




Editora Unesc

Série *Dissertações e Teses*




*A (in) efetividade dos direitos fundamentais
sociais no estado democrático de direito: os
benefícios assegurados pelos acordos
previdenciários no âmbito do Mercosul*

Rosane Todescatt Nottar



Editora Unesc

Série *Dissertações e Teses*



*A (in) efetividade dos direitos fundamentais
sociais no estado democrático de direito: os
benefícios assegurados pelos acordos
previdenciários no âmbito do Mercosul*

Rosane Todescatt Nottar

© 2017 Editora Unoesc
Direitos desta edição reservados à Editora Unoesc
É proibida a reprodução desta obra, de toda ou em parte, sob quaisquer formas ou por quaisquer meios, sem a permissão expressa da editora.
Fone: (49) 3551-2000 - Fax: (49) 3551-2004 - www.unoesc.edu.br - editora@unoesc.edu.br

Editora Unoesc

Coordenação
Débora Diersmann Silva Pereira - Editora Executiva
Projeto Gráfico: Simone Dal Moro
Capa: Simone Dal Moro

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

N917i Nottar, Rosane Todescatt.
A (in) efetividade dos direitos fundamentais sociais no estado democrático de direito: os benefícios assegurados pelos acordos previdenciários no âmbito do Mercosul / Rosane Todescatt Nottar. – Joaçaba: Editora Unoesc, 2017. – (Série Dissertações e Teses, v. 13)
176 p. ; il. ; 23 cm.

ISBN 978-85-8422-107-3

1. Direitos fundamentais. 2. Estado democrático de direito. 3. Seguridade social. I. Título. II. Série

Doris 341.27

Universidade do Oeste de Santa Catarina – Unoesc

Reitor
Aristides Cimadon

Vice-reitores de *Campi*
Campus de Chapecó
Ricardo Antonio De Marco
Campus de São Miguel do Oeste
Vitor Carlos D'Agostini
Campus de Videira
Ildo Fabris
Campus de Xanxerê
Genesio Téo

Pró-reitor de Graduação
Ricardo Marcelo de Menezes

Pró-reitor de Pesquisa, Pós-graduação e Extensão
Fábio Lazzarotti

Diretora Executiva da Reitoria
Lindamir Secchi Gadler

Conselho Editorial

Fabio Lazzarotti
Débora Diersmann Silva Pereira
Andréa Jaqueline Prates Ribeiro
Jovani Antônio Steffani
Eliane Salet Filippim

Carlos Luiz Strapazzon
Marilda Pasqual Schneider
Claudio Luiz Orço
Maria Rita Nogueira
Daniele Cristine Beuron

A revisão linguística é de responsabilidade dos autores.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	9
CAPÍTULO I - INTRODUÇÃO.....	13
CAPÍTULO II - O ESTADO E A PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	25
2.1 A REORGANIZAÇÃO DA ARQUITETURA ESTATAL	27
2.2 RAZÕES PARA A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROTEÇÃO SOCIAL.....	28
2.3 FATORES QUE CONTRIBUÍRAM PARA A VIOLAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS	31
2.4 EFEITOS DA GLOBALIZAÇÃO SOBRE OS DIREITOS HUMANOS	34
2.5 A PREVIDÊNCIA SOCIAL E A EFETIVAÇÃO DE UM ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL	42
2.6 A PREVIDÊNCIA SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA	47
2.7 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PROTEÇÃO SOCIAL	53
CAPÍTULO III - DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS	61
3.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	63
3.2 O SURGIMENTO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NO ORDENAMENTO JURÍDICO	66

3.3 OS DIREITOS SOCIAIS NA ORDEM JURÍDICA INTERNACIONAL	69
3.4 DIREITOS SOCIAIS.....	73
3.4.1 Noções gerais de direitos sociais	74
3.4.2 Os direitos sociais segundo o ordenamento jurídico brasileiro	76
3.4.3 Dificuldade de efetividade dos direitos sociais	80
3.4.4 Reconhecimento dos direitos sociais no direito comparado	84
3.5 DIREITOS SOCIAIS NAS CONSTITUIÇÕES DOS PAÍSES DO BLOCO	87
3.5.1 Brasil	90
3.5.2 Argentina	91
3.5.3 Paraguai	92
3.5.4 Uruguai	93
3.6 POLÍTICAS PÚBLICAS	94
3.6.1 Importância das políticas públicas para a efetividade dos direitos sociais	99
3.7 A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.....	103
3.7.1 Direito social à previdência	105
CAPÍTULO IV - A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO MERCOSUL.....	109
4.1 MERCOSUL E SUA ESTRUTURA INSTITUCIONAL	111
4.2 ACORDOS INTERNACIONAIS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL .	116

4.3 INCORPORAÇÃO DO ACORDO MULTILATERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL PELO BRASIL	119
4.4 DESLOCAMENTO TEMPORÁRIO.....	120
4.5 O SISTEMA PREVIDENCIÁRIO NOS PAÍSES DO MERCOSUL	125
4.6 ACORDO MULTILATERAL NO MERCOSUL E SEUS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS.....	128
4.6.1 Salário-maternidade	129
4.6.2 Falta de cobertura nos benefícios para as mulheres	131
4.7 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS ACORDOS BILATERAIS DE PREVIDÊNCIA QUE EVOLVEM A PARTICIPAÇÃO DO BRASIL	134
4.8 DOCUMENTOS INTERNACIONAIS QUE GARANTEM A PROTEÇÃO À MATERNIDADE	139
4.8.1 Razões que justificam a inclusão do salário-maternidade nos acordos ratificados pelo Brasil	147
CAPÍTULO V - CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	153
REFERÊNCIAS	159

Dedico este livro em especial ao meu esposo Luiz Alberto e aos meus filhos Luiz Henrique e Luiz Augusto Todescatt Nottar, que me incentivaram e acompanharam-me nas horas difíceis, dando forças e coragem para concluir com serenidade este trabalho.

Ao Professor Yuri Schneider pela atenção dispensada, pela serenidade nas orientações e pelo acompanhamento durante o desenvolvimento do estudo de pesquisa. Ao Professor Rogério Luiz Nery da Silva pela sugestão e escolha do tema a ser pesquisado.

A vocês que fizeram acreditar que era possível concretizar a realização deste sonho.

Enfim, dedico a todos que de uma forma ou outra contribuíram, motivaram, estimularam e colaboraram dentro das suas possibilidades para o êxito deste resultado. Muito obrigada!

