade da região, o que faz surgir, em paralelo, a partir de 1995, a construção de pautas de ordem social, o que se denominou de agenda social do bloco. Esse olhar social surgiu, em verdade, como resposta à pressão de organismos internacionais, organizações da sociedade civil e centrais sindicais que demandavam por ações conjuntas que reduzissem a desigualdade social na região e assegurassem direitos aos trabalhadores.

Os países membros, nesse contexto, ratificaram, em 1997, o Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul (AMSS), e que entrou em vigor em 2005, cujo foco é na atenção previdenciária e de saúde aos trabalhadores da região, mas que, diante dos avanços distintos ao longo dos anos nas áreas econômica, comercial, social e cidadã, conforme aponta Vieira Martins (2014, p. 110), surgem problemas/desafios à efetivação desse direito à classe trabalhadora.

Este estudo, assim, objetivou analisar a ampliação do Estado na proteção social através da previdência, mas com o intuito de verificar os critérios para se ter acesso à proteção previdenciária e a abrangência dessa proteção aos trabalhadores.

O desenvolvimento da pesquisa se deu com a coleta de dados oficiais junto aos sítios dos órgãos governamentais de cada Estado parte, além da análise dos Acordos, Atas e Decisões adotadas pelos órgãos de cúpula do Mercosul e que guardavam pertinência ao tema Trabalho. Houve também entrevista feita, no dia 30/09/2014, com o servidor Denisson Almeida Pereira, Coordenador-Geral de Legislação e Normas e a servidora Eva Batista de Oliveira Rodrigues, Coordenadora de Legislação, ambos do Ministério da Previdência Social do Brasil. O objetivo da entrevista foi a obtenção de informações acerca da aplicação do Acordo Multilateral de Seguridade Social no Mercosul no sentido de compreender os seus avanços, desafios, limites e resultados. Também se realizou consulta a servidores do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e Ministério do Trabalho e Emprego do Brasil com o mesmo intuito.

A partir da coleta de dados e de sua análise, com embasamento teórico de diferentes áreas do conhecimento – a saber, sociologia, serviço social, direito, relações internacionais e economia, foi possível perceber que após nove anos da entrada em vigor do acordo, este beneficiou quantidade quase que inexpressiva de trabalhadores, e que as razões encontradas para entender os baixos números constituem, enfim, os desafios à proteção previdenciária no Mercosul. Também se observou a dificuldade em obter informações sobre o tema e os poucos estudos que avançam o debate nessa seara.

Constatou-se que o acesso à proteção previdenciária regional só é possível, em regra, aos trabalhadores empregados, isto é, aqueles em que a relação de trabalho está adstrita a subordinação, habitualidade e contraprestação salarial. Em via de exceção, o trabalhador por conta própria, desde que formalize sua atividade junto ao órgão previdenciário. E ainda, o Microempreendedor Individual, inovação da lei

brasileira para ampliar a formalização de trabalhadores por conta própria informalizados e, assim, aumentar as receitas previdenciárias desse Estado.

Se o trabalhador não estiver enquadrado em nenhum desses requisitos, estará excluído da proteção previdenciária nesse âmbito, assim como a média de 40,55% dos trabalhadores do Mercosul que não gozam de proteção dessa natureza, ficando em estado de insegurança e desproteção.

Percebeu-se que a lógica, tanto principiológica, quanto doutrinária que constituiu o Acordo Multilateral é a mesma que estruturou as normas nos países do Mercosul. Isso permitiu-nos constatar que o caráter conservador-corporativista de proteção social foi mantido, de modo a ser possível identificar que a proteção social do Estado é pensada a partir e para o trabalhador formal, que é quem detém, nesse cenário, a cidadania, desconsiderando a informalidade; esta que fora resultante e agravada pelas políticas adotadas pelos próprios Estados, e recaídas sobre os trabalhadores, nos anos de 1980 e 1990. Em síntese, embora haja considerável circulação de obreiros entre os países do Mercosul, só estão protegidos uma pequena parcela, em detrimento das demais.

Superar a visão corporativista de proteção é a chave para ampliação e efetivação de direitos no Mercosul. Para tanto, importa enfrentar a questão das assimetrias existentes em matéria trabalhista, a ampliação da participação da sociedade civil nos espaços deliberativos do bloco e melhor disciplinar a circulação de pessoas. Mas também, o Mercosul urge pela modernização da concepção clássica de cidadania, construindo-a de forma ampliada, universalizada e que assegure o acesso de todos aos direitos humanos internacionalmente reconhecidos.

E o fortalecimento do diálogo entre a agenda social do Mercosul com o Sistema Interamericano de Direitos Humanos também se mostra fundamental no processo de integração social do bloco, haja vista que todos os Estados estão submetidos à jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos e, a partir dela, é possível garantir os parâmetros protetivos mínimos do sistema a todos os habitantes do bloco, sem restrição de acesso pela ação ou omissão dos Estados, que, por ainda adotarem a lógica intergovernamental, tendem a reproduzir, no plano externo, as limitações e desigualdades perceptíveis no plano interno, o que se mostra como mais um desafio a ser enfrentado nos próximos anos pelo bloco.

A nós, parece que o caminho necessário a ser percorrido pelo Mercosul é o da construção de políticas de seguridade social capaz de oferecer proteção social

àqueles que se encontram sem ela, calcando as ações no plano dos direitos humanos, sobretudo na dignidade humana, e não apenas no atendimento de interesses de investimentos e de capital. A consolidação de uma sociedade justa e menos desigual depende de ações que incluam a todos e assegure o acesso a direitos fundamentais e a participação de todos na sociedade. Com o Mercosul não pode ser diferente.

REFERÊNCIAS

ALALC, Associação Latino-Americana de Livre Comércio. **Tratado de Montevidéu**. 1960. Montevidéu. Disponível em: <<http://goo.gl/iACxIF>> Acesso em: 24 nov 2013.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Dez Anos de Mercosul: uma visão brasileira. *In: Revista Scientia Juris*. 2000, Vol.4(0). p. 19-50.

ALVES, Dan Júnior. **O perfil das demandas para a proteção social dos catadores de materiais recicláveis de Guarapuava-PR**. 2012. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). 228p. Ponta Grossa (PR).

ANTUNES, Ricardo; ALVES, Giovanni. As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital. *In: Rev. Educ. Soc.*, Campinas, vol. 25, n. 87, p. 335-351, mai/ago. 2004.

ARBACHE, Jorge Saba. **Mercosul e mercado de trabalho: algumas questões para o debate**. Workshop on Experiences in Processes of Regional Integration and Impacts on Poverty. São Paulo: ECLAC/DFID/British Embassy, 2004.

ARGENTINA, República. **Constitución Nacional**. Sancionada por el congreso general constituyente el 1º de mayo de 1853, reformada y concordada por la convencion nacional ad hoc el 25 de septiembre de 1860 y con las reformas de las convenciones de 1866, 1898, 1957 y 1994. 1853. Buenos Aires: Congreso General. Disponível em: <<http://goo.gl/tvZuyp>> Acesso em: 17 nov 2014.

ARGENTINA, República. **Ley N° 20.744 – Texto ordenado por decreto 390/1976**. Ley de Contrato de Trabajo. El 13 de mayo de 1976. Disponível em: <<http://goo.gl/POfLnu>> Acesso em: 25 mar de 2013.

ARGENTINA, República. Ministerio del Interior y Transporte. Dirección Nacional de Migraciones. **Radicaciones Iniciadas Permanentes y Temporarias Período 2004-2012**. Publicado em Buenos Aires: 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/LMp5Cj>> Acesso em: 08 fev 2015.

ARGENTINA, República. Ministerio del Interior y Transporte. Dirección Nacional de Migraciones. **Síntesis estadística de radicaciones. Informe especial del año 2014**. Publicado em Buenos Aires: 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/Ai0mY8>> Acesso em: 17 dez 2014.

ARRUDA, Geraldo Almir. A construção de políticas públicas regionais: trabalho e previdência social. *In: Mercosul e as migrações: os movimentos nas fronteiras e a construção de políticas públicas regionais de integração*. Exposições e Debates. Ministério do Trabalho e Emprego. Brasília, 2008.

AZEVEDO, Gislane Campos; SERIACOPI, Reinaldo. **História**. Volume único. 1a edição. São Paulo: Editora Ática, 2005.

BANCO MUNDIAL. **Datos Población Activa, total**. 1995-1999. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/Afgz2Q>> Acesso em: 16 nov 2014.

BANCO MUNDIAL. **Datos Población Activa, total** 2014. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/Afgz2Q>> Acesso em: 22 jan 2015.

BARBOSA, Neide Barros Correia. **Mínimos Sociais: provisão para uma vida mínima? A garantia do atendimento das necessidades básicas na política da assistência social e o benefício de prestação continuada: possibilidades e limites**. 2003. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). 136p. Recife (PE).

BARROS, Cassio Mesquita. **Perspectivas do direito do trabalho no Mercosul**. São Paulo: LTr, 2011.

BEDIN, Gilmar Antonio; NIELSSON, Joice Graciele. A crise da década de 1970: observações sobre as ideias neoliberais e suas consequências. In: COSTA, Lucia Cortes da; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro; SILVA, Vini Rabassa da. (Orgs.) **A política social na América do Sul: perspectivas e desafios no século XXI**. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2013. p. 27-41.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 9. Ed. Vol. 02. São Paulo: Cortez, 2011.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. 6ª ed. 1995. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

BOTEGA, Leonardo da Rocha. Os dilemas da livre circulação de trabalhadores no MERCOSUL. In: **Revista Latino-Americana de História**. Vol. 1, nº. 3. Edição Especial – Lugares da História do Trabalho. p. 576 –591. Março de 2012.

BRASIL, República Federativa do. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho**. 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm> Acesso em: 25 de mar de 2013.

BRASIL, República Federativa do; ARGENTINA, República. **Programa de Integração e Cooperação Econômica**. 1986. Disponível em: <<http://goo.gl/pyJB41>> Acesso em: 28 nov 2013.

BRASIL, República Federativa do; ARGENTINA, República. **Tratado de Integração**. 1988a. Disponível em: <<http://goo.gl/N86LOu>> Acesso em: 28 nov 2013.

BRASIL, República Federativa do. **Constituição Federal**. Promulgada em 08 de outubro de 1988. 1988b. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <<http://goo.gl/HwJ1Q>> Acesso em: 17 de nov de 2014.

BRASIL. República Federativa do. Ministério da Previdência Social. **Regime Geral de Previdência Social: consolidação da legislação**. (Coleção Previdência Social, Série Legislação; v.15). Brasília, 2002.

BRASIL, República Federativa do. **Mercosul Social e Participativo – Construindo o Mercosul dos Povos com Democracia e Cidadania**. 2010. Brasília: Secretária-Geral da Presidência da República. Disponível em: < <http://goo.gl/YR9BWB>> Acesso em: 03 de jan de 2015.

BRASIL, República Federativa do. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Acórdão proferido em sede de Apelação em Reexame Necessário n. 5006731-20.2011.404.7201**. Quinta Turma Relatora para Acórdão Cláudia Cristina Cristofani. Juntado aos autos em 10/08/2012.

CACCIAMALI, Maria Cristina. Padrão de acumulação e processo de Informalidade na América Latina Contemporânea: Brasil e México. In: **PESQUISA & DEBATE**, SP, volume 12, n. 1(19), p. 5-49, 2001.

CASTEL, Robert. **La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?**. 1ª Ed. 5ª reimp. Buenos Aires: Manantial, 2013.

CASTRO, Alberto Pereira de Castro; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 8ª Ed. Rev. atual. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007.

CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **Indicador de Ocupados urbanos en sectores de baja productividad (sector informal) del mercado del trabajo, por sexo**. División de Estadísticas. Unidad de Estadísticas Sociales, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. Dez. 2014.

CESARINO JÚNIOR, Antônio Ferreira. **Direito Social**. São Paulo: LTr: Ed. da Universidade de São Paulo, 1980.

CHESNAIS, François. Mundialização: o capital financeiro no comando. In: **Les Temps Modernes**. N. 607, outubro, p. 07-28, 2000.

CHUDNOVSKY, Daniel; LÓPEZ, Andrés. As estratégias das empresas transnacionais na Argentina, no Brasil e no Uruguai: o que há de novo nos anos 90? In: CHUDNOVSKY, Daniel (org.). **Investimentos Externos no Mercosul**. Campinas, SP. Papirus: Instituto de Economia da Unicamp, 1999. p. 36-37.

CIESS, Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social. **Migración y Seguridad Social em América**. México, 2010.

CODATO, Adriano Nervo. O golpe de 1964 e o regime de 1968: aspectos conjunturais e variáveis históricas. In: **História. Questões e Debates**. Ed. 40ª. 2004. p. 11-36. Disponível em: <<http://goo.gl/vcafKi>> Acesso em: 23 nov 2013.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos Direitos humanos**. 7ª Ed. rev. atual. – São Paulo: Saraiva, 2010.

CONSTANZI, Rogério Nagamine; BARBOSA, Edvaldo Duarte; RIBEIRO, Hélio Vinícius Moreira. A experiência do empreendedor individual na ampliação da

cobertura previdenciária no Brasil. In: **Revista do Serviço Público**. Brasília. Ed. 62 (4). Out/dez 2011. p. 387-406.

COSTA, Lúcia Cortes da. **Os impasses do estado capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil**. Ponta Grossa: UEPG: São Paulo: Cortez, 2006.

COSTA, Lúcia Cortes da. Políticas Sociais no Mercosul: desafios para uma integração regional com redução das desigualdades sociais. In: COSTA, Lúcia Cortes da (org.). **Estado e Democracia: pluralidade de questões**. Ponta Grossa, Editora UEPG, 2008. p. 133-152.