APRESENTAÇÃO

Este livro é fruto do trabalho de pesquisa desenvolvido no Mestrado em Direitos Fundamentais do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito da Universidade do Oeste de Santa Catarina/Unoesc, na área de Direitos Fundamentais Sociais. A pesquisa foi desenvolvida em 2014, em etapas dando origem a cinco capítulos. O primeiro capítulo contempla a introdução, o segundo capítulo destaca-se a importância do Estado e a Previdência Social; enquanto o terceiro capítulo descreve a importância dos Direitos Fundamentais sociais, dentre eles o direito social a previdência. Já no quarto capítulo aborda a Previdência social no MERCOSUL, fechando o quinto capítulo, com as considerações finais onde faz uma discussão sobre a Previdência Social no Mercosul com os tipos de benefícios previdenciários, as falhas na exclusão do benefício do salário-maternidade.

O estudo teve a finalidade de conhecer a realidade em que estão expostos os trabalhadores e trabalhadoras que laboram nos estados membros do Mercosul, especialmente a categoria das mulheres, analisaram-se as legislações dos países que atualmente compõem o Bloco: Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. Identificaram-se os benefícios previdenciários concedidos aos trabalhadores através do Acordo Multilateral de Seguridade Social de certa forma, contribui para a proteção de um mínimo comum de garantias trabalhistas e previdenciárias aos trabalhadores. Assim, sob a égide do Decreto Legislativo nº 451/2001 o Brasil ratificou seu compromisso de proteção social aos trabalhadores e estabeleceu tipos de benefícios previdenciários que os trabalhadores farão jus fora de seu domicílio.

No estudo foram analisados os benefícios acordados, comparando-os ao rol de benefícios concedidos pelo Brasil no regime geral. Identificou-se

que houve falhas na ratificação do Acordo quando da não obrigatoriedade da proteção à maternidade, assunto hoje, que se apresenta como principal problema para as mulheres trabalhadoras brasileiras. Procurou-se demonstrar que existem documentos internacionais ratificados pelo Brasil que possibilitam o embasamento jurídico para inclusão deste benefício no Acordo.

Por outro lado, constatou-se que o acordo previdenciário ainda apresenta lacunas que mantêm os trabalhadores desprovidos de proteção quando trabalham fora da sua pátria. Um dos principais problemas encontrados é a falta de cobertura do auxílio-maternidade para as mulheres trabalhadoras. As consequências da proteção insuficiente atingem diretamente o princípio da dignidade humana, em especial a mulher trabalhadora que tem assumido espaço crescente no mercado de trabalho e nos demais segmentos da sociedade.

Ainda de acordo com o estudo percebeu-se que as legislações não atendem adequadamente as novas demandas da sociedade, assim o Estado Social de Direito precisa adequar-se ao novo momento socioeconômico. Identificou-se que, como função, a previdência social tem um enfoque voltado à promoção da proteção social, portanto deve se garantir o princípio da dignidade da pessoa humana como forma de garantir o bem-estar de seus cidadãos.

Apesar disso, ainda existem milhões de trabalhadores nos países em desenvolvimento que se sentem marginalizados quanto à proteção social. A proteção social existente é o resultado de intensas lutas e diálogo social, que apesar dos avanços conquistados, cerca da metade da população mundial ainda não está amparada pela proteção dos direitos sociais cujo cumprimento está sujeito à reserva do possível, ou seja, à existência de recursos orçamentários para atender tais necessidades. Sendo assim, esses direitos por parte do Estado não contam com a total garantia, devendo para tal existir a devida provisão de recursos orçamentários.

Constata-se que essa falta de proteção pode ser decorrente, pelo menos em parte, da crescente demanda gerada pelos direitos sociais, e o Estado, mesmo se quisesse, não teria condições de atendê-las na sua plenitude, porém devem garantir o mínimo existencial, que sem este necessário à existência, cessa a possibilidade de sobrevivência do homem e desaparecem as condições iniciais da liberdade. Uma das formas mais comuns de negar a efetividade aos direitos sociais é retirá-lhes a característica de direitos fundamentais. Com isso não permite a aplicabilidade imediata por estar restrito à “reserva do possível” (orçamento), ou seja, dependem de uma atuação positiva do Estado.

CAPÍTULO I

INTRODUÇÃO

O presente estudo teve por finalidade identificar os benefícios previdenciários concedidos aos trabalhadores do MERCOSUL. Demonstrou que com o Acordo Multilateral de Seguridade Social firmado pelo Brasil com os demais signatários, os trabalhadores passaram a ter direitos e garantias previdenciárias importantes. O acordo foi incorporado através do Decreto Legislativo n. 451/2001 que permitiu definir um rol de benefícios previdenciários garantidos aos trabalhadores dos países atualmente acordantes: Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai.

Verificou-se que a nova estrutura do Estado sofreu profundas transformações, ocorridas com maior intensidade do final do século XX aos dias atuais, propagadas pelo fenômeno conhecido pela globalização. Essas mudanças resultaram na reorganização administrativa do Estado que teve que se preocupar em atender com mais ênfase as expectativas da sociedade moderna. Sendo assim, o Estado enquanto organização política perdeu muito das suas funções essenciais. Mas, nem por isso deixou de intervir nas ações de políticas públicas, as quais desempenham importantes funções para a melhoria das condições de vida da sociedade. Por isso o Estado teve que assumir o papel de propulsor frente ao novo momento socioeconômico. Seus projetos econômicos e políticos tiveram que ser direcionados na perspectiva da efetivação dos direitos humanos e fundamentais.

Diante da nova ordem mundial frente a esses direitos, o Estado teve a obrigação de desenvolver uma política efetiva de proteção social. Neste aspecto, suas intervenções resultaram na melhoria das condições de vida, bem como na solução e mitigação de conflitos sociais. Apesar de ser competência do Estado intervir no funcionamento da sociedade para garantir o bem-estar do cidadão, ocorrem situações específicas, resultantes da globalização econômica e formação de blocos regionais que dificultam essa investidura. Assim, cabe ao Estado intervir através de Acordos Internacionais de cunho previdenciário como forma de criação

de mecanismos que amparem os trabalhadores. Entende-se que um bom programa de previdência social se constitui numa das ferramentas mais importantes no cumprimento dessa responsabilidade estatal, possibilitando um nível de vida adequado e a garantia da própria dignidade.

No contexto atual, o fator da globalização não deve ser visto apenas como um instrumento de massificação do consumo. Pelo contrário, deve possibilitar a melhoria das condições de vida e desenvolvimento da humanidade. Entende-se que ela não pode ser apenas um processo de uniformização do consumo, de padronização de valores, produtos, ideias, culturas, mas deve possibilitar instrumentos criadores de bem-estar social, servindo de indicador para acompanhar esse processo, resguardando a qualidade de vida dos cidadãos.

Um dos impactos da globalização é sobre a oferta de trabalho, quando abre possibilidades de se trabalhar além das fronteiras nacionais, o que forma um mercado mundial de mão-de-obra global. Por outro lado, pode-se observar como impacto negativo dela decorrente o crescimento do desemprego e do subemprego em algumas nações, como aquele ocasionado pela automação da produção, aumentando a economia informal. Apesar dos benefícios advindos da globalização, observaram-se externalidades negativas como o desenvolvimento da criminalidade transfronteiriça. É sob esta ótica que a pressão da globalização não tira do Estado a sua função essencial. Mais do que isso, exige ainda mais sua atenção e presença, em especial quanto à implementação das políticas públicas.

Para a garantia do funcionamento da economia mundial, foi necessária a intervenção das organizações internacionais através de acordos entre Estados, os quais devem assegurar a manutenção de um equilíbrio global. Com o processo de globalização surgiram os acordos setoriais multilaterais, a exemplo dos Acordos de Previdência Social no MERCOSUL que servem para mediar os litígios surgidos entre os Estados. Por meio desses acordos, o direito à previdência foi considerado um dos

instrumentos de proteção abarcados na categoria de direitos sociais e, amparado pelo ordenamento jurídico como direito fundamental, tanto no âmbito nacional quanto internacional.

Identificou-se que, como função, a previdência social tem um enfoque voltado à promoção da proteção social. Essa preocupação está presente desde as suas origens, criando-se o princípio da dignidade da pessoa humana como forma de garantir o bem-estar de seus cidadãos. Apesar disso, ainda existem milhões de trabalhadores nos países em desenvolvimento que se sentem marginalizados quanto à proteção social. A proteção social existente é o resultado de intensas lutas e diálogo social, que apesar dos avanços conquistados, cerca da metade da população mundial ainda não está amparada pela proteção dos direitos sociais.

Os direitos fundamentais sociais são definidos como aqueles direitos que possibilitam melhorias no cotidiano das pessoas, cujo cumprimento está sujeito à reserva do possível, ou seja, à existência de recursos orçamentários para atender tais necessidades. Sendo assim, esses direitos por parte do Estado não contam com a total garantia, devendo para tal existir a devida provisão de recursos orçamentários. Constata-se que essa falta de proteção pode ser decorrente, pelo menos em parte, da crescente demanda gerada pelos direitos sociais, e o Estado, mesmo se quisesse, não teria condições de atendê-las na sua plenitude.

Os direitos fundamentais sociais são direitos garantidos por meio de normas constitucionais. A Constituição Brasileira de 1988 dedicou um extenso elenco de direitos fundamentais sociais em vários artigos. Da mesma forma, foram criados mecanismos semelhantes nas outras Constituições dos países do bloco (Argentina, Uruguai e Paraguai), através da identificação de alguns direitos sociais básicos como saúde, educação assistência e previdência.

Verificou-se que o art. 6º da CF/88 definiu um rol de direitos sociais: a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social,

a proteção à maternidade e à infância e à assistência aos desamparados. Entende-se que esses direitos, além de assegurarem o mínimo existencial, permitem ao cidadão exercer a plena cidadania. Uma das formas que identificam os direitos fundamentais é pela sua característica de exigirem ações positivas pelo Estado. Todo e qualquer direito social, para ser efetivado necessita de políticas públicas, o que demanda programas de ação governamental que atendam a toda a coletividade.

Doutrinadores entendem que os direitos sociais não são meios de reparar situações injustas nem subsidiários de outros direitos, e nem devem ficar em hierarquia inferior aos direitos civis e políticos, mas sim devem garantir o mínimo existencial, que sem este necessário à existência, cessa a possibilidade de sobrevivência do homem e desaparecem as condições iniciais da liberdade. Uma das formas mais comuns de negar a efetividade aos direitos sociais é retirar-lhes a característica de direitos fundamentais. Com isso não permite a aplicabilidade imediata por estar restrito à “reserva do possível” (orçamento), ou seja, dependem de uma atuação positiva do Estado.

Um dos fatores que comprometem a efetivação dos direitos fundamentais sociais é principalmente a falta de políticas públicas, que o Estado deve implementar através de planejamento, seguido de dotação orçamentária que possibilite a sua execução. Logo, a existência de recursos escassos é apresentada como a grande dificuldade para o não atendimento dos direitos sociais. Nesse sentido, alguns autores entendem que, mesmo tendo proteção jurídica instituída pela Constituição Federal e pelo sistema internacional de defesa dos direitos humanos, ao condicioná-los à existência de recursos públicos, esses direitos acabam perdendo toda a sua força normativa.

O problema envolvendo a efetividade dos direitos sociais já existe há muito tempo. Também é antiga a preocupação do Estado em reconhecer, assegurar e implementar progressivamente políticas garantidoras desses direitos. Desta forma, a efetividade dos direitos sociais se revela como um

dos maiores desafios do Poder Público na atualidade. Sabe-se que é através da viabilização dos direitos sociais que se possibilita o exercício pleno da cidadania e a preservação da dignidade humana. Por isso, a principal tarefa em possibilitar os direitos sociais cabe ao Estado Democrático de Direito.

Com o objetivo de estabelecer um sistema de proteção social para atender as demandas sociais produzidas pela globalização, surgem os Acordos Internacionais de Previdência. Para atender o cidadão em suas necessidades quanto às mudanças estruturais da sociedade, foram criados no MERCOSUL os Acordos Multilaterais de Seguridade Social do bloco. Estes, através de mecanismos previdenciários atendem a concessão de benefícios para os trabalhadores fora de seu domicílio.

O Mercado Comum do Sul, denominado de MERCOSUL é formado pelo Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e Venezuela. Entretanto, para ter validade no ordenamento jurídico, qualquer instrumento de proteção ao cidadão em trânsito necessita de ratificação pelo congresso de cada país acordante. Exemplo disso é a Venezuela que foi recentemente aceita como a mais nova integrante do Bloco, mas que ainda não houve a ratificação do Congresso Brasileiro. Assim, os trabalhadores venezuelanos não se encontram juridicamente amparados quando estiverem laborando no Brasil.