COSTA, Lúcia Cortes da. A Agenda Social do MERCOSUL: a Relação Estado Nacional e Integração Regional. In: **Revista em Pauta**. Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Vol. 6. Num. 22. Dez. 2009. p. 65-82.

COSTA, Lúcia Cortes da; CERVI, Emerson Urizzi; MANDALOZZO, Silvana Souza Netto. Democracia e proteção social: possibilidades e contradições no Mercosul. In: LUIZ, Danuta E. Cantoia (org.). **Sociedade Civil e democracia: expressões contemporâneas**. São Paulo: Veras Editora, 2010. p. 205-229. (Coleção coletâneas)

COSTA, Lucia Cortes da. Integração regional e mudanças no estado de bem-estar: reflexões sobre a União Europeia e o Mercosul. In: COSTA, Lucia Cortes da; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro; SILVA, Vini Rabassa da. (Orgs.) **A política social na América do Sul: perspectivas e desafios no século XXI**. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2013.

COSTA FILHO, Ronaldo. A construção de políticas públicas regionais: trabalho e previdência social. In: **Mercosul e as migrações: os movimentos nas fronteiras e a construção de políticas públicas regionais de integração**. Exposições e Debates. Ministério do Trabalho e Emprego. Brasília, 2008.

COUTINHO, C. N. Notas sobre cidadania e modernidade. In: **Revista Ágora: Políticas Públicas e Serviço Social**. Ano 2, nº 3, dezembro de 2005.

CRUZ, Paulo Marcio. **Soberania, Estado, Globalização e Crise**. In: Novos Estudos Jurídicos. Ano VII. N. 15. Dezembro/2002. p. 7-24.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos Humanos e Cidadania**. 2ª ed. Reform. – São Paulo: Moderna, 2004.

DE ALMEIDA VIEIRA, Karen Santana. **Mercosul e a política de assistência social: possibilidades e limites da construção de uma política supranacional**. 2011. Tese de Doutorado – Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade de Brasília (UNB). 217p. Brasília (DF).

DELGADO, Guilherme; JACCOUD, Luciana; NOGUEIRA, Roberto Passos. Seguridade social: redefinindo o alcance da cidadania. In: IPEA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Vinte anos da Constituição Federal**. Ed. 17, Vol. 1. 2ª Ed. p. 15-37.

DRAIBE, Sônia Miriam. Coesão social e integração regional: a agenda social do Mercosul e os grandes desafios das políticas sociais integradas. *In: Caderno de Saúde Pública*. Rio de Janeiro. 2007. 23 sup.2: S174-S183.

DRAIBE, Sônia M.; RIESCO, Manuel. **El Estado de bienestar social en américa latina: una nueva estrategia de desarrollo**. Madrid: Fundación Carolina – CeALCI, 2009.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. *In: Revista Lua Nova*, n. 24. 34p. Set/10/1991.

FERNANDES, Karina Macedo. A proteção dos direitos humanos nas esferas global e regional: o caso do MERCOSUL e sua relação com o sistema interamericano. *In: CONPEDI/ UNICURITIBA*. (Org.). **ANAIS DO XXII Encontro Nacional do CONPEDI**. 1a. ed. Curitiba: CONPEDI, 2013, v. 1, p. 455-482.

FERRAJOLI, Luigi. **A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado nacional**. Trad. Carlo Coccioli, Márcio Lauria Filho. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FERRER, Walkiria Martinez Heinrich. O Brasil na década de 1990: o início do processo de inserção no mercado mundial. *In: Walkiria Martinez Heinrich Ferrer e Maria de Fátima Ribeiro* (Orgs.). **Globalização, neoliberalismo e soberania**. p. 11-46. São Paulo: Editora Arte & Ciência, 2012.

FGV, Fundação Getúlio Vargas. A crise política se aprofunda: O Pacto ABC. *In: E ele voltou... O Brasil no segundo governo Vargas*. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC). 2004. Série eletrônica. Disponível em: < <http://goo.gl/PKFSzA> > Acesso em: 24 nov 2013.

FIORI, José Luís. Estado de bem-estar social: padrões e crises. *In: Physis: Rev. Saúde Coletiva*, Dez 1997, vol.7, no.2, p.129-147.

FILHO, José Soares. Mercosul: surgimento, estrutura, direitos sociais, relação com a Unasul, perspectivas de sua evolução. *In: Revista CEJ*, Brasília, Ano XIII, nº 46, p. 21-38, jul./set. 2009.

FLEURY, Sonia. **Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1994. 252 p.

FLEURY, Sonia. Coesão e seguridade social. *In: Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato; Sonia Fleury* (Orgs.). **Seguridade Social, Cidadania e Saúde**. Rio de Janeiro: Cebes, 2009.

FREITAS, Denys Tavares de. **Supremacia dos direitos humanos e soberania estatal no contexto da globalização**. 2012. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade de Fortaleza (UNIFOR). 120f. Fortaleza (CE).

GIRALDI, Renata. Equador dá início ao processo de adesão ao Mercosul, diz ministro. *In: Empresa Brasil de Comunicação. Agência Brasil*. Publicada em 20/06/2013. Disponível em: <<http://goo.gl/OVZLBp>> Acesso em: 16 ago 2014.

GUINAND, Cédric. La creación de la AISS y la OIT. *In: Revista Internacional de Seguridad Social*. Vol. 61, 1/2008. p. 93-112.

HARVEY, David. **Espaços de Esperança**. Trad. por Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. 4ª Ed. Edições Loyola, São Paulo, Brasil, 2011.

HIRST, Mônica. **A dimensão política do Mercosul: especificidades nacionais, aspectos institucionais e actores sociais**. *In: MARTINS, Guilherme d'Oliveira et al.* (Orgs.). A Integração Aberta: Um Projecto da União Europeia e do Mercosul, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais. Lisboa, 1995. p. 174.

IBARRA, David. O neoliberalismo na América Latina. *In: Rev. Econ. Polit.* 2011, vol. 31, n. 2, p. 238-248.

IMF, International Monetary Fund. **Database of Direction of Trade Statistics**. June. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/VIKfdY>> Acesso em: 19 ago 2014.

IMF, International Monetary Fund. **World Economic Outlook Database**. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/nO6eEm>> Acesso em: 19 ago 2014.

IOM, International Organization for Migration. **Labour Migration and Human Development 2011: Annual Report**. 2012. Genebra.

IOM, International Organization for Migration. **World Migration Report 2013: Migrant Well-being and development**. 2013. Genebra.

JORGE NETO, Francisco Ferreira; CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa. **Direito do Trabalho**. São Paulo: Editora Atlas, 2013.

JUNQUEIRA, Karina. O impacto da migração internacional sobre a cidadania nacional. *In: Revista Emancipação*. Ponta Grossa. 9ª Ed. Num. 1. p. 55-63. 2009.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Tradução de Mário R. da Cruz. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O Estado do bem-estar social na idade da razão: A reinvenção do Estado Social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

LAFER, Celso. A ONU e os direitos humanos. *In: Estudos Avançados*. 1995, vol.9, n.25, pp. 169-185.

LAFER, Celso. **A Reconstrução dos Direitos Humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. 7ª impressão – São Paulo: Cia das Letras, 2009.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil**. Trad. de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. 3ª Ed. – Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

MACHTAN, L. (1999). A construção do Estado social alemão e a política social de Bismarck. In: **Ler História**, 37, 1999, pp. 7-21.

MARCONSIN, Cleier; SANTOS, Cleusa. A acumulação capitalista e os direitos do trabalho: contradição histórica que preside a seguridade social. In: **Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas**. Eliane Rossetti Behring e Maria Helena Tenório de Almeida (Orgs.). São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2008.

MARDONES, Cláudia Gamberini. **Sistemas previdenciários sulamericanos: Brasil, Uruguai e Chile**. 2007. Programa de Pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade Metodista de Piracicaba – UNIMEP. Dissertação de Mestrado. 163p. Piracicaba (SP).

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Trad. por Milton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **O Manifesto Comunista**. 1848. Edição Eletrônica. Ed. por Ridendo Castigat Mores (1999). Versão para e-book: eBooksBrasil.com. Disponível em: <<http://goo.gl/4DVMI>> Acesso em: 08 mar 2014.

MASSAMBANI, Vânia. **A proteção previdenciária prevista no Acordo do Mercosul**. São Paulo: LTr, 2013.

MERCOSUL, Mercado Comum do Sul. **Tratado de Assunção**. Tratado para a constituição de um mercado comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai. 1991. Assunção. Disponível em: <<http://goo.gl/D8j1PL>> Acesso em: 24 nov 2013.

MERCOSUL, Mercado Comum do Sul. **Acta de la VI Reunión del Grupo Mercado Comum nº 02/92**. 1992. Reunião de 23 a 25/06/1992. Mendoza. Disponível em: <<http://goo.gl/eBnvJy>> Acesso em: 07 jan 2015.

MERCOSUL, Mercado Comum do Sul. **Protocolo de Ouro Preto**. Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do Mercosul. 1994. Ouro Preto. Disponível em: <<http://goo.gl/yvzPRX>> Acesso em: 09 nov 2013.

MERCOSUL, Mercado Comum do Sul. **Resolução do Grupo Mercado Comum n. 20 de 3/VIII/1995**. 1995a. Estabelece a estrutura do Grupo Mercado Comum. XVIII GMC. Assunção. Disponível em: <<http://goo.gl/d4G9yu>> Acesso em: 09 nov 2013.

MERCOSUL, Mercado Comum do Sul. **Resolução do Grupo Mercado Comum n. 38 de 4/XII/1995**. 1995b. Pautas Negociadoras dos Subgrupos de Trabalho, das Reuniões Especializadas e Grupos Ad Hoc. XX GMC. Punta del Este. Disponível em: <<http://goo.gl/OL14gf>> Acesso em: 28 ago 2014.

MERCOSUL, Mercado Comum do Sul. **Acta de la Reunión de Coordinadores del Subgrupo de Trabajo Nº 10 – “Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social nº 01/95**. 1995c. Reunião de 24 a 25/10/1995. Montevideu. Disponível em: < <http://goo.gl/BbdVLc>> Acesso em: 16 nov 2014.

MERCOSUL, Mercado Comum do Sul. **Resolução do Grupo Mercado Comum n. 115 de 11/X/1996**. 1996a. Pauta negociadora prioritaria del Sgt-10 (asuntos laborales, empleo y seguridad social). XXIII GMC. Brasília. Disponível em: <<http://goo.gl/TxSQpN>> Acesso em: 28 ago 2014.

MERCOSUL, Mercado Comum do Sul. **Ata nº 03 da Reunião do Subgrupo de Trabalho nº 10 do Grupo Mercado Comum**. Reunião de 03/12/1996. 1996b. Brasília. Disponível em: <<http://goo.gl/tAWkfx>> Acesso em: 28 ago 2014.

MERCOSUL, Mercado Comum do Sul. **Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul**. 1997a. Promulgado no Brasil pelo Dec. 5.722, de 13 de março de 2006. Disponível em: < <http://goo.gl/0gJZnK> > Acesso em: 20 ago 2014.

MERCOSUL, Mercado Comum do Sul. **Regulamento Administrativo para Aplicação do Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul**. 1997b. Promulgado no Brasil pelo Dec. 5.722, de 13 de março de 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/0gJZnK>> Acesso em: 17 nov 2014.

MERCOSUL, Mercado Comum do Sul. **Declaração Sóciolaboral do Mercosul**. 1998a. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://goo.gl/VLRjNS>> Acesso em: 23 ago 2014.

MERCOSUL, Mercado Comum do Sul. **Acta de la Reunión de los Ministros del Trabajo del Mercosur y Chile**. Reunião de 19/11/1998. 1998b. Brasília. Disponível em: < <http://goo.gl/MuhJmd>> Acesso em: 26 ago 2014.

MERCOSUL, Mercado Comum do Sul. **Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile**. 1998c. Ushuaia. Disponível em: <<http://goo.gl/gyhmWC>> Acesso em: 23 jan 2015.

MERCOSUL, Mercado Comum do Sul. **Resolução do Grupo Mercado Comum n. 15 de 9/III/1999**. Creación de la comisión sociolaboral del Mercosur. XXXIII GMC. Assunção. Disponível em: <<http://goo.gl/xveVBm>> Acesso em: 26 ago 2014.

MERCOSUL, Mercado Comum do Sul. **Decisão Conselho do Mercado Comum n. 61 de 14/XII/00**. Regime de participação dos estados associados ao Mercosul. Florianópolis. 2000. Disponível em: <<http://goo.gl/rWYScl>> Acesso em: 03 jan 2015.

MERCOSUL, Mercado Comum do Sul. **Decisão Conselho do Mercado Comum n. 26 de 15/VII/03**. Programa de Trabajo del Mercosur 2004-2006. Montevideu. 2003. Disponível em: <<http://goo.gl/FYDDa1>> Acesso em: 03 jan 2015.

MERCOSUL, Mercado Comum do Sul. **Decisão Conselho do Mercado Comum n. 18 de 07/VII/04**. Regime de participação dos estados associados ao Mercosul. Puerto Iguazú. 2004a. Disponível em: <<http://goo.gl/xvRn7J>> Acesso em: 19 ago 2014.

MERCOSUL, Mercado Comum do Sul. **Decisão Conselho do Mercado Comum n. 45 de 16/XII/04**. Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul. Belo Horizonte. 2004b. Disponível em: <<http://goo.gl/8ZLI28>> Acesso em: 03 jan 2015.