Para que o Brasil definitivamente integrasse no Bloco foi necessário observar o dispositivo do art. 84, VIII e 49, I, da Constituição Federal que estabelece sobre Tratados Internacionais. Segundo a lei, a validade de qualquer tratado necessita da aprovação do Congresso Nacional, especialmente quando esses atos acarretam encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. Ainda quando incorporados ao direito interno, ocupam o lugar das leis ordinárias. Mesmo que o Conselho do MERCOSUL adotasse normas para harmonizar as legislações dos Estados-Partes, as normas não gozam de eficácia direta por estarem sujeitas à incorporação nos ordenamentos nacionais, pela forma determinada pelas Constituições desses países que compõem o Bloco.

Em termos previdenciários, o Brasil ratificou Acordos Bilaterais de Previdência Social com os seguintes países: Argentina, Cabo Verde, Chile, Espanha, Grécia, Itália, Luxemburgo, Portugal, Uruguai entre outros (MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2007). Anteriormente, com os Acordos Bilaterais a garantia de proteção previdenciária aos países signatários era restrita aos dois países que assinavam o acordo. Atualmente, houve uma ampliação à proteção previdenciária fortalecendo o Bloco e consequentemente os trabalhadores que circulam nos países do MERCOSUL. Como desafios constitucionais, o compromisso assumido pelos Estados membros do MERCOSUL é quanto à harmonização de suas legislações internas.

A análise dos indicadores socioeconômicos dos países signatários do Bloco mostra fortes disparidades que vão desde a extensão territorial, até a econômica e populacional, as quais mostram importantes obstáculos para o avanço do processo de integração. Outro fator que será mostrado no trabalho é o IDH, indicador que avalia qualidade de vida das pessoas. Este indicador também apresenta variações bastante interessantes.

A legislação brasileira em vigor que estabelece as regras norteadoras dos Acordos Multilaterais de Seguridade Social no MERCOSUL é o Decreto Legislativo nº 451/2001. É ela que estabelece as normas regulamentadoras das relações de Seguridade Social entre os países integrantes do Bloco, inclusive definindo a obtenção de benefícios previdenciários que os trabalhadores terão direito nos casos de acidentes, aposentadorias ou pensões.

Em virtude do Acordo não estabelecer a unificação de leis previdenciárias dentro do Bloco, cada Estado-Parte poderá prestar assistência previdenciária conforme a legislação interna do país. Assim, o estudo possibilitou analisar se os benefícios previdenciários pactuados no Acordo são suficientes para atender os trabalhadores e as trabalhadoras. Procurou avaliar a existência de lacunas de falta de proteção quando do afastamento do emprego por parte dos trabalhadores.

Portanto, no âmbito do MERCOSUL, o art. 7º do Acordo Multilateral de Seguridade Social assegura que os períodos de contribuição, cumpridos nos territórios dos Estados-Partes serão considerados para fins das prestações por velhice, idade avançada, invalidez ou morte, na forma e nas condições estabelecidas no Regulamento Administrativo. Esses benefícios supracitados no acordo correspondem apenas a algumas das prestações previdenciárias previstas pela Lei nº 8.213/91, que dispõem sobre os planos de benefícios da Previdência Social Brasileira, sendo: a aposentadoria por idade; a aposentadoria compulsória; a aposentadoria por invalidez, se permanente; o auxílio-doença; e a pensão por morte.

Observou-se que ficaram excluídos do acordo os seguintes benefícios previdenciários, previstos no art. 18 da Lei nº 8.213/91: aposentadoria por tempo de contribuição; aposentadoria especial; auxílio-acidente, auxílio-reclusão; salário-família e salário maternidade. Nesse sentido, o estudo consiste em verificar como fica a situação da mulher trabalhadora frente à falta de cobertura do benefício de maternidade no acordo. Segundo os dados do IBGE e do Ministério da Previdência Social, em 2010, uma das categorias que se destacou no mercado de trabalho foi a das mulheres (IBGE, 2012). Ainda, conforme os índices de 2013, a previdência brasileira confirmou a demanda do salário maternidade figurando entre os cinco benefícios mais procurados no regime geral (DATAPREV, 2014).

Mesmo que a proteção à maternidade está assegurada praticamente por todos os países com os quais o Brasil se relaciona, este por sua vez, apenas incluiu o benefício de maternidade no acordo previdenciário com a Grécia. Tanto as mulheres brasileiras quanto as estrangeiras pertencentes ao Bloco não estão amparadas por esse benefício. Assim, não foram considerados na ratificação dos acordos feitos pelo Brasil vários documentos por ele ratificados, reconhecendo a proteção à maternidade. Dentre estes se destacam: o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), a Convenção Sobre a Eliminação de Todas as

Formas de Discriminação Contra as Mulheres (1979), a Observação Geral nº 19 do Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (2007).

Evidencia-se assim que a falta de observância desses instrumentos acima mencionados se constitui numa forma de discriminação contra a mulher. Entende-se que, ao não receber o salário maternidade durante o período de afastamento do trabalho em decorrência do parto, a mulher fica exposta a riscos, sendo que a remuneração até então percebida não mais integra a renda familiar. Isso dificultar-lhe-á o acesso aos bens para atender as necessidades básicas, como alimentação, vestuário, moradia, entre outras, comprometendo a qualidade de vida.

Por mais que a Constituição Brasileira e os instrumentos internacionais imponham ao Estado a garantia da proteção à maternidade, o próprio país não possibilitou uma forma segura de proteger a mulher trabalhadora, quando da falha na cobertura de alguns benefícios previdenciários, como a maternidade. Entende-se que proteger direitos do trabalhador é resguardar toda a sociedade.

Nessa lógica, percebe-se que o Acordo não atende as necessidades das mulheres. Isso é ainda mais grave diante da crescente entrada das mulheres no mercado de trabalho, caracterizando uma forma de discriminação contra elas na medida em que o Acordo Multilateral de Previdência não incluiu a proteção à maternidade.

Este trabalho teve como objetivo principal avaliar o grau de segurança jurídica dos benefícios previdenciários concedidos aos trabalhadores residentes ou em trânsito pelos países do MERCOSUL. Para alcançar o objetivo maior foram estabelecidos os seguintes objetivos secundários: Conhecer os direitos previdenciários assegurados pelas constituições dos países membros do MERCOSUL; Estudar a viabilidade da aplicação dos acordos internacionais de Previdência Social na concessão dos benefícios previdenciários; Identificar as Políticas Públicas praticadas no âmbito do MERCOSUL que garantem segurança jurídica aos filiados da

Previdência Social; Demonstrar a importância da intervenção do Estado como garantidor da dignidade da pessoa humana.

A pesquisa se justifica pela importância que os Acordos Multilaterais de previdência do MERCOSUL ocupam no ordenamento jurídico, especialmente no sistema brasileiro. A Previdência, enquanto direitos fundamentais sociais previstos no art. 6º da Constituição Federal de 1988, é um instrumento essencial como garantidora da promoção da dignidade da pessoa humana e contribui com o desenvolvimento nacional. Diante disso, estabeleceu-se como problema norteador da pesquisa verificar se a dignidade da pessoa humana é assegurada aos trabalhadores que migram entre os países do MERCOSUL, sejam eles residentes ou em trânsito no país. Desejou-se investigar especialmente os benefícios previdenciários, buscando concluir se os instrumentos jurídicos disponíveis são suficientes para garantir a dignidade ou se demandam complementação legislativa.

É de caráter exploratório pelo fato de buscar fontes de dados secundários em sua análise, e descritiva por apresentar uma narrativa das principais teorias norteadoras do objeto pesquisado. Aplica o método dedutivo que, segundo Lakatos e Marconi (2003) utilizam teorias previamente estabelecidas para elucidar os objetivos traçados. Realiza uma abordagem exploratória mediante uma investigação dos estudos teóricos e empíricos norteadores do objeto investigado.

O alcance dos objetivos traçados está assim estruturados: primeiro capítulo contempla a introdução, os objetivos, o problema de pesquisa, a justificativa e os procedimentos metodológicos adotados. No segundo capítulo faz uma abordagem sobre o Estado e a Previdência Social, enquanto que o terceiro capítulo aborda os Direitos Fundamentais Sociais. Já no quarto capítulo é feita uma análise da Previdência Social no MERCOSUL, fechando o último capítulo com as considerações finais.

CAPÍTULO II
O ESTADO E A PREVIDÊNCIA
SOCIAL

2.1 A REORGANIZAÇÃO DA ARQUITETURA ESTATAL

As profundas transformações ocorridas no século XXI forçaram uma reorganização na estrutura administrativa do Estado. Como fator motivador desse processo, Chevallier (2009) aponta o fenômeno da globalização, cujos reflexos aparecem na degradação dos moldes herdados no passado, como a perda de referência e o enfraquecimento da sociedade quanto aos seus valores. Essas mudanças, mesmo que modernas, tendem a dar lugar a uma nova sociedade com características diversas do momento pretérito. Assim, para atender às expectativas da sociedade moderna, o Estado passa a repensar o seu modo de organização político-administrativo, na perspectiva de acompanhar as novas tendências tecnológicas, as mudanças no sistema produtivo e os reflexos verificados no mercado de trabalho.

As transformações assumidas pelos Estados são decorrentes do processo social e econômico provocado pela globalização. A intensidade dessas modificações foi tão intensa que levou a sociedade a questionar sob quais princípios ela foi construída. O Estado enquanto organização política perdeu muito das suas funções essenciais. Observa-se que a sociedade contemporânea sofreu profundas alterações nos seus princípios organizacionais, afetando em maior ou menor medida, ainda que de diferentes modos, todas as camadas sociais. Isso atingiu além dos contextos locais, o conjunto das instituições econômicas, culturais, políticas, dentre outras (CHEVALLIER, 2009).

Nesse sentido, o desafio do Estado Social de Direito é garantir a justiça social de forma efetiva aos seus cidadãos, buscando promover o desenvolvimento da pessoa humana, sob a ótica do ordenamento jurídico. Para tanto, fez-se necessário o Estado Social angariar (em especial sob a forma de tributos) os recursos necessários para programar as ações de políticas públicas. Esse modelo estatal acarretou problemas, como o

assistencialismo e o paternalismo em quase todos os países, inclusive no Brasil (LEAL, 2009).

Segundo Morais (2003), o Estado Democrático de Direito ultrapassou o aspecto material, ao desempenhar funções para a melhoria das condições de vida digna da humanidade. Enfatiza que a democracia implica, necessariamente, na questão da solução do problema das condições materiais de existência.

Para dar conta das novas demandas da sociedade, o entendimento de Leal (2000, p. 76) é que o Estado Social de Direito precisa adequar-se ao novo momento socioeconômico. Diz ainda que o Estado e o Governo precisam estar mais atentos e sensíveis às questões democráticas das instituições públicas representativas do que a serviço das elites dominantes. Só assim, na sua visão, os projetos econômicos e políticos poderão contribuir para a efetivação dos direitos humanos e fundamentais. Com base nisso, entende-se que dentre esses direitos deve ser contemplada uma política efetiva de proteção social, especialmente voltada para a área da previdência social.

2.2 RAZÕES PARA A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROTEÇÃO SOCIAL

A partir da primeira Guerra Mundial, o Estado empreende uma participação mais ativa no cotidiano da sociedade. Suas intervenções resultaram na melhoria das condições de vida, bem como no reajuste e mitigação de conflitos. Desta forma, o Poder Público assumiu mais responsabilidades pela tutela das políticas públicas, criando mecanismos de intervenção com o propósito de satisfazer as necessidades econômicas da coletividade (LEAL, 2009).

Embora seja da natureza do Estado social intervir no funcionamento da sociedade visando o bem-estar dos seus cidadãos, existem motivos bem

específicos que justificam o seu interesse nas questões previdenciárias. A identificação dessas razões é importante, pois, dado o contexto mundial de globalização econômica e formação de blocos regionais, entende-se ser do interesse estatal firmar Acordos Internacionais de cunho previdenciário. Diversos países empregam um bom programa de previdência social como a ferramenta mais importante para o cumprimento dessa responsabilidade estatal. Assim, exerce a função de garantir, pelo menos em um nível modesto, rendimentos à grande maioria dos idosos, criando condições para a sua própria dignidade (ALVES, 2006).

O fato é que, a partir do momento que os países se desenvolvem economicamente, passam a adotar políticas públicas para organizar e encorajar a provisão de rendimentos destinados a garantir, dentre outras coisas, a manutenção do nível de renda de seus cidadãos em caso de incapacidade. Estes programas podem ter caráter público ou privado, de acordo com o modelo adotado pelo Estado. Embora haja divergências, tanto defensores quanto os críticos dos sistemas previdenciários concordam quanto ao método utilizados pelo Estado para estimular e até exigir que as pessoas em idade de trabalho cuidem de sua aposentadoria. Outra importante razão para esta intervenção estatal é o desejo de atenuar a pobreza, especialmente entre os cidadãos que não mais integram a força de trabalho (MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2000).

Santos (2003, p. 96-97) destaca a importância da mobilização da classe trabalhadora, por meio das suas organizações sindicais, como forma de conquista de uma legislação social mais digna. Desta forma, a influência dos movimentos sindicais foi tão grande que, por volta de 1930, a Noruega, o Reino Unido, a Suécia, a Finlândia, a Dinamarca, a Itália, a França, a Áustria, a Alemanha, a Bélgica, a Holanda e a Suíça já haviam implementado os elementos centrais do sistema de seguridade social, a saber: seguro contra acidente, auxílio-doença, previdência aos idosos e seguro-desemprego.