MERCOSUL, Mercado Comum do Sul. **Decisão Conselho do Mercado Comum n. 03 de 18/II/07**. Instituto Social do Mercosul. Rio de Janeiro. 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/YR9BWB>> Acesso em: 03 jan 2015.

MERCOSUL, Mercado Comum do Sul. **Resolução do Grupo Mercado Comum n. 45 de 28/XI/2008**. 2008. Observatorio del Mercado de Trabajo del Mercosur. LXXIV GMC. Brasília. Disponível em: <<http://goo.gl/4vZsJn>> Acesso em: 28 ago 2014.

MERCOSUL, Mercado Comum do Sul. **Decisão Conselho do Mercado Comum n. 14 de 24/VII/09**. Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos. 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/lu8to5>> Acesso em: 08 fev 2015.

MERCOSUL, Mercado Comum do Sul. **Decisão Conselho do Mercado Comum n. 67 de 16/XII/10**. Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul. Foz do Iguaçu. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/RMHkEe>> Acesso em: 03 jan 2015.

MERCOSUL, Mercado Comum do Sul. **Decisão Conselho do Mercado Comum n. 27 de 30/VII/12**. Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur. Brasília. 2012a. Disponível em: <<http://goo.gl/a07N2D>> Acesso em: 16 nov 2014.

MERCOSUL, Mercado Comum do Sul. **Decisão Conselho do Mercado Comum n. 56 de 06/XII/12**. Cumbre Social del Mercosur. Brasília. 2012b. Disponível em: <<http://goo.gl/gD3JFs>> Acesso em: 03 jan 2015.

MERCOSUL, Mercado Comum do Sul. **Acta de la XCII Reunión ordinaria del Grupo Mercado Común**. Reunião de 10/07/2013. 2013a. Montevideu. Disponível em: <<http://goo.gl/1jTr6V>> Acesso em: 03 nov 2014.

MERCOSUL, Mercado Comum do Sul. **Resolução do Grupo Mercado Comum n. 10 de 10/VII/2013**. 2013b. Crear el Registro de Organizaciones y Movimientos Sociales del MERCOSUR. XCII GMC. Montevideu. Disponível em: <<http://goo.gl/X8YY7H>> Acesso em: 03 jan 2015.

MESA-LAGO, Carmelo. **As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social**. Trad. da Secretaria de Políticas de Previdência Social. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2006.

MONTAÑO, Carlos. Pobreza, "questão social" e seu enfrentamento. *In: Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, n. 110, abr-Jun 2012. p. 270-287.

MORAES FILHO, Evaristo de; MORAES, Antônio Carlos Flores de. **Introdução ao Direito do Trabalho**. 6ª Ed. ver. atual. São Paulo: LTr, 1993, p. 48.

MORENO, Luis F. **La Europa Asocial: crisis y Estado del Bienestar**. Ediciones península, Barcelona, 2012.

OEA, Organização dos Estados Americanos. **Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos**. Adotada e aberta à assinatura na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, em 22 de novembro de 1969. San José da Costa Rica. Disponível em: <<http://goo.gl/L2cdt0>> Acesso em: 26 set 2014.

OEA, Organização dos Estados Americanos. **Protocolo adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais**. Protocolo de San Salvador. Assinado em 17 de novembro de 1988. San Salvador, El Salvador. Disponível em: <<http://goo.gl/wrAxfD>> Acesso em: 26 set 2014.

OEA, Organização dos Estados Americanos. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Cinco Pensionistas vs. Perú**. *Fondos, Reparaciones y Costas*. Caso Nº 12.034. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Disponível em: <<http://goo.gl/hZCwM6>> Acesso em: 26 set 2014.

OIT, Organização Internacional do Trabalho. **Declaração de Filadélfia – Constituição da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e seu Anexo**. Adotada pela 26ª reunião da CIT, em 20 de abril de 1948. Filadélfia. Disponível em: <<http://goo.gl/Q3w6mj>> Acesso em: 23 ago 2014.

OIT, Organização Internacional do Trabalho. **Recomendación sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1983**. Adotada pela 69ª reunião da CIT, em 20 de junho de 1983. Genebra. Disponível em: <<http://goo.gl/LBmhpG>> Acesso em: 23 ago 2014.

OIT, Organização Internacional do Trabalho. **Panorama Laboral 2013: América Latina e Caribe**. 2013. 1ª Ed. Peru.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm> Acesso em: 08 mai 2014.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Adotado pela Resolução 2.200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro 1966. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/pacto_dir_economicos.htm> Acesso em: 19 mar 2014.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Declaração e Programa de Ação de Viena**. Adotada pela Conferência Mundial sobre Direitos Humanos. 1993. Disponível em: <<http://goo.gl/h0o1bY>> Acesso em: 26 set 2014.

PARAGUAY, República del. **Constitución Nacional de La Republica del Paraguay**. El 20 de junio de 1992. Asunción. Disponível em: <<http://goo.gl/nTwZvc>> Acesso em: 17 nov 2014.

PARAGUAY, República del. **Ley núm. 213, que establece el Código del Trabajo**. El 29 de octubre de 1993. Disponível em: <<http://goo.gl/bPxBA>> Acesso em: 25 mar 2013.

PARAGUAY, Periódico. **En Paraguay, al menos el 80% trabaja sin cobertura social**. Assunção. Publicado em: 01/05/2013. Disponível em: <<http://goo.gl/Ai0mY8>> Acesso em: 21 nov 2013

PEDUZZI, Maria Cristina Irigoyen. Aplicabilidade da Declaração Sócio-Laboral Desafios da América Latina no Século XXI. In: **Anais do 3º Encontro de Cortes Supremas dos Países-Parte**. Painel A jurisdição das relações trabalhistas no MERCOSUL. 2005. Palestra. Disponível em <<http://goo.gl/VvBVpn>> Acesso em: 16 ago 2014.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Política Social: temas e questões**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.

PEREIRA, Dênisson Almeida; RODRIGUES, Eva Batista de Oliveira. **Os desafios da Previdência Social no Mercosul: o Acordo Multilateral de Seguridade Social** [set. 2014]. Entrevistador: Guilherme Soares Schulz de Carvalho. Brasília: Ministério da Previdência Social: MPS, 2014. Gravação em Notebook. Entrevista concedida em 30/09/2014 em razão de pesquisa de campo feita pelo entrevistador.

PLIHON, Dominique. Desequilíbrios mundiais e instabilidade financeira. (A responsabilidade das políticas liberais: um ponto de vista keynesiano). In: **Economia e Sociedade**. Campinas (7), p. 85-127, dez. 1996. Disponível em: <<http://goo.gl/oP8P3H>> Acesso em: 19 mar 2014.

PINTO, Geraldo Augusto. **A organização do trabalho no século 20: taylorismo, fordismo e toyotismo**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o direito constitucional internacional**. 12. ed. Rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: a origem da nossa época**. Trad. de Fanny Wrabel. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

REVELEZ, Lincoln Bizzozero. MERCOSUR: agenda de temas y debate de ideas en la segunda década del siglo XXI. In: **Boletim Meridiano**. 47 vol. 14, n. 135. p. 3-9. jan.-fev. 2013.

RUIZ MORENO, Angel Guillermo. **Nuevo derecho de la seguridad social**. 14ª Ed. México: Porrúa, 2009.

SALVADOR, Evilásio. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 104, p. 605-631, out./dez. 2010.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro. Ed. Campus, 1979.

SARAIVA, Miriam Gomes; BRICEÑO RUIZ, José. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. In: **Rev. Brasileira de Política Internacional** [online]. 2009, vol.52, n.1, pp. 149-166.

SCHMITTER, Philippe C. A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional. In: **Lua Nova revista de Cultura e política**. São Paulo, 80. p. 09-44. 2010.

SEIXAS, Délio Urpia de; PEREZ, Jayme Quintas; DOYNEL, Maria Luz. **Mercado Comum do Sul / Foro Consultivo Econômico-Social**. Confederação Nacional do Comércio. Rio de Janeiro: CNC, 2000. 96 p.

SIMIONATO, Ivete. Mercosul e Reforma do Estado: o retrocesso da Seguridade Social. In: **Rev.Katálisis**. n. 5. Jul/dez. 2001. p. 33-47.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 2. Ed. rev. ampl. – São Paulo: Saraiva, 2003.

URUGUAY, República Oriental del. **Constitución de La República Oriental del Uruguay**. Constitución de 1967 com las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, El 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004. 1967. Disponível em: <<http://goo.gl/8VedW>> Acesso em: 17 nov 2014.

VENEZUELA, República Bolivariana da. **Constitución de la República**. Proclamada em 20/12/1999. 1999. Disponível em: <<http://goo.gl/yemc8G>> Acesso em: 01 fev 2015.

VENEZUELA, República Bolivariana da. **Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social**. Publicada em 30/04/2012. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/XvRk3y>> Acesso em: 01 fev 2015.

VIEIRA DE ALMEIDA, Érica Terezinha. Assistência Social e Cidadania: um diálogo necessário. In: **Vértices**, Campos dos Goytacazes/RJ, v. 6, n.n.1, p. 27-63, 2004.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e globalização**. Rio de Janeiro: Record, 1997.

VIEIRA MARTINS, José Renato. Mercosul: a dimensão social e participativa da integração regional. In: **O Brasil e novas dimensões da integração regional**. Walter Antonio Desiderá Neto (Org.). Capítulo II. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 101-144)

WILHELMI, Marco Aparicio; PISARELLO, Gerardo. Los derechos humanos y sus garantías: nociones básicas. In: Jordi Bonet Pérez, Víctor M. Sánchez (orgs.). **Los Derechos humanos en el siglo XXI: continuidad y cambios**. 2008. Barcelona: Huygens Editorial. p.139-161.

ANEXO A – ACORDO MULTILATERAL DE SEGURIDADE SOCIAL DO MERCOSUL E SEU REGULAMENTO ADMINISTRATIVO

ACORDO MULTILATERAL DE SEGURIDADE SOCIAL DO MERCADO COMUM DO SUL

Os Governos da República Argentina, da República Federativa do Brasil, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai,

CONSIDERANDO o Tratado de Assunção de 26 de março de 1991 e o Protocolo de Ouro Preto de 17 de dezembro de 1994; e

DESEJOSOS em estabelecer normas que regulem as relações de Seguridade Social entre os países integrantes do MERCOSUL;

Decidiram celebrar o presente Acordo Multilateral de Seguridade Social nos seguintes termos:

TÍTULO I

Disposições Gerais

ARTIGO 1

1. Os termos e expressões que se enumeram a seguir possuem, para os efeitos de aplicação do Acordo, o seguinte significado:

a) "Estados Partes" designa a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, ou qualquer outro Estado que venha a aderir de acordo com o previsto no Artigo 19 do presente Acordo;

b) "Legislação", leis, regulamentos e demais disposições sobre Seguridade Social aplicáveis nos territórios dos Estados Partes;

c) "Autoridade Competente", os titulares dos organismos governamentais que, conforme a legislação interna de cada Estado Parte, tenham competência sobre os regimes de Seguridade Social;

d) "Organismo de Ligação", organismo de coordenação entre as instituições que intervenham na aplicação do Acordo;

e) "Entidades Gestoras", as instituições competentes para outorgar as prestações amparadas pelo Acordo;

f) "Trabalhador", toda pessoa que, por realizar ou ter realizado uma atividade, está ou esteve sujeita à legislação de um ou mais Estados Partes;

g) "Período de seguro ou contribuição", todo período definido como tal pela legislação sob a qual o trabalhador esteja acolhido, assim como qualquer período considerado pela mesma como equivalente a um período de seguro ou contribuição;

h) "Prestações pecuniárias", qualquer prestação em espécie, renda, subsídio ou indenização previstos pelas legislações e mencionadas no Acordo, incluído qualquer complemento, suplemento ou revalorização;

i) "Prestações de saúde", as destinadas a prevenir, conservar, restabelecer a saúde ou reabilitar profissionalmente o trabalhador nos termos previstos pelas respectivas legislações nacionais;

j) "Famíliares e assemelhados", pessoas definidas ou admitidas como tais pelas legislações mencionadas no Acordo.

2. Os demais termos ou expressões utilizados no Acordo possuem o significado que lhes atribui a legislação aplicável.

3. Os Estados Partes designarão e comunicar-se-ão as Entidades Gestoras e Organismos de Ligação.

TÍTULO II

Âmbito de aplicação pessoal

ARTIGO 2

1. Os direitos à Seguridade Social serão reconhecidos aos trabalhadores que prestem ou tenham prestado serviços em quaisquer dos Estados Partes, sendo-lhes reconhecidos, assim como a seus familiares e assemelhados, os mesmos direitos e estando sujeitos às mesmas obrigações que os nacionais de tais Estados Partes com respeito aos especificamente mencionados no presente Acordo.

2. O presente Acordo também será aplicado aos trabalhadores de qualquer outra nacionalidade residentes no território de um dos Estados Partes, desde que prestem ou tenham prestado serviços em tais Estados Partes.

TÍTULO III

Âmbito de aplicação material

ARTIGO 3

1. O presente Acordo será aplicado em conformidade com a legislação de seguridade social referente às prestações contributivas pecuniárias e de saúde existentes nos Estados Partes, na forma, condições e extensão aqui estabelecidas.

2. Cada Estado Parte concederá as prestações pecuniárias e de saúde de acordo com sua própria legislação.

3. As normas sobre prescrição e caducidade vigentes em cada Estado Parte serão aplicadas ao disposto neste Artigo.

TÍTULO I V

Determinação da legislação aplicável

ARTIGO 4

O trabalhador estará submetido à legislação do Estado Parte em cujo território exerça a atividade laboral.