De modo complementar, para resolver os problemas da sociedade, o Estado Democrático de Direito desenvolveu os seguintes princípios: a) Constitucionalidade: vinculação do Estado a uma Constituição como instrumento básico de garantia jurídica; b) organização democrática da sociedade; c) sistema de direitos fundamentais individuais e coletivos visando assegurar ao homem uma autonomia perante os poderes públicos, bem como o respeito à dignidade humana e a defesa da garantia da liberdade, da justiça e da solidariedade; d) justiça social como mecanismo corretivo das desigualdades; e) igualdade não apenas de forma, mas como possibilidade para construção de uma sociedade justa; f) divisão de poder ou de funções; g) legalidade com medida de direito e com aplicação racional no ordenamento de regras, normas e procedimentos; h) segurança e certeza. Assim sendo, o caráter do Estado é de transformador da sociedade, restaurando a ordem jurídica para garantia e implementação do futuro e não para conservação do passado (MORAIS, 2003).

Enquanto forma de organização política, o Estado se caracteriza por certo número de elementos comuns e específicos que fundamentam as balizas mestras de sua edificação como base constituinte do seu princípio institucional. Esses elementos não se extraem mais, na sociedade contemporânea, como evidentes por si sós, diante da exposição do Estado a fortes crises que afetam as suas funções, verificadas em todos os países. De tal modo, a especificidade do modelo estatal resulta da conjugação de cinco elementos essenciais: a) a existência de um grupo humano – a nação; b) a construção da figura abstrata – o Estado; c) a percepção do Estado como princípio de ordem e coesão social; d) o estabelecimento de um monopólio da coerção pelo Estado com edição de normas aplicáveis aos indivíduos sob pena de sanções; e) a existência de um aparelho estruturado e coerente de dominação, ou seja, o Estado organizado hierarquicamente (CHEVALLIER, 2009).

Assim, entende-se como necessário um Estado organizado hierarquicamente, regido por normas orientadoras que balizam a conduta dos seus cidadãos, com o propósito de garantir a ordem social. Apesar de certa perda de poder por parte do Estado, ele ainda precisa desempenhar muitas funções importantes na perspectiva de proporcionar melhores condições de vida para a sociedade. Mas, para isso, torna-se decisiva a organização do sistema econômico global e nacional de modo que os agentes econômicos mantenham a solidez dos seus empreendimentos e proporcionem os recursos tributários necessários para custear as políticas públicas.

Isso pode ser justificado através da análise de que a maior parte dos países que aplicam somas significativas do Produto Interno Bruto em políticas sociais são aqueles com elevado Índice de Desenvolvimento Humano. Apesar disso, o mais importante não é o aspecto quantitativo, mas sim o qualitativo, ou seja, a maneira como é investido. Outra evidência que está associada ao investimento em políticas sociais é a redução da pobreza. Os países europeus foram os primeiros e principais incorporadores do modelo da socialdemocracia. A principal referência no continente veio da região escandinava. Até hoje, Noruega, Suécia, Finlândia e Dinamarca são reconhecidas pelo Estado de Bem-Estar Social e são países que estão no topo do ranking de melhor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) (GASPARETTO JUNIOR, 2014; FIORI, 2007). No tópico 1.2 são discutidos os fatores que influenciaram a violação dos direitos humanos.

2.3 FATORES QUE CONTRIBUÍRAM PARA A VIOLAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Entre o século XVIII e o século XX, o mundo atravessou quatro grandes revoluções. A primeira foi a da liberdade, seguida pela da igualdade. A terceira revolução foi a da fraternidade, que teve como objeto o homem concreto, a ambiência planetária, o sistema ecológico e a pátria-universo.

Por fim, a quarta revolução é a do Estado social, em fase de concretização constitucional. Cada uma dessas revoluções tentou tornar efetiva uma forma de Estado. Cronologicamente, o Estado liberal foi sucedido pela forma de Estado socialista. Posteriormente, veio o Estado social das Constituições pragmáticas, com teor abstrato e bem-intencionado de suas declarações de direitos. Mais recentemente, vem ganhando notoriedade o Estado social dos direitos fundamentais, que traz como propósito a melhoria das condições de vida da população (BONAVIDES, 2001).

Dentre outros fatores que desencadearam o processo de violação dos direitos humanos, pode ser citado o surgimento da máquina a vapor e o aumento das indústrias que deram origem à produção em massa de bens e serviços. Esse fenômeno ficou conhecido como a Revolução Industrial. Esse processo originou condições degradantes que obrigavam os trabalhadores a viver em situação de miséria, de insegurança, moradias insalubres, desprovidas de saneamento e de condições mínimas de urbanização. A ordem econômica da época demandava trabalhadores sem qualificação, utilizando mão de obra feminina e infantil com baixo custo de remuneração do trabalho, privilegiando o aumento de capital, sob o domínio da elite (LEAL, 2000).

Durante o capitalismo do período pós-guerra, o Estado social de direito que se consagrou nas Constituições do século XX não pode ser considerado sinônimo de Estado de bem-estar, assim como as cartas políticas nacionais que visavam os direitos sociais. Isso tudo não foi suficiente para mudar a situação das circunstâncias econômicas decorrentes desse período. O surgimento do modelo de direito constitucional dirigente enfrenta desafios para garantir a efetividade dos programas constitucionais, cujos pressupostos, especialmente econômicos, escapam ao poder de determinadas normativas. As tendências da globalização são fortemente influenciadas pelos movimentos financeiros internacionais,

e como consequência a ação cogente do Estado nacional perde forças dentro de suas próprias fronteiras (BUCCI, 2002).

Com a modernidade contemporânea internacional, em especial a brasileira, observou-se um desequilíbrio social, principalmente dos espaços econômicos nacionais. A ruptura dos limites fronteiriços do capital financeiro desconsiderou a devida observância dos direitos e garantias fundamentais. O processo de globalização, apesar de contribuir para o desenvolvimento econômico do país, acentuou as desigualdades sociais e ampliou o grupo de excluídos. Estes, além de fragilizados economicamente, também são penalizados em seus direitos mínimos, individuais e coletivos, sofrendo diversas formas de violência física, simbólica e moral (LEAL, 2000).