ARTIGO 5

O princípio estabelecido no Artigo 4 tem as seguintes exceções:

a) o trabalhador de uma empresa com sede em um dos Estados Partes que desempenhe tarefas profissionais, de pesquisa, científicas, técnicas ou de direção, ou atividades similares, e outras que poderão ser definidas pela Comissão Multilateral Permanente prevista no Artigo 16, Parágrafo 2, e que seja deslocado para prestar serviços no território de outro Estado, por um período limitado, continuará sujeito à legislação do Estado Parte de origem até um prazo de doze meses, suscetível de ser prorrogado, em caráter excepcional, mediante prévio e expresse consentimento da Autoridade Competente do outro Estado Parte;

b) o pessoal de vôo das empresas de transporte aéreo e o pessoal de trânsito das empresas de transporte terrestre continuarão exclusivamente sujeitos à legislação do Estado Parte em cujo território a respectiva empresa tenha sua sede;

c) os membros da tripulação de navio de bandeira de um dos Estados Partes continuarão sujeitos à legislação do mesmo Estado. Qualquer outro trabalhador empregado em tarefas de carga e descarga, conserto e vigilância de navio, quando no porto, estará sujeito à legislação do Estado Parte sob cuja jurisdição se encontre o navio;

2. Os membros das representações diplomáticas e consulares, organismos internacionais e demais funcionários ou empregados dessas representações serão regidos pelas legislações, tratados e convenções que lhes sejam aplicáveis.

TÍTULO V

Disposições sobre prestações de saúde

ARTIGO 6

1. As prestações de saúde serão outorgadas ao trabalhador deslocado temporariamente para o território de outro Estado, assim como para seus familiares e assemelhados, desde que a Entidade Gestora do Estado de origem autorize a sua outorga.

2. Os custos que se originem de acordo com o previsto no parágrafo anterior correrão a cargo da Entidade Gestora que tenha autorizado a prestação.

TÍTULO VI

Totalização de períodos de seguro ou contribuição

ARTIGO 7

1. Os períodos de seguro ou contribuição cumpridos nos territórios dos Estados Partes serão considerados, para a concessão das prestações por velhice, idade avançada, invalidez ou morte, na forma e nas condições estabelecidas no Regulamento Administrativo. Este Regulamento Administrativo estabelecerá também os mecanismos de pagamento pro-rata das prestações.

2. O Estado Parte onde o trabalhador tenha contribuído durante um período inferior a doze meses poderá não reconhecer prestação alguma, independentemente de que tal período seja computado pelos demais Estados Partes.

3. Caso o trabalhador ou seus familiares e assemelhados não tenham reunido o direito às prestações de acordo com as disposições do Parágrafo 1, serão também computáveis os serviços prestados em outro Estado que tenha celebrado acordos bilaterais ou multilaterais de Seguridade Social com qualquer dos Estados Partes.

4. Se somente um dos Estados Partes tiver concluído um acordo de seguridade com outro país, para fins da aplicação do Parágrafo 3, será necessário que tal Estado Parte assuma como próprio o período de seguro ou contribuição cumprido neste terceiro país.

ARTIGO 8

Os períodos de seguro ou contribuição cumpridos antes da vigência do presente Acordo serão considerados no caso de que o trabalhador tenha períodos de seguro ou contribuição posteriores a essa data, desde que estes não tenham sido utilizados anteriormente na concessão de prestações pecuniárias em outro país.

TÍTULO VII

Disposições aplicáveis a regimes de aposentadoria e pensões de capitalização individual

ARTIGO 9

1. O presente Acordo será aplicável também aos trabalhadores filiados a um regime de aposentadoria e pensões de capitalização individual estabelecido por algum dos Estados Partes para a obtenção das prestações por velhice, idade avançada, invalidez ou morte.

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

3. As administradoras de fundos ou empresas seguradoras deverão dar cumprimento aos mecanismos previstos neste Acordo.

TÍTULO VIII

Cooperação administrativa

ARTIGO 10

Os exames médico-periciais solicitados pela Entidade Gestora de um Estado Parte, para fins de avaliação da incapacidade temporária ou permanente dos trabalhadores ou de seus familiares ou assemelhados que se encontrem no território de outro Estado Parte, serão realizados pela Entidade Gestora deste último e correrão por conta da Entidade Gestora que o solicite.

TÍTULO IX

Disposições finais

ARTIGO 11

1. As Entidades Gestoras dos Estados Partes pagarão as prestações pecuniárias em moeda de seu próprio país.

2. As Entidades Gestoras dos Estados Partes estabelecerão mecanismos de transferências de fundos para o pagamento das prestações pecuniárias do trabalhador ou de seus familiares ou assemelhados que residam no território de outro Estado.

ARTIGO 12

As prestações pecuniárias concedidas de acordo com o regime de um ou de outro Estado Parte não serão objeto de redução, suspensão ou extinção exclusivamente pelo fato de que o trabalhador ou seus familiares ou assemelhados residam em outro Estado Parte.

ARTIGO 13

1. Os documentos que sejam necessários para os fins do presente Acordo não necessitarão de tradução oficial, visto ou legalização pelas autoridades diplomáticas, consulares e de registro público, desde que tenham tramitado com a intervenção de uma Entidade Gestora ou Organismo de Ligação.

2. A correspondência entre as Autoridades Competentes, Organismos de Ligação e Entidades Gestoras dos Estados Partes será redigida no respectivo idioma oficial do Estado emissor.

ARTIGO 14

As solicitações e documentos apresentados perante as Autoridades Competentes ou Entidades Gestoras de qualquer Estado Parte onde o interessado comprove períodos de seguro ou contribuição ou residência surtirão efeito como se fossem apresentados às Autoridades ou Entidades Gestoras correspondentes do outro Estado Parte.

ARTIGO 15

Os recursos que corresponda interpor, perante uma Autoridade Competente ou Entidade Gestora de qualquer Estado Parte onde o interessado tenha períodos de seguro ou contribuição ou residência, serão considerados como interpostos em tempo hábil, mesmo quando apresentados à instituição correspondente do outro Estado Parte, desde que sua apresentação seja efetuada dentro do prazo estabelecido pela legislação do Estado perante o qual devam ser fundamentados os recursos.

ARTIGO 16

1. O presente Acordo será aplicado em conformidade com as disposições do Regulamento Administrativo.

2. As Autoridades Competentes instituirão uma Comissão Multilateral Permanente, que deliberará por consenso e onde cada representação estará integrada por até 3 membros de cada Estado Parte. A Comissão terá as seguintes funções:

a) verificar a aplicação do Acordo, do Regulamento Administrativo e demais instrumentos complementares;

b) assessorar as Autoridades Competentes;

c) planejar as eventuais modificações, ampliações e normas complementares;

d) manter negociações diretas, por um prazo de 6 meses, a fim de resolver as eventuais divergências sobre a aplicação do Acordo. Vencido o término anterior sem que tenham resolvido as diferenças, qualquer um dos Estados Partes poderá recorrer ao sistema de solução de controvérsia vigente entre os Estados Partes do Tratado de Assunção.

3. A Comissão Multilateral Permanente reunir-se-á uma vez por ano, alternadamente em cada um dos Estados Partes, ou quando o solicite um deles.

4. As Autoridades Competentes poderão delegar a elaboração do Regulamento Administrativo e demais instrumentos complementares à Comissão Multilateral Permanente.

ARTIGO 17

1. O presente Acordo estará sujeito à ratificação e entrará em vigor a partir do primeiro dia do mês seguinte à data do depósito do último instrumento de ratificação.

2. O presente Acordo e seus instrumentos de ratificação serão depositados perante o Governo da República do Paraguai, o qual comunicará aos Governos dos Estados Partes a data do depósito dos instrumentos de ratificação e da entrada em vigor do presente Acordo.

3. O Governo da República do Paraguai enviará cópia autenticada do presente Acordo aos Governos dos demais Estados Partes.

4. A partir da entrada em vigor do presente Acordo, ficarão derogados os Acordos Bilaterais de Seguridade Social ou de Previdência Social celebrados entre os Estados Partes. A entrada em vigor do presente Acordo não significará em nenhum caso a perda de direitos adquiridos ao amparo dos mencionados Acordos Bilaterais.

ARTIGO 18

1. O presente Acordo terá duração indefinida.

2. O Estado Parte que desejar se desvincular do presente Acordo poderá denunciá-lo a qualquer momento pela via diplomática notificando disso ao Depositário, que o comunicará aos demais Estados Partes. Neste caso, não serão afetados os direitos adquiridos em virtude deste Acordo.

3. O Estados Partes regulamentarão, de comum acordo, as situações decorrentes da denúncia do presente Acordo.

4. A denúncia surtirá efeito 6 meses depois da data de notificação.

ARTIGO 19

O presente Acordo estará aberto à adesão, mediante negociação, a aquele Estado que no futuro adiram ao Tratado de Assunção.

Feito em Montevideu, em 15 de dezembro de 1997, em um original, nos idiomas português e espanhol, sendo ambos igualmente autênticos.

GUIDO DI TELLA
Ministro de Relaciones Exteriores y Culto
República Argentina

RUBEN MELGAREJO LANZONI
Ministro de Relaciones Exteriores
República del Paraguay

LUIZ FELIPE LAMPREIA
Ministro de Relaciones Exteriores
República Federativa del Brasil

CARLOS PEREZ DEL CASTILLO
Ministro (i) de Relaciones Exteriores
Uruguay

REGULAMENTO ADMINISTRATIVO PARA A APLICAÇÃO DO ACORDO MULTILATERAL DE SEGURIDADE SOCIAL DO MERCADO COMUM DO SUL

Os Governos da República Argentina, da República Federativa do Brasil, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai,

Em cumprimento ao disposto no Artigo 16 do Acordo Multilateral de Seguridade Social, estabelecem o seguinte Regulamento Administrativo:

TÍTULO I

Disposições Gerais

ARTIGO 1

Para a aplicação do presente Regulamento Administrativo:

1. O termo "Acordo" designa o Acordo Multilateral de Seguridade Social entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai ou qualquer outro Estado que venha a aderir.

2. O termo "Regulamento Administrativo" designa o presente Regulamento Administrativo.

3. As expressões e termos definidos no Artigo 1 do Acordo têm o mesmo significado no presente Regulamento Administrativo.

4. Os prazos mencionados no presente Regulamento Administrativo contar-se-ão, salvo expressa menção em contrário, em dias corridos. No caso de vencerem em dia não útil, prorrogar-se-ão até o dia útil seguinte.

ARTIGO 2

1. São Autoridades Competentes os titulares: na Argentina, do Ministério de Trabalho e Seguridade Social e do Ministério da Saúde e Ação Social; no Brasil, do Ministério da Previdência e Assistência Social e do Ministério da Saúde; no Paraguai, do Ministério da Justiça e do Trabalho e do Ministério da Saúde Pública e Bem-Estar Social; e no Uruguai, do Ministério do Trabalho e da Seguridade Social.

2. São Entidades Gestoras: na Argentina, a Administração Nacional da Seguridade Social (ANSES), as Caixas ou Institutos Municipais e Provinciais de Previdência, a Superintendência de Administradores de Fundo de Aposentadorias e Pensões e as Administradoras de Fundos de Aposentadorias e Pensões, no que se refere aos regimes que amparam as contingências de velhice, invalidez e morte baseadas no sistema de reparto ou no sistema de capitalização individual, e a Administração Nacional do Seguro de Saúde (ANSSAL) no que se refere às prestações de saúde; no Brasil, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e o

Ministério da Saúde; no Paraguai, o Instituto de Previdência Social (IPS); e no Uruguai, o Banco de Previdência Social (BPS).

3. São Organismos de Ligação: na Argentina, a Administração Nacional da Seguridade Social (ANSES) e a Administração Nacional do Seguro de Saúde (ANSSAL); no Brasil, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e o Ministério da Saúde; no Paraguai, o Instituto de Previdência Social (IPS); e no Uruguai, o Banco de Previdência Social (BPS).

4. Os Organismos de Ligação estabelecidos no Parágrafo 3 deste Artigo terão como objetivo facilitar a aplicação do Acordo e adotar as medidas necessárias para lograr sua máxima agilização e simplificação administrativas.

TÍTULO II

Disposições sobre o deslocamento temporário de trabalhadores

ARTIGO 3

1. Para os casos previstos na alínea "1.a" do Artigo 5 do Acordo, o Organismo de Ligação expedirá, mediante solicitação da empresa do Estado de origem do trabalhador que for deslocado temporariamente para prestar serviços no território de outro Estado, um certificado no qual conste que o trabalhador permanece sujeito à legislação do Estado de origem, indicando os familiares e assemelhados que o acompanharão nesse deslocamento. Cópia de tal certificado deverá ser entregue ao trabalhador.

2. A empresa que deslocou temporariamente o trabalhador comunicará ao Organismo de Ligação do Estado que expediu o certificado, neste caso, a interrupção da atividade prevista na situação anterior.

3. Para os efeitos estabelecidos na alínea "1.a" do Artigo 5 do Acordo, a empresa deverá apresentar a solicitação de prorrogação perante a Entidade Gestora do Estado de origem. A Entidade Gestora do Estado de origem expedirá o certificado de prorrogação correspondente, mediante consulta prévia e expresse consentimento da Entidade Gestora do outro Estado.

4. A empresa apresentará as solicitações a que se referem os Parágrafos 1 e 3 com trinta dias de antecedência mínima da ocorrência do fato gerador. Em caso contrário, o trabalhador ficará automaticamente sujeito, a partir do início da atividade ou da data de expiração do prazo autorizado, à legislação do Estado em cujo território continuar desenvolvendo suas atividades.

TÍTULO III

Disposições sobre as prestações de saúde

ARTIGO 4

1. O trabalhador deslocado temporariamente nos da alínea "1.a" do Artigo 5 do Acordo, ou seus familiares ou assemelhados, para que possam obter as prestações de saúde durante o período de permanência no Estado Parte em que se encontrem, deverão apresentar ao Organismo de Ligação o certificado aludido no Parágrafo 1 ou 3 do Artigo anterior.

ARTIGO 5

O trabalhador ou seus familiares e assemelhados que necessitem de assistência médica de urgência deverão apresentar perante a Entidade Gestora do Estado em que se encontrem o certificado expedido pelo Estado de origem.

TÍTULO IV

Totalização de períodos de seguro ou contribuição

ARTIGO 6

1. De acordo com o previsto no Artigo 7 do Acordo, os períodos de seguro ou contribuição cumpridos no território dos Estados Partes serão considerados, para a concessão das prestações por velhice, idade avançada, invalidez ou morte, observando as seguintes regras:

a) Cada Estado Parte considerará os períodos cumpridos e certificados por outro Estado, desde que não se superponham, como períodos de seguro ou contribuição, conforme sua própria legislação;

b) Os períodos de seguro ou contribuição cumpridos antes do início da vigência do Acordo serão considerados somente quando o trabalhador tiver períodos de trabalho a cumprir a partir dessa data;

c) O período cumprido em um Estado Parte, sob um regime de seguro voluntário, somente será considerado quando não for simultâneo a um período de seguro ou contribuição obrigatório cumprido em outro Estado.

2. Nos casos em que a aplicação do Parágrafo 2 do Artigo 7 do Acordo venha exonerar de suas obrigações a todas as Entidades Gestoras competentes dos Estados Partes envolvidos, as prestações serão concedidas ao amparo, exclusivamente, do último dos Estados Partes aonde o trabalhador reúna as condições exigidas por sua legislação, com prévia totalização de todos os períodos de seguro ou contribuição cumpridos pelo trabalhador em todos os Estados Partes.

ARTIGO 7

As prestações a que os trabalhadores, seus familiares e dependentes tenham direito, ao amparo da legislação de cada um dos Estados Partes, serão pagas de acordo com as normas seguintes:

1. Quando se reúnam as condições requeridas pela legislação de um Estado Parte para se ter direito às prestações sem que seja necessário recorrer à totalização

de períodos prevista no Título VI do Acordo, a Entidade Gestora calculará a prestação em virtude unicamente do previsto na legislação nacional que se aplique, sem prejuízo da totalização que possa solicitar o beneficiário.

2. Quando o direito a prestações não se origine unicamente com base nos períodos de seguro ou contribuição cumpridos no Estado Contratante de que se trate, a liquidação da prestação deverá ser feita tomando-se em conta a totalização dos períodos de seguro ou contribuição cumpridos nos outros Estados Partes.

3. Caso seja aplicado o parágrafo precedente, a Entidade Gestora determinará, em primeiro lugar, o valor da prestação a que o interessado ou seus familiares e assemelhados teriam direito como se os períodos totalizados tivessem sido cumpridos sob sua própria legislação e, em seguida, fixará o valor da prestação em proporção aos períodos cumpridos exclusivamente sob tal legislação.

TÍTULO VI

Apresentação de solicitações

ARTIGO 8

1. Para obter a concessão das prestações de acordo com o estabelecido no Artigo 7 precedente, os trabalhadores ou seus familiares e assemelhados deverão apresentar solicitação, em formulário especial, ao Organismo de Ligação do Estado em que residirem.

2. Os trabalhadores ou seus familiares e dependentes, residentes no território de outro Estado, deverão dirigir-se ao Organismo de Ligação do Estado Parte sob cuja legislação o trabalhador se encontrava assegurado no último período de seguro ou contribuição.

3. Sem prejuízo do estabelecido no Parágrafo 1, as solicitações dirigidas às Autoridades Competentes ou Entidades Gestoras de qualquer Estado Parte aonde o interessado tenha períodos de seguro ou contribuição ou residência produzirão os mesmos efeitos como se tivessem sido entregues ao Organismo de Ligação previsto nos parágrafos anteriores. As Autoridades Competentes ou Entidades Gestoras receptoras obrigar-se-ão a enviá-las, sem demora, ao Organismo de Ligação competente, informando as datas em que as solicitações foram apresentadas.

ARTIGO 9

1. Para o trâmite das solicitações das prestações pecuniárias, os Organismos de Ligação utilizarão um formulário especial no qual serão consignados, entre outros, os dados de filiação do trabalhador ou, conforme o caso, de seus familiares e assemelhados, conjuntamente com a relação e o resumo dos períodos de seguro ou contribuição cumpridos pelo trabalhador nos Estados Partes.

2. O Organismo de Ligação do Estado onde se solicita a prestação avaliará, se for o caso, a incapacidade temporária ou permanente, emitindo o certificado

correspondente, que acompanhará os exames médico-periciais realizados no trabalhador ou, conforme o caso, de seus familiares e assemelhados.

3. Os laudos médico-periciais do trabalhador consignarão, entre outros dados, se a incapacidade temporária ou invalidez é consequência de acidente do trabalho ou doença profissional, e indicarão a necessidade de reabilitação profissional.

4. O Organismo de Ligação do outro Estado pronunciar-se-á sobre a solicitação, em conformidade com sua respectiva legislação, considerando-se os antecedentes médico-periciais praticados.

5. O Organismo de Ligação do Estado onde se solicita a prestação remeterá os formulários estabelecidos ao Organismo de Ligação do outro Estado.

ARTIGO 10

1. O Organismo de Ligação do outro Estado preencherá os formulários recebidos com as seguintes indicações:

a) períodos de seguro ou contribuição creditados ao trabalhador sob sua própria legislação;

b) o valor da prestação reconhecida de acordo com o previsto no Parágrafo 3 do Artigo 7 do presente Regulamento Administrativo.

2. O Organismo de Ligação indicado no parágrafo anterior remeterá os formulários devidamente preenchidos ao Organismo de Ligação do Estado onde o trabalhador solicitou a prestação.

ARTIGO 11

1. A resolução sobre a prestação solicitada pelo trabalhador ou seus familiares e assemelhados será encaminhada pela Entidade Gestora de cada Estado Parte ao domicílio dos mesmos, por meio do respectivo Organismo de Ligação.

2. Uma cópia da resolução será remetida ao Organismo de Ligação do outro Estado.

TÍTULO VI

Disposições finais

ARTIGO 12

As Entidades Gestoras e os Organismos de Ligação dos Estados Partes deverão controlar a autenticidade dos documentos apresentados pelo trabalhador ou seus familiares e assemelhados.

ARTIGO 13

A Comissão Multilateral Permanente estabelecerá e aprovará os formulários de ligação necessários para a aplicação do Acordo e do Regulamento Administrativo. Tais formulários de ligação deverão ser utilizados pelas Entidades Gestoras e Organismos de Ligação para se comunicarem entre si.

ARTIGO 14

O presente Regulamento Administrativo terá a mesma duração do Acordo.

O presente Acordo será depositado junto ao Governo da Republica do Paraguai, o qual enviará cópia autêntica do mesmo aos Governos dos demais Estados Partes.

Feito em Montevideu, em 15 de dezembro de 1997, em um original, nos idiomas português e espanhol, sendo ambos os textos igualmente autênticos.

GUIDO DI TELLA
Ministro de Relaciones Exteriores y Culto
República Argentina

RUBEN MELGAREJO LANZONI
Ministro de Relaciones Exteriores
República del Paraguay

LUIZ FELIPE LAMPREIA
Ministro de Relaciones Exteriores
República Federativa del Brasil

CARLOS PEREZ DEL CASTILLO
Ministro (i) de Relaciones Exteriores
Uruguay

ANEXO B – DEGRAVAÇÃO DA ENTREVISTA COM SERVIDORES DO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DO BRASIL

Degração de entrevista realizada em Brasília, no dia 30/09/2014, com o Sr. Denisson Almeida Pereira, Coordenador-Geral de Legislação e Normas e Eva Batista de Oliveira Rodrigues, Coordenadora de Legislação, ambos servidores do Ministério da Previdência Social. O objetivo da entrevista foi a obtenção de informações acerca da aplicação do Acordo Multilateral de Seguridade Social no Mercosul no sentido de compreender os seus avanços, desafios, limites e resultados. O responsável pela aplicação do questionário foi o Mestrando Guilherme Soares Schulz de Carvalho.

Guilherme: Eu vou fazer algumas perguntas a vocês a partir de agora. A primeira é a seguinte: *O artigo segundo do acordo prevê a sua aplicação a todos os trabalhadores e define trabalhadores como sendo toda pessoa que, por realizar ou ter realizado uma atividade, está ou esteve sujeita à legislação de um ou mais Estados Partes. É possível estender essa proteção aos trabalhadores informais, isto é, sem vínculo empregatício?*

Denisson: Pela leitura do artigo segundo o que dá para gente entender é que a proteção do acordo é para aqueles que, em algum momento da sua vida, tiveram algum período contributivo em qualquer dos países do Mercosul. Então eles precisariam ter contribuído, em algum momento de suas vidas, em algum dos países do Mercosul, conforme a legislação de cada um desses países, para usufruir do acordo. Quando a gente fala em ter contribuído, nem sempre implica, necessariamente, em ter pagado, em espécie, algum valor de contribuição. Eu acho que nos países do Mercosul isso não acontece, mas, em alguns países, o que se considera como período de contribuição não é, necessariamente o aporte efetivo da contribuição. Além desse aporte efetivo, alguns países, por exemplo, consideram como tempo de contribuição o período em que o trabalhador residiu no país. Então, se algum dos países do Mercosul, por exemplo, disser que o fato de um trabalhador estar residindo em um desses países dê a eles a possibilidade de ter esse tempo contado como tempo de contribuição, esse tempo será contado. Mas veja que isso não é exatamente o mesmo conceito de informalidade. O acordo trabalha muito mais com o tempo de contribuição, com o tempo de seguro, do que com o aspecto da

formalidade ou informalidade. Obviamente aquele trabalhador que está na formalidade necessariamente vai estar coberto por essa proteção. Mas aquela pessoa que nunca contribuiu ou que não tem nenhum período da sua vida contado como tempo de contribuição, ela não estaria, pela interpretação do artigo segundo, sujeito a legislação de nenhum dos países, porque ele não estaria abarcado por essa legislação protetiva de nenhum dos países. Embora residindo em um dos países, nenhum dos países estaria protegendo ele conforme a legislação interna de cada país.

Guilherme: Alguma contribuição, Eva?

Eva: Só complementando aqui, o artigo segundo diz "...está ou esteve sujeita a legislação de um dos Estados partes". O próprio artigo já diz o que estamos lhe afirmando. E lá na alínea "g" do parágrafo primeiro do artigo primeiro do acordo há a discriminação do que é "período de seguro", que é o que o Denilsson disse, veja, é "todo período definido como tal pela legislação sobre a qual o trabalhador esteja acolhido, assim como todo período considerado pela mesma como um período de seguro ou contribuição". Só para reforçar o que o Denilsson disse.

Guilherme: Dando sequência, próxima pergunta. Os trabalhadores autônomos podem se beneficiar do Acordo?

Denisson: Eles podem se beneficiar do acordo, pois são segurados obrigatórios, na condição de contribuinte individual, no Brasil. Alguns países chamam de "trabalhadores por conta própria". Outros, de "trabalhadores autônomos". Talvez, internacionalmente, a nomenclatura que mais expresse seja a de "trabalhador por conta própria", em contraposição ao "trabalhador por conta de outrem", que seria o empregado. Eles podem se beneficiar do acordo desde que tenham, de fato, períodos de contribuição de acordo com a legislação do país onde está exercendo a atividade. O acordo não estabeleceu distinção, para efeitos de proteção, entre o trabalhador com vínculo empregatício, o empregado, e o trabalhador que chamamos de contribuinte individual, ou trabalhador independente. Ele não estabelece nenhum tipo de distinção entre os dois casos. Protege igualmente os dois.

Guilherme: Então, nos países do Mercosul, também chamam o trabalhador autônomo de trabalhador independente?

Denisson: Eu não sei se nos países do Mercosul adotam essa nomenclatura. Mas, internacionalmente, é muito utilizado, assim como trabalhador por conta própria. Para gente, é o contribuinte individual.

Guilherme: Certo. Próxima pergunta: Está havendo algum avanço para se reduzir as assimetrias existentes nas normas dos Estados Partes do Mercosul?