No Brasil, as condições de exclusão social, de miserabilidade e de fragilização da cidadania, forçaram o Estado a assumir a tarefa de promover ações públicas de sobrevivência social. Consequência disso foi a indução da sociedade a uma postura letárgica, simplesmente consumidora de serviços públicos, ou seja, de caráter assistencialista. Figueiredo (2008, p. 19-20) observa que este fato não aconteceu só com o Brasil, mas também na Alemanha, cuja Carta Constitucional envolve o compromisso do Estado na garantia da segurança social. Isso se deve ao fato de que, quando o cidadão está desprovido dos mínimos recursos materiais necessários à existência digna, a própria dignidade da pessoa humana acaba comprometida (LEAL, 2009).

Entretanto, a visão brasileira atual tem se modificado em função da maior participação da cidadania na gestão do cotidiano. A descentralização da governança institucional sugere maior abertura dos poderes instituídos e da administração pública quanto aos interesses coletivos. Canotilho (apud LEAL, 2009) denomina de introversão do Estado na sociedade, por considerar que: a) os direitos sociais implicam no dever do Estado no fornecimento de prestações correlativas ao objeto desses direitos; b) esses direitos demandam a presença unilateral do

Estado na garantida e prestação para alguns cidadãos; c) a burocracia estatal esconde a visibilidade da reciprocidade entre os que pagam e os que são beneficiados, a exemplo do exercício de direito social à saúde que demanda recursos. Por outro lado, é oportuno considerar a importância da reciprocidade concreta e do balanceamento dos direitos sociais, uma vez que esses direitos envolvem o patrimônio de todos no que tange à sua operacionalidade e concretude (LEAL, 2009).

Sendo assim, o Estado de direito só será social se tiver como objetivo a realização de uma democracia econômica, social e cultural, ao passo que só será democrático se mantiver o poder econômico subordinado ao poder político. As tentativas de expurgar o ideal social sob o argumento econômico visam criar um Estado sem compromisso com a sociedade, sem deveres de solidariedade e de inclusão social (CANOTILHO, 1999). Na sequência, são feitos apontamentos dos efeitos da globalização sobre os direitos humanos.

2.4 EFEITOS DA GLOBALIZAÇÃO SOBRE OS DIREITOS HUMANOS

O século XIX foi marcado pela expansão do comércio internacional, ligado a Revolução Industrial e ao desenvolvimento dos transportes, que colocou a Europa no centro das trocas mundiais. Depois da Segunda Guerra Mundial, o processo de internacionalização tomou uma nova dimensão, pois nos anos de 1990 o conceito de globalização tomou novos rumos. Foram afetados os espaços de dominação do Estado, tornando difícil de controlar, canalizar e de conter o desenvolvimento econômico e social. Logo, a capacidade de regulação do Estado tornou-se concomitante e aleatória. Com a internacionalização vieram as empresas multinacionais que, progressivamente alteraram o estilo de vida, os modelos de consumo, os padrões culturais entre outras coisas na sociedade (CHEVALLIER, 2009).

Fiori (2007) destaca o processo de globalização econômica como o centro motivador das transformações verificadas na esfera mundial, com fortes impactos sobre o bem-estar social. Cita as modificações na estrutura produtiva e ocupacional com alterações importantes na base socioeconômica juntamente com a ampliação das tensões sobre os equilíbrios financeiros devido à redução do número de contribuintes. Por outro lado, as populações desocupadas desencadeiam um movimento migratório crescente decorrente das transformações econômicas e políticas, em especial no Leste europeu. Acrescenta ainda que a desregulamentação dos mercados nacionais transformou os gastos em política social em custos que prejudicam a competitividade das empresas diante da competição global.

Apesar disso, a globalização não deve ser vista apenas como um instrumento de massificação do consumo. Deve sim possibilitar melhores condições para o desenvolvimento da humanidade. Acredita-se que ela não pode ser entendida como um processo de uniformização do consumo, de padronização de valores, produtos, ideias, culturas. Se assim for, resultará no empobrecimento da qualidade de vida nacional e resultará na perda de identidade do seu povo. Os povos perdem a sua identidade também com o enfraquecimento do Estado como um centro de poder. Por isso, deve-se acompanhar esse processo para resguardar a qualidade de vida dos cidadãos tendo como objetivo o seu bem-estar social (REALE, 1997).

Segundo Chevallier (2009), o processo de globalização deve ser fator de motivação para o Estado empreender uma (re)organização política moderna, com projetos inovadores. Deve estar atento às mudanças e às oportunidades decorrentes desse processo e criar mecanismos que possibilitam melhorar o bem-estar do seu povo.

Outro fenômeno observado é a mundialização da oferta de trabalho como um dos efeitos da globalização. O surgimento dos grandes blocos econômicos mostrou uma tendência de formação de

um mercado mundial de mão-de-obra global. Teoricamente, o indivíduo poderá facilmente migrar de um país para outro num grande nomadismo orientado pela oferta de emprego. Como fenômenos decorrentes dessa globalização podem ser constatadas: a) a constituição de um exército de reserva com grandes contingentes de trabalhadores transnacionais; b) o aumento da rotatividade da mão-de-obra nos empregos e nas regiões; c) o alto número de migrações internas dentro destes blocos; c) a existência de um proletariado altamente qualificado; d) o crescimento do desemprego e do subemprego em virtude da automação, acarretando aumento da economia informal (DINIZ, 1999).

Apesar dos benefícios advindos da globalização, observaram-se externalidades negativas como o desenvolvimento de uma criminalidade transfronteiriça, ilustrada pelo desenvolvimento das indústrias do sexo (prostituição, turismo sexual, pornografia) bem como pela explosão do mercado das drogas. Chama ainda atenção para os fatores que tendem a afetar o modelo estatal, dentre eles o processo da globalização, a perda pelo Estado do comando econômico e social, a distinção entre a clareza e precisão das fronteiras entre o público e o privado (CHEVALLIER, 2009).

Por outro lado, a pressão da globalização não tira do Estado a sua função essencial sobre a vida social, permanecendo fortemente presente, diferentemente do que ocorria no passado. Assim, as configurações estatais permanecem diversas e variam em função das tradições bem como das conjunturas próprias de cada país. Permanece a preocupação de associar os atores sociais à implementação das políticas públicas, com a gestão delegada a todos os níveis (nacional e local) e por todos os serviços (sociais, culturais, econômicos, mesmo os intrinsecamente estatais). Cresce as parcerias público-privadas como forma de dar celeridade nas ações que respondem aos anseios da sociedade. Assim, o princípio da subsidiariedade se aplica à concentração das funções estatais (CHEVALLIER, 2009).