Denisson: Então, há uma distinção conceitual entre dois termos, que é "Coordenação de Sistemas de Seguridade Social" e "Harmonização de Sistemas de Seguridade Social". Se a gente fala em harmonização, que implicaria, por exemplo, na redução de assimetrias, ou produção de similaridades entre normas, estamos falando que os ordenamentos jurídicos dos países deveriam caminhar no sentido de terem normas mais próximas uns dos outros. De forma mais concreta, por exemplo, caminhariam no sentido de terem normas de aposentadoria por idade semelhantes, períodos de carências semelhantes, formas de cálculos de benefícios semelhantes. Em existindo ou não diferenças entre homens e mulheres, teria que separar as diferenças, estabelecê-las ou deixar de existir onde já tem, enfim, isso seria harmonizar. Isso seria reduzir assimetrias que é o que acho que você está colocando aqui. Os acordos internacionais de previdência não vão nesse sentido. Eles vão no sentido da coordenação. Ou seja, cada país vai continuar tendo a sua idade de aposentadoria, sua forma de cálculo de benefício, a sua carência e todos os demais requisitos de acesso conforme sua legislação interna. Cada país continua mantendo desse mesmo jeito. O que o acordo faz é permitir uma coordenação entre sistemas no sentido de que, por exemplo, se uma pessoa tem períodos de contribuição num país, ele pode fazer uso desses períodos de contribuição no outro país. Mas perceba que o que faz o sistema do acordo é só coordenar. Quer dizer, “eu” lhe “empresto” o “meu” tempo de contribuição e você me “empresta” o “seu” tempo de contribuição, mas, no mais, a gente segue cada um aplicando do mesmo jeito sua legislação. É que eu não vou lembrar agora de cabeça as regras de cálculo dos países do Mercosul, mas, em tese, seria possível, por exemplo, que uma pessoa atingisse os requisitos de aposentadoria pelo acordo computando o tempo do Paraguai aqui no Brasil, mas, se por exemplo, a

carência no Paraguai fosse muito maior, fosse de 25 anos – se eu não estou enganado é isso – essa pessoa poderia não chegar ao tempo de carência exigido pela legislação do Paraguai. Então o acordo serviu para que essa pessoa tivesse um benefício no Brasil, mas infelizmente ela não teria atingido o requisito exigido pelo Paraguai para ter acesso ao benefício. Então ela não teria o benefício nesse país. Agora, se eu tivesse falando de harmonização, necessariamente os dois países teriam que conceder o benefício. Como estou falando de coordenação, cada um vai “pegar emprestado” [o tempo de contribuição] mas vai continuar tendo as peculiaridades da sua legislação interna. Por isso que se a gente fala em reduzir assimetrias, a resposta é Não. O acordo não vai reduzir assimetrias. É possível que haja algum país no Mercosul que possua regras de aposentadoria, de cálculo de benefício, em condições menos favoráveis que as brasileiras. Como é possível o contrário também, isto é, que tenha algum país com regras de cálculo de benefício em condições melhores que a lei brasileira. O acordo não vai tratar de fazer uma proximidade dessas regras. O acordo não vai tratar disso. O acordo vai tratar de permitir que cada um siga aplicando a sua, mas tome o tempo de contribuição “emprestado” do outro país. Por isso que eles só se coordenam; não se harmonizam.

Guilherme: Eva, alguma contribuição?

Eva: Denisson, eu não sei se você quer explicar por que você falou em “tomar emprestado” o tempo de contribuição. Não sei se você já não deveria falar sobre o “*pro rata*” aqui.

Denisson: Hum... Você conhece a regra de cálculo do benefício do acordo?

Guilherme: Então... Eu acredito que sim. Mas, se vocês quiserem falar, podemos confrontar os dados.

Denisson: Diz pra gente que a gente esclarece.

Guilherme: ok. Digamos... No meu caso, que eu contribua sobre o regime geral. Eu trabalhei 10 (dez) anos no Brasil e trabalhei 5 (cinco) anos na Argentina e, depois, voltei para o Brasil, terminei meu tempo de contribuição aqui e agora atingi os requisitos aqui no Brasil para requerer meu benefício de aposentadoria por idade. Eu

procuro o organismo aqui, faço a solicitação conforme determina o regulamento administrativo do acordo para poder fazer a totalização. O cálculo é feito proporcionalmente ao tempo contribuído lá e aqui, e o que é pago pelo Brasil é relativo ao período proporcional contribuído aqui e, na Argentina é pago proporcionalmente ao período contribuído lá...

Denisson: Você, aqui, proporcional a 10 (dez) anos. E lá, quando atingir os requisitos da lei argentina, é pago proporcional ao tempo contribuído lá, que no caso hipotético, foram 5 (cinco) anos contribuído lá.

Guilherme: O pagamento, hoje, sai do governo de lá para a parte contribuída lá...

Denisson: E o proporcional daqui do Brasil é pago por aqui.

Guilherme: Ambos os pagamentos caem diretamente na conta do trabalhador, hoje?

Denisson: Hoje ainda não. Mas isso é da gestão operacional. Não vamos pensar onde o trabalhador recebe, por enquanto. Então a Argentina vai pagar para o trabalhador referente a 5 (cinco) anos contribuídos lá. E o Brasil vai pagar referente a 10 (dez) anos em que ele contribuiu aqui. Posso mostrar esse cálculo numericamente para facilitar?

Guilherme: pode sim.

Denisson: Vamos supor que a média dos 80% (oitenta por cento) maiores salários de contribuição deu R\$ 2000,00 reais (dois mil reais). Primeiro, é calculado o benefício como se todo o tempo de contribuição fosse do Brasil. Então o Brasil “toma emprestado” os 5 (cinco) anos da Argentina, soma com 10 (dez) anos contribuídos no Brasil, e aí se atinge a carência de 15 (quinze) anos da legislação brasileira. E aí você também já tem a idade 65 (sessenta e cinco) anos. Para o cálculo do benefício se pega a média dos 80% (oitenta por cento) maiores salários de contribuição dos 10 (dez) anos do Brasil. O quanto ele ganhou na Argentina, se ganhou um milhão de reais mensais, ou se ganhou cem dólares mensais, não importa. Isso não interfere no cálculo do valor financeiro. O quanto você recebia de salário lá na Argentina não

interfere. Só o tempo. Será feita a média. Vamos supor que deu R\$ 2000,00 (dois mil) reais. E aí será verificado quantos anos você tinha no total. No exemplo, tinha 5 (cinco) anos de Argentina e 10 (dez) anos de Brasil, certo? Totaliza quinze anos. Com quinze anos, tem que multiplicar por 85%, conforme a regra de cálculo do Brasil, que é 70% (setenta por cento) mais 1% (um por cento) a cada conjunto de doze contribuições na aposentadoria por idade, o que daria oitenta e cinco por cento. Isso aqui, arredondando, daria R\$ 1700,00 (hum mil e setecentos) reais. Esse não é o valor que você irá receber. Por quê? Por que esse valor receberia uma pessoa que, nas mesmas condições, tivesse contribuído por 15 anos no Brasil. Então, concorda comigo que não é justo que essa pessoa que só contribuiu dez anos no país receba o mesmo? Então se faz uma regra de três simples. Então, R\$ 1700,00 (hum mil e setecentos) reais seria alguém que contribuiu 15 (quinze) anos no Brasil. Se a pessoa contribuiu só 10 (dez) anos, quanto deve receber pelo Estado brasileiro?! E é assim que o valor será pago *pro rata*, isto é, proporcionalmente ao tempo contribuído no Brasil, independentemente do tempo total que ele utilizou. Ele utilizou 15 anos, mas no Brasil foram só dez anos. E aí se chega no valor, aproximado de R\$ 1.300,00 (hum mil e trezentos) reais. Essa seria a forma de cálculo proporcional.

Guilherme: Nesse caso, o restante contribuído na Argentina, os cinco anos, é pago na proporção...

Eva: Na proporção de cinco anos, pagos segundo a legislação deles, da Argentina.

Denisson: Vamos supor que na Argentina também seja de 15 (quinze) anos, só por hipótese. Que se mantém o tempo contribuído de 5 (cinco) anos e que o cálculo de contribuição seja igual ao do Brasil. Por que, de repente, a Argentina pode ter uma forma de cálculo que ele não pega uma média dos 80% (oitenta por cento) maiores salários de contribuição. Ele pode pegar uma média, por exemplo, dos últimos 36 (trinta e seis) meses; ou uma média dos 80% (oitenta por cento) menores salários; ou pegue a média de todos os salários e aplique um redutor de 40% (quarenta por cento). A forma de cálculo do benefício não importa para o acordo. Por isso que quando a gente fala em "complementação" da parte paga pelo outro país é um conceito que tem que ser visto com certa ressalva. Por que ele pode nem sempre complementar o benefício. Ou pode ser um complemento que passe o valor total que seria o concedido

aqui [no Brasil]. Imagina que a média lá, que a forma do cálculo deles seja a média dos últimos 36 meses e lá o trabalhador tinha um salário altíssimo. Então esses cinco quinze avos contribuídos na Argentina pode dar maior do que essa diferença de R\$ 400,00 (quatrocentos) reais [calculadas sob a lei brasileira]. Então falar em "complementação" no sentido estrito da palavra tem que ter certa ressalva. Pois pode complementar, ser exatamente igual, ser inferior a esse valor, ou pode ser superior. Simplesmente porque no sistema de coordenação a regra de cálculo é de cada país. Então não se entra no mérito. A única coisa que o acordo fala é que: chegado nesse valor do salário de benefício, no nosso conceito, pois cada país tem um conceito próprio – e o acordo chama de *prestação teórica*. Então, chegado no valor da prestação teórica, será pego esse valor e será feito um cálculo proporcional. Isso é igual, tanto no Brasil quanto no outro país. Só que o proporcional de lá vai ser de dez quinze avos? Não, vai ser de cinco quinze avos, que é o tempo contribuído lá no nosso exemplo. Os quinze anos serão fixos nesse caso. O tempo proporcional contribuído não.

Eva: Falando em destinação de recursos... Não existe destinação de recursos. É o período que a própria pessoa contribuiu. Você usou você mesmo como exemplo. Contribuiu 10 (dez) anos aqui, e contribuiu com 5 (cinco) anos lá. Então, na verdade, é o retorno para você da contribuição. E, como o Denisson falou aqui, supondo que lá também seja quinze anos o tempo de carência. Por que pode ser que esse tempo de carência seja de 25 (vinte e cinco) anos e você nem tenha direito ainda. Vai ter que trabalhar mais 10 (dez) anos lá para completar a carência.

Guilherme: Certo. Senão ele fica só com o benefício no Brasil, no caso?!

Eva: Isso.

Denisson: Ou só com o benefício de lá [se preencher no outro país o requisito e aqui não]. Mas como regra geral, o segurado acaba atingindo o requisito nos dois países. Mas assim, é um dado mais de sensibilidade. Não é um dado que a gente possa comprovar.

Guilherme: Entendi. É uma percepção fática não comprovada.

Denisson: Até por que o trabalhador pode não ter atingido os requisitos nesse momento. Mas ele pode continuar trabalhando e depois que ele atinja vá e peça o benefício, a parte proporcional de lá. Por isso que a gente estava falando que, antes de a gente pensar pra onde vai o dinheiro do benefício, como o segurado coloca o dinheiro no bolso, é mais importante pensar que cada país tem uma despesa proporcional ao tempo contribuído no país. Agora, como o dinheiro vai para o bolso, aí é outra história que é mais operacional. Por que assim, a responsabilidade financeira do país é com o segurado. Não tem nada a ver com o Brasil. A responsabilidade do Brasil de R\$ 1300,00 (hum mil e trezentos) reais é com o segurado e não tem nada a ver com a Argentina. Esse dinheiro aqui é um direito do segurado. Nada tem a ver com o organismo do outro país. Absolutamente não tem relação nenhuma. Hoje, no caso do Mercosul, para o trabalhador receber, por exemplo, esses R\$ 1300,00 (hum mil e trezentos) reais, ele tem que deixar um procurador no Brasil ou residir no Brasil. Hoje a gente ainda não manda esse dinheiro para outros países do Mercosul. Igualmente a Argentina. Para receber o dinheiro, ele tem que ficar no país, que não manda o dinheiro para outro país. Mas aí se pensa: mas o trabalhador não vai residir nos dois países ao mesmo tempo. Essa remessa de dinheiro, hoje, no caso do Mercosul, fica, sob responsabilidade do próprio beneficiário. Por isso que o "Sistema de Pagos" vem para resolver essa questão prática do segurado. Por que aí com o sistema de pagos, o que vai acontecer, ele vai receber tanto a parte do Brasil quanto a parte dos outros países no lugar onde ele estiver morando. Então esse sistema vem só para facilitar como que o segurado irá "colocar o dinheiro no bolso". Aí ele vai resolver o seguinte: se você estiver residindo no Paraguai, todo o seu dinheiro da Argentina, do Uruguai e do Brasil vai para o Paraguai. Você recebe lá. Se você estiver residindo no Brasil, todas as suas cotas-partes, se você adquiriu em um dos três países do Mercosul, será recebida no Brasil, como você recebe um benefício brasileiro. O sistema de pagos vem resolver isso. Na verdade a regra geral hoje já para o Brasil, é que o benefício caia diretamente na conta das pessoas. No acordo bilateral com o Japão, com a Espanha, e com outros países, o que acontece, se a pessoa estiver residindo no Japão, o INSS manda, sem nenhum custo para o segurado, para uma conta bancária indicada por ele lá no Japão. Não tem nenhum custo de remessa de valor para o exterior que normalmente se paga aqui no Brasil para transações bancárias. Esse dinheiro sai daqui e ele recebe lá na conta

bancária dele no Japão. Obviamente que na moeda convertida de lá. Idem para Espanha e para quase todos os outros países que o Brasil tenha acordos bilaterais⁷⁹. Para os países do Mercosul, isso não é uma realidade. No Mercosul a mudança vem para permitir justamente que a pessoa receba no país onde ela estiver residindo. E é pra isso que existe o sistema de pagos⁸⁰.

Guilherme: Esse sistema está em via de entrar em vigor ainda esse ano?

Denisson: Ele está em via de entrar em vigor ainda esse ano.

Eva: Isso. Mas alguém do INSS pode explicar a você sobre isso.

Guilherme: E o Ministério da Previdência Social estima que o Acordo pode atender a quantos trabalhadores em circulação nos países do Mercosul? É possível estimar?

Denisson: Então, há uma dificuldade em se fazer estimativa de quantos trabalhadores podem ser beneficiários do acordo porque hoje não se tem um banco de dados que possa fazer uma consolidação exatamente de quais as pessoas, ou melhor, que possa identificar os indivíduos que estão em cada país e que não é nacional daquele país para poder fazer uma estimativa com essa previsão. Para saber isso, precisaríamos saber quais os indivíduos que estão em cada um dos países e os dias em que eles estão nesses países. E identificar todo o processo de circulação desse indivíduo. Ele passou, por exemplo, dois meses no Paraguai, depois ficou seis meses na Argentina, depois veio ficar dez meses no Brasil... Enfim, precisaríamos fazer uma rastreabilidade dele para fazer essa identificação. Os dados que se utiliza para fazer estatísticas do público nacional é do Ministério das Relações Exteriores, onde consta uma estimativa de quantos brasileiros residem em cada país do mundo. É um dado que se tem para efetuar essa estimativa de quantos brasileiros residem nos países do Mercosul. E, também, os dados do Ministério do Trabalho que podem dar um indicativo de quantos estrangeiros, por países, estão no Brasil. Por que, em

⁷⁹ Não são para todos os países que o Brasil mantém acordos bilaterais que o dinheiro é transferido diretamente para a conta do trabalhador no exterior. Veja o caso de Portugal que o dinheiro é encaminhado para o Organismo de Ligação de Portugal que paga os segurados lá, em contas informadas por eles.

⁸⁰ O Sistema de Pagos ainda não está implantado. Você deve ter obtido maiores informações com a Maria da Conceição (Cony) do INSS.

tese, temos esse público potencial. Mas obviamente que tem aquelas ressalvas que a gente comentou, que nem sempre esse público que está no relatório de hoje do MRE foi o mesmo público que estava há dez anos nesses países. É uma estimativa, por que não tem como fazer uma previsão exata para identificar o indivíduo. Talvez não compense o ganho que se vai ter com esse dado. Afinal de contas, por exemplo, eu posso identificar cerca de trezentas mil pessoas que estão em circulação no Mercosul e que não estão em seus países de origem. Mas não dá para se ter uma garantia de que esses indivíduos serão beneficiários do acordo.

Eva: E se vão contribuir um dia com o sistema. Você pode até saber que esses indivíduos estão lá em outro país. Mas você só vai conhecer esse indivíduo no momento em que ele requerer o benefício, falando em nível de previdência. O Ministério do Trabalho até tem o controle das autorizações de trabalho dos países do Mercosul, mas, previdenciariamente, a gente só vai conhecer o sujeito no ato da solicitação do benefício.

Guilherme: Próxima pergunta... Como o Acordo Multilateral de Seguridade Social, na visão dos senhores, pode colaborar, contribuir, para ampliar a circulação de trabalhadores no Mercosul?

Denisson: Então, eu acho que a grande contribuição do acordo é que o trabalhador pode migrar mais tranquilo, digamos assim. Sem a existência do acordo, o trabalhador migrava, nem sempre por vontade própria, às vezes por uma melhor oportunidade de trabalho, pois não estava conseguindo trabalho no país em que morava... As razões da migração você conhece e são das mais diversas possíveis. Mas o fato é que, com a existência do acordo, independentemente da razão que o levou a migrar, o trabalhador não sofre uma desproteção pura e simples pelo fato de ter migrado. Então acaba que a globalização promove um deslocamento grande de pessoas e de capital, mas ela é incapaz, por si só, de promover uma globalização dos direitos da seguridade. E o acordo acaba por promover isso. Ele acaba por internacionalizar, em certa medida, uma globalização da proteção previdenciária. Na hora que eu migro, eu migro protegido. Antes do acordo, o trabalhador migrava e ia para algum país do Mercosul trabalhar lá – e estamos falando dos trabalhadores formais – e, embora protegido lá, não havia a garantia que ao final dos seus períodos de trabalho nos diferentes países ele poderia usufruir de um benefício. Ele poderia acabar perdendo "o tempo de contribuição" de alguns dos países por que não atingiu, naqueles países, os requisitos para a aposentadoria. Então quando o acordo permite que o trabalhador migre sem se desfazer de seus direitos, de seus

tempos de contribuição nos países de origem, ele acaba estimulando, ou melhor, ele acaba fazendo com que a desproteção não seja uma desvantagem à migração. Por que o trabalhador se tiver que migrar, migra com proteção. Pois sem a existência do acordo ele migra, trabalha nos diferentes países e pode chegar no final da vida e, ao procurar algum país para se aposentar, não ter nenhum. Ele migra e pode chegar em um determinado país e sofrer uma invalidez. Ao solicitar o benefício de aposentadoria por invalidez nesse país ele pode não ter atingido o período de carência. Ao olhar para a legislação do seu país de origem, vê que perdeu a condição de segurado lá e acabou que se tornou inválido e ficou desprotegido do sistema de previdência. Então com o acordo ele migra e leva esse bloco de proteção que o acordo assegura. Então, eu acho que o grande estímulo do acordo seja esse: ele amplia a circulação de pessoas na medida em que ele amplia a proteção social do trabalhador.

Eva: Ele incentiva também a proteção e formalização. Faz o trabalhador pensar que ele vai contribuir naquele país por que aquele período lá será contado para ele ter o benefício aqui ou em qualquer outro país. A grande doutrina do acordo é a totalização de tempo respeitado o que prevê a legislação de cada país. Então, assim, eu não acredito que o acordo não colabora, mas sim incentiva [a circulação de trabalhadores]. Vamos tomar como exemplo você. Se você for passar um tempo na Argentina, talvez, antigamente, você poderia pensar "ah, vou pagar para quê?", afinal, às vezes o Estado não consegue chegar até você quando se trabalha informalmente. Agora, como existe o acordo, e a garantia de que esse tempo será contado, você se formaliza, você pode contribuir lá.

Guilherme: O Microempreendedor Individual (MEI), inovação brasileira para ampliar a formalização de trabalhadores e outras questões também, pode ter o seu tempo de contribuição ao INSS brasileiro totalizado em outro país do Mercosul por conta desse acordo?

Denisson: Pode, por que o MEI para gente é contribuinte Individual e, por essa condição, ele está abrangido pelo acordo, conforme a gente já respondeu um pouco antes. Então, qualquer contribuinte individual, independente do que seja, está abrangido pelo acordo. Inclusive a gente pode até pensar em outras hipóteses. Há contribuintes individuais que podem optar pelo plano simplificado. Há uma hipótese em que o contribuinte individual pode recolher 11% (onze por cento) e abrir mão da aposentadoria por tempo de contribuição. Tem essa hipótese de contribuição no

regime geral. Esse sujeito também está protegido pelo acordo. Esse tempo de contribuição no Brasil, nessa condição, também será contado. Então imagine uma pessoa que foi microempreendedor individual no Brasil por 5 (cinco) anos e depois saiu do Brasil e foi tentar a sorte em algum país do Mercosul. Chegou ao final, quando tinha idade para aposentadoria, pediu o benefício e os 5 (cinco) anos de contribuição individual no Brasil será informado ao outro país para que ele tenha o direito lá. E quando o país informar o tempo de lá ao Brasil, será somado com esses 5 (cinco) anos de contribuinte individual, de MEI, para concessão do benefício.

Guilherme: Na opinião dos senhores, quais seriam os principais desafios para se estabelecer proteção previdenciária a todos os trabalhadores do Mercosul?

Denisson: Vou fazer minhas palavras as do Diretor Nagamine [Rogério Nagamine Costanzi, Diretor de Regime Geral de Previdência Social]. A grande questão do acordo, e esse não é um problema só dos países do Mercosul, mas do Brasil também, é o alto grau de informalidade. A informalidade até tem diminuído nos anos recentes. O mercado de trabalho está aquecido. Mas ainda é uma dura realidade. Então, na medida em que se tem um mercado de trabalho em que haja um alto número de pessoas na informalidade, essas pessoas é que estão sem a proteção previdenciária contributiva. É possível que elas tenham uma proteção social não contributiva, por que as legislações dos países permitem. No Brasil fica a cargo da Assistência Social. Nos outros países é possível que haja um benefício dessa natureza também. Mas no âmbito do acordo, essas pessoas acabam ficando a margem do sistema contributivo. Então o grande desafio é trazer essas pessoas para dentro da formalidade. E aí, só retomando um pouquinho da experiência anterior, a experiência do Microempreendedor individual, ela foi muito bem sucedida, por que trouxe para formalidade um elevado número de pessoas que estavam no mercado informal, como pequenos comerciantes que não tinham nenhum grande estímulo para contribuir. Como a renda que recebe é em certa medida pequena, então acaba que o trabalho do MEI aliou uma série de políticas e deu estímulo para a formalidade, deu acesso a crédito, deu uma contribuição previdenciária diferenciada, e o Brasil tem divulgado a experiência no âmbito do Mercosul caso se, eventualmente, algum país queira ou venha adotar alguma coisa dessa natureza. Mas acho que o grande desafio, de fato, é um combate na redução da informalidade. A gente pode até pensar que o acordo é

um estímulo a não informalidade? É. Por que, pensa, sem o acordo a pessoa pensaria "ah, eu só vim para o Brasil para trabalhar por dois ou três anos. Eu não vou ficar aqui. Eu não vou me aposentar aqui. Mas para que eu vou contribuir com esse sistema, se depois esse tempo será perdido?". Essa pessoa não teria também nenhum estímulo a fazer essa contribuição por que não seria aproveitado. Isso não faria sentido pensando na lógica econômica do sujeito e, também, na lógica dos benefícios de longo prazo, não considerando, nessa lógica, benefícios como a aposentadoria por invalidez ou até uma pensão por morte que é mais imediata. Com o acordo, esse argumento deixa de existir. Ele vai contribuir aqui por que no final do período ele terá direito a um período proporcional no país. Mas o grande debate, de fato, é reduzir a informalidade.

Guilherme: Alguma contribuição, Eva?

Eva: conforme eu estava falando para você... Não é o acordo que vai reduzir a informalidade. Cada país deve tratar a sua informalidade através de medidas. Como o Brasil fez em relação ao Microempreendedor. Agora o trabalhador pode contribuir por que o acordo o assegura.

Guilherme: Deve haver, por parte do trabalhador, um vínculo prévio à previdência social do país de origem?

Denisson: Não... Quando você coloca "trabalhador no país de origem", você está supondo...

Guilherme: ...O trabalhador empregado. Um trabalhador com vínculo empregatício. Por exemplo, o trabalhador daqui que está indo trabalhar na Argentina. Ele teria que ser segurado do INSS aqui antes para fazer jus ao benefício do acordo?

Denisson: Não, não. Para o trabalhador ter acesso a algum benefício no Brasil, ele precisa ter algum período de contribuição no Brasil. Isso é premissa. A Argentina, o Uruguai ou o Paraguai não vão conceder um benefício previdenciário para um trabalhador que nunca teve um período de contribuição para aquele sistema de previdência. Vamos supor que ele morou lá, mas em nenhum desses países o tempo

de residência seja contado como tempo de contribuição. Então, se ele não tem um tempo de contribuição, esses países não vão lhe conceder nenhum tipo de prestação. Nem o Brasil, nem outro país, por que a lógica do sistema contributivo é essa. Agora, para ele migrar para outro país e para poder ter acesso ao benefício em outro país, ele não precisa ter contribuído em seu país de nacionalidade. Eu posso receber um benefício tendo contribuído no Paraguai ou Uruguai sem ter nenhum período contributivo no Brasil, sem nunca ter sido segurado da previdência brasileira, desde que atinja os requisitos estabelecidos nas normas dos países. A ideia de nacionalidade não é relevante para fins de aplicação do acordo. Por que quando a gente pensa se o trabalhador precisaria ter contribuído no país de origem é por que a gente pensa que por trás há uma lógica de que a nacionalidade pudesse ter algum impacto, isto é, só ser protegido nacionais de outro país se no seu país de origem houve contribuição por parte do trabalhador. Não. A nacionalidade é irrelevante para fins de aplicação do acordo, para fins de proteção previdenciária. A resposta é não, ele não precisa ter vinculação ou contribuição no país de origem para que ele tenha proteção nos outros países.

Eva: Só complementando... Não contribuir em um país pressupõe que o trabalhador não vai receber nenhum benefício desse país.

Denisson: Vamos supor um argentino que nunca contribuiu na Argentina e contribuiu no Brasil e no Uruguai. Nunca cotizou na Argentina. Nunca foi segurado da previdência social argentina. Terá benefício proporcional no Brasil e no Uruguai.

Guilherme: A empresa onde o sujeito irá trabalhar e poderá contar o tempo de contribuição deve manter algum tipo de vínculo com o país de origem do trabalhador?

Denisson: a gente pode dividir essa resposta em dois casos: Veja o caso em que um trabalhador saiu do Brasil e foi morar no Paraguai e lá trabalhou em uma empresa paraguaia que não tem nenhuma filial em nenhum país do Mercosul e nem em nenhum lugar do mundo. Isso é irrelevante para fins do acordo. Ele vai ter a proteção previdenciária no âmbito do acordo e esse tempo dele vai ser somado, por exemplo, a outro tempo que ele trabalhou na Argentina, também em uma empresa nacional argentina sem filial em nenhum lugar do mundo, ok?

Guilherme: Ok.

Denisson: a segunda resposta à pergunta. Vamos supor então que a situação é um pouco diferente. Que o trabalhador é empregado em um país e a empresa deste país o envia para trabalhar em outro país. Seja numa filial, seja em uma subsidiária ou até mesmo em uma outra empresa onde haja algum tipo de conglomerado e que ainda que juridicamente essa empresa não tenha uma vinculação direta na estrutura jurídica com essa empresa que está enviando, por que essas estruturas societárias são as mais diversas possíveis. O que estou querendo dizer é para facilitar o exemplo. O primeiro exemplo de filial é assim: o Brasil envia um trabalhador do Banco do Brasil para trabalhar em uma agência do Banco do Brasil lá na Argentina. É em uma agência do Banco do Brasil, uma filial. Filial nos termos que a gente usa [no Brasil]. Mas imaginemos que há outra empresa que, por exemplo, é especializada em prestar consultorias internacionais para implantação de parques industriais. E essa empresa pega um trabalhador e o envia para trabalhar no Brasil para uma outra empresa que eventualmente esteja instalando um parque industrial. Isso é possível? É possível. No caso, se viesse trabalhar no Brasil, teria que ter uma autorização do Ministério do Trabalho para trabalhar. Mas isso não geraria nenhum tipo de desproteção previdenciária para ele. Então, assim, o fato de a empresa ter ou não filial em outro país é irrelevante para fins da contagem do tempo de contribuição dele. Deixa eu só fazer uma consulta aqui...

Eva: Como estávamos falando... O deslocamento temporário é de até 12 meses podendo ser prorrogado, mas nesse caso ele tem que ter o Certificado de Deslocamento.

Guilherme: Mas aí com o Certificado de Deslocamento o trabalhador tem que ter o vínculo com o país onde ele solicitou, certo?

Eva: Isso. Vínculo com a empresa daqui, se ele sai do Brasil para prestar serviço em outro país do Mercosul.

Guilherme: Posso visualizar isso em um exemplo de... Deixa eu pensar... Um trabalhador da Petrobrás que vai prestar consultoria em relação a atividade de exploração de petróleo em parceria lá na Argentina.

Eva: Sim. Aí ele tem que ter vínculo aqui. Por que é um deslocamento temporário. O que significa esse certificado de deslocamento? Por que tem países que exige que o trabalhador seja filiado obrigatório à previdência daquele país. Então, ele tem que estar vinculado ao regime daqui, pagando contribuições daqui e estará coberto aqui. Então tem que manter o vínculo.

Guilherme: Entendi. Você já viu alguma vez esse certificado?

Eva: Não. Mas é dado a partir do preenchimento de um formulário. É dado pelo próprio INSS.

Denisson: Aqui é relevante a gente ter em mente o seguinte: o Trabalhador, por conta do acordo, nunca vai ficar desprotegido. Mas ele também não vai ter dupla proteção. E a dupla proteção, no caso, é para fins tributários. Vamos lá. Olha lá o Artigo quarto do Acordo de Aplicação. Ele está "sujeito a legislação do Estado parte em cujo território exerça a atividade laboral". Vamos pensar na hipótese que você colocou: a Petrobrás manda alguém para trabalhar em uma filial da Petrobrás da Argentina. A princípio, esse trabalhador vai estar vinculado à previdência Argentina, que é o local onde ele exerce as atividades. Agora, existe a possibilidade de ele se vincular a previdência brasileira? Existe. Como? Com a emissão do Certificado de Deslocamento. Por que esse certificado inverte a proteção previdenciária. Quer dizer, a regra é o trabalhador estar protegido pela previdência do local onde ele trabalha. O certificado de deslocamento faz com que, ainda que você trabalhe aqui no Brasil, você está protegido no seu país de origem. Ele faz uma inversão da regra de proteção. Isso tem um fundamento: é que, na verdade, o trabalhador que vai por um curto período de tempo para um país não é de certa maneira desejável que esse trabalhador fique com sua vida previdenciária picotada. O ideal, sob o ponto de vista previdenciário, é que quanto mais uniforme for a sua vida previdenciária, melhor. Então, se ele vai para um outro país já sabendo que vai ficar lá um curto período de tempo, você emite um certificado para que a vida previdenciária dele não fique um "tantão" aqui e um "pouquinho" lá. Imagine que esse trabalhador da Petrobrás possua 12 (doze) anos de

contribuição no Brasil e aí terá apenas um ano de contribuição na Argentina. Com certeza, ele irá preferir que esse um ano fosse somado aos 12 (doze) anos para ficar com 13 (treze) anos, se lhe fosse dada essa opção. Então o certificado de deslocamento faz isso. Ele impede esse recorte na vida previdenciária dos trabalhadores nesses curtos períodos. Mas a regra é que ele só contribua em um dos locais. Ou no local onde ele presta serviço - que é a regra geral, ou no país de origem quando se solicita a emissão desse certificado, que aí ele está trabalhando em um local, mas está protegido pelo outro. Em resumo, a Petrobrás vai pagar as contribuições para ele na Argentina nesse caso? Não. Por que já está pagando no Brasil. Na primeira hipótese, se a Petrobrás não pede o certificado de deslocamento, ela vai pagar contribuições previdenciárias no Brasil? Não, ainda que a lei brasileira (a Lei 8.212/91) fale que o trabalhador contratado no Brasil e enviado para trabalhar no exterior é segurado obrigatório do regime geral de previdência social, na qualidade de empregado. O empregado que foi enviado, domiciliado e contratado no Brasil para trabalhar no exterior em uma filial. A Lei 8.212 diz isso. E aí vem o acordo e estabelece uma exceção, para dizer que o trabalhador só contribui no local da prestação. Para que ele só contribua em um local. Com certificado, no local de origem; sem certificado, no local da prestação. Mas aí assim, é relevante que a empresa tenha uma filial ou matriz no local da prestação? Não, isso não é relevante. Se você olhar no Artigo quinto do acordo vai dizer isso.

Guilherme: Certo. A adesão da Venezuela ao AMSS dificulta a operacionalização do Acordo? Por quê?

Denisson: Não dificulta não. O fato de você ter mais um país não dificulta a operacionalização do acordo, pois não há nenhum ônus adicional na Coordenação de sistemas. Justamente por que, assim, a Venezuela não vai precisar alterar a sua legislação interna para fazer a adesão e o acordo, possivelmente, não precisará ser alterado para que a Venezuela faça a adesão. Então não vejo dificuldade. Pelo contrário, isso vai ampliar a proteção. Por que hoje a situação que nós temos é de trabalhadores que trabalharam no Brasil e na Venezuela e esse tempo de contribuição da Venezuela o Brasil não pode contar. Se o trabalhador atuou na Argentina, Venezuela e Brasil, só podemos contar o tempo do Brasil e da Argentina. E o tempo da Venezuela pode ser determinante para o acesso ao benefício. Então, hoje, o

ingresso da Venezuela não provoca nenhuma dificuldade na operacionalização. Até por que é uma questão de tramitação de formulário e como no âmbito no Mercosul toda tramitação de formulário é feita em meio eletrônico, por meio do SIACI (Sistema de Acordos Internacionais) aí é que não gera dificuldade operacional mesmo; muito menos em relação a tempo de tramitação. Por que quando se faz um pedido, o sistema já dispara para todos os países onde ele informou que teve tempo de contribuição. Então, considerando que o SIACI continuará sendo aplicado, não vai haver mais tempo para concessão de benefícios com o ingresso da Venezuela.

Guilherme: O SIACI é um sistema de tecnologia brasileira, não é?

Denisson: Sim e de graça ainda.

Guilherme: A última pergunta seria em relação a destinação de recursos para operacionalizar o Acordo. Isso ocorre?

Denisson: Na verdade não. Não ocorre nenhuma transferência de recursos de um país para outro país em decorrência do acordo. Quando eu falo em transferência de recursos, eu não quero dizer que o segurado não possa receber o recurso dele em outro país. Quero dizer que não existe um ônus financeiro estabelecido entre os países. O Brasil não deve nenhum recurso ao Paraguai ou Uruguai ou Argentina por que um benefício foi concedido por algum desses países. Não há nenhuma dívida do Paraguai, do Uruguai ou Argentina para com o Brasil em relação aos benefícios previdenciários que o Brasil concedeu. O ônus financeiro que existe é do Brasil com o segurado em relação aos benefícios previdenciários que ele concedeu, e dos outros países do Mercosul com o segurado em relação aos benefícios que eles concederam. A relação financeira que se dá em termos de ônus, de dever de pagar, e direito de receber, é entre Estado e Segurado. E não entre Estados. Essa relação é diferente da questão operacional de onde o segurado vai receber os recursos. Que é aquilo que a gente já tinha falado das mudanças que virão com o sistema de pagos. Com esse sistema ele vai receber em um único país. E então o Brasil vai mandar dinheiro para o Paraguai quando for implementado o sistema de pagos? Não. Ele vai estar mandando dinheiro para o segurado que vive no Paraguai, ainda que no operacional o dinheiro seja remetido ao organismo de ligação do Paraguai e esse organismo de

ligação vá repassar ao segurado. Mas percebe que a obrigação do Brasil não é com o Paraguai? Que não está havendo adiantamento de dinheiro por parte do Paraguai para depois se cobrar do Brasil. Não. O Paraguai vai pagar o segurado com o recurso que o Brasil mandou. Mas o Brasil ou qualquer um dos outros Estados não tem o direito de receber algo ou de pagar algum valor. O dever do Estado é com o segurado. No operacional, pode ser que o fluxo do recurso passe, em algum momento pelo organismo de ligação para que este organismo repasse ao segurado. Mas esse operacional não implica em um dever jurídico de pagar ou um direito jurídico de cobrar por parte dos Estados.

Eva: Na verdade, o benefício, como já foi frisado, é a contraprestação do que o segurado pagou. Então a relação jurídica é entre ele e o Estado. É que no âmbito do Mercosul, o Brasil é um grande realizador de aportes de recursos para outros programas. Eu participo de algumas reuniões do SGT-10 do Mercosul e sempre se fala que o maior “aportador” de recursos é o Brasil. Mas não a nível de previdência. Talvez seja por isso que as pessoas, às vezes, associam que há repasse de recursos na esfera previdenciária.

Fim da entrevista.

ANEXO C - TERMOS DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO PARA PARTICIPAÇÃO DE ENTREVISTA



Universidade Estadual de Ponta Grossa
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais Aplicadas

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

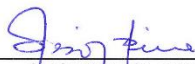
Declaro, por meio deste, que eu, DÊNISON ALMEIDA PEREIRA, portador do CPF nº 078.898.587-60, tendo como domicílio profissional a sede nacional do Ministério da Previdência Social, sito a Esplanada dos Ministérios, Bloco F, Brasília - DF, tomei conhecimento desta pesquisa e que concordo em participar juntamente. Autorizo a utilização das informações obtidas através de publicações e/ou apresentações em eventos científicos.

Declaro ceder ao Pesquisador: Guilherme Soares Schulz de Carvalho, CPF: 010.204.769-31, RG: 5.783.724, residente a Av. Pres. Affonso Camargo, 955, apto 207, Cristo Rei – Curitiba/PR. Responsável pelo projeto “Os desafios da Previdência Social no Mercosul: o Acordo Multilateral de Seguridade Social”, sob orientação da Profª Drª Lucia Cortes da Costa.

Declaro que espontaneamente consenti atuar como sujeito de pesquisa para realizar este estudo, sem quaisquer restrições quanto aos seus efeitos patrimoniais e financeiros, a plena propriedade e os direitos autorais do depoimento de caráter histórico e documental que prestei ao pesquisador supra referido, na cidade de Brasília, Distrito Federal/Brasil, em 30/09/2014, como subsídio à construção de sua dissertação de Mestrado da Universidade Estadual de Ponta Grossa.

O pesquisador acima citado fica, consequentemente, autorizado a utilizar, divulgar e publicar, para fins acadêmicos e culturais, o mencionado depoimento, no todo ou em parte, editado ou não, bem como permitir a terceiros o acesso ao mesmo para fins idênticos, com a única ressalva de garantia da integridade de seu conteúdo e identificação de fonte e autor.

Brasília, 30 de setembro de 2014.


Assinatura do entrevistado



Universidade Estadual de Ponta Grossa
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais Aplicadas

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

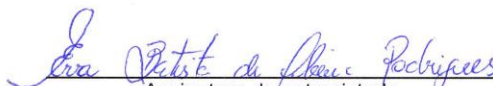
Declaro, por meio deste, que eu, Eva Batista de Oliveira Rodrigues, portador do CPF nº 185.402.281-49, tendo como domicílio profissional a sede nacional do Ministério da Previdência Social, sito a Esplanada dos Ministérios, Bloco F, Brasília - DF, tomei conhecimento desta pesquisa e que concordo em participar juntamente. Autorizo a utilização das informações obtidas através de publicações e/ou apresentações em eventos científicos.

Declaro ceder ao Pesquisador: Guilherme Soares Schulz de Carvalho, CPF: 010.204.769-31, RG: 5.783.724, residente a Av. Pres. Affonso Camargo, 955, apto 207, Cristo Rei – Curitiba/PR. Responsável pelo projeto "Os desafios da Previdência Social no Mercosul: o Acordo Multilateral de Seguridade Social", sob orientação da Profª Drª Lucia Cortes da Costa.

Declaro que espontaneamente consenti atuar como sujeito de pesquisa para realizar este estudo, sem quaisquer restrições quanto aos seus efeitos patrimoniais e financeiros, a plena propriedade e os direitos autorais do depoimento de caráter histórico e documental que prestei ao pesquisador supra referido, na cidade de Brasília, Distrito Federal/Brasil, em 30/09/2014, como subsídio à construção de sua dissertação de Mestrado da Universidade Estadual de Ponta Grossa.

O pesquisador acima citado fica, consequentemente, autorizado a utilizar, divulgar e publicar, para fins acadêmicos e culturais, o mencionado depoimento, no todo ou em parte, editado ou não, bem como permitir a terceiros o acesso ao mesmo para fins idênticos, com a única ressalva de garantia da integridade de seu conteúdo e identificação de fonte e autor.

Brasília, 30 de setembro de 2014.


Assinatura do entrevistado