No que tange à garantia dos direitos sociais, considerando que o direito era visto anteriormente como condição de barreira à globalização, esses foram amparados pelas constituições nacionais. Porém, a realidade tem mostrado que o fenômeno da globalização provocou uma redução dos benefícios sociais e previdenciários, resultando em perdas financeiras e dos direitos adquiridos. Considera-se uma ameaça do Estado Social a redução dos ativos sociais, no passado ou, pela globalização nos dias atuais. No que se refere à proteção do Estado de Direito à preservação das conquistas sociais, são procedentes algumas críticas tendo em vista que apenas protegeu a confiança e a proibição da retroatividade, não alcançando o princípio da igualdade. Assim, ficaram protegidas apenas pequenas reduções arbitrárias, não abrangendo reduções genéricas e uniformes como o caso da proteção almejada no plano da segurança social. Por outro lado, a redução dos benefícios previdenciários pode ser admitida sempre que for necessário para o bem-estar da coletividade (SCHOLLER, 2003).

A globalização exigiu ainda outras medidas de proteção. Considerando que a economia de mercado é expressão do ordoliberalismo, significando que existem determinadas restrições ao livre-mercado globalizado com base na Constituição. Um exemplo disso foram os acordos de garantias da proteção do meio ambiente. O modelo alemão da economia social de mercado compreendeu a expressão do ordoliberalismo, defendendo a presença do Estado, o qual não deve abandonar totalmente ao livre jogo das forças do mercado, estabelecendo critérios de ordenamento garantidos na Constituição pelo legislador. Uma das tarefas primordiais do Estado é o seu compromisso com a proteção das pessoas, comprometendo-se com os grandes e permanentes objetivos da segurança, liberdade e solidariedade (SCHOLLER, 2003).

No entendimento de Morais (2003), a globalização deveria ser vista como uma forma de promover o desenvolvimento de vários setores da humanidade. Portanto, este fenômeno não deveria se restringir às

estratégias do capitalismo financeiro, mas contemplar a perceptiva de que não é um Estado e sim um processo radicalmente incerto e ambivalente, que se projeta por sobre os mais variados aspectos da vida. Assim a globalização não deve ser equacionada exclusivamente como fenômeno econômico ou com um único processo, mas como uma mistura complexa de processos frequentemente contraditórios, produtores de conflitos e de novas formas de estratificação do poder. É certo que a globalização causa mudanças nos contextos locais e até mesmo pessoais de experiências sociais.

Sendo assim, o fenômeno da globalização não pode ser traduzido unicamente pelo fato de os Estados serem cada vez mais exauridos pelo fluxo que eles são incapazes de controlar. Percebe-se que esse processo está apoiado em modelos impregnados pela racionalidade ocidental, amparado pelo modelo econômico, político e jurídico. A partir de agora, o Estado de direito passa a ser erigido por um verdadeiro modelo padrão internacional a que todo o Estado deve respeitar (CHEVALLIER, 2009).

Para corrigir as desigualdades de todas as ordens geradas pela globalização, inclusive para garantir o bom funcionamento da economia mundial, foi necessário antecipar uma regulamentação. Quanto ao trabalho, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) adotou em 1998 uma Declaração enumerando os Direitos Fundamentais reconhecidos aos trabalhadores: liberdade de associação, direito à negociação coletiva, eliminação do trabalho forçado ou obrigatório, abolição efetiva do trabalho infantil, eliminação de todas as formas de discriminação em matéria de emprego. Dentre outros direitos regulamentados aparece o “Código de Condutas” que visa respeitar direitos sociais e do meio ambiente, implementando pelas organizações internacionais a responsabilidade social das empresas quanto a conservação do ambiente (CHEVALLIER, 2009).

Com a nova dinâmica da globalização, os Estados perderam o controle, atingindo todos os países em todos os níveis de organização social. Desta forma, a globalização pode ser caracterizada por cinco

grandes mutações: a) a globalização dos mercados, que transforma a competição entre economias em competições entre sociedades; b) a globalização da comunicação que cria formas inéditas de comunicação social; c) a globalização cultural, que aumenta o número de atores; d) a globalização ideológica marcada pela imposição do liberalismo; e) a globalização política que se traduziu na difusão de determinados modelos de organização política. A influência da globalização atinge os Estados quanto ao ajuste de sua política orçamentária e fiscal. Em função da abolição das fronteiras, os produtos no mercado nacional não precisam mais passar pelos intermediários. Isso foi possível pelo novo salto do desenvolvimento das novas tecnologias da informação e da comunicação que torna possível uma maior dispersão das atividades econômicas (CHEVALLIER, 2009).

Para a garantia do funcionamento da economia mundial, foi necessária a intervenção das organizações internacionais através de acordos entre Estados, os quais devem assegurar a manutenção de um equilíbrio global. Com o processo de globalização surgem os acordos setoriais multilaterais, a exemplo dos Acordos de Previdência Social no MERCOSUL que servem para mediar os litígios surgidos entre os Estados. Esta ótica pode levar ao entendimento que a globalização exerce um efeito dissolutivo sobre a soberania estatal. Que ela reduz a margem de liberdade dos Estados, favorecendo o aumento de poderio de novos atores e perda de poder pelos Estados nacionais. O Estado não se submete somente aos imperativos progressivos de uma ordem da qual ele é parte integrante, obrigando-se também a compor com outros atores ultrapassando as fronteiras dos Estados (CHEVALLIER, 2009).

Portanto, os Estados são conduzidos a interagir com os demais, através de estruturas de intercooperação. A globalização promoveu a proliferação dos “híbridos”, sujeitos privados com certo reconhecimento de autoridade por parte do Estado. As multinacionais tornaram-se atores efetivos da vida internacional, presentes na nova ordem econômica

transnacional, interferindo diretamente nas estratégias de ação dos Estados (CHEVALLIER, 2009).

Sob esta perspectiva, os avanços da globalização colocam em questionamento a unidade política do Estado, diante da superação dos limites nacionais e da constituição de espaços ampliados de regulação. Surge também a regionalização como prolongamento lógico e como corretivo necessário desse movimento. Essa nova dinâmica é marcada pelo novo desenho geográfico da integração econômica que, em alguns casos, mostra uma tendência de supranacionalidade, como a União Europeia. A integração regional que ganha contornos maiores dos anos 1990 em diante produz efeitos contraditórios e conjugados. Constroem-se a partir dela relações estreitas de cooperação privando parcialmente o Estado de seus poderes de regulação econômica, com essa formação desses espaços econômicos regionais integrados se constituindo um vetor da globalização. Como alguns exemplos podem ser citados a integração econômica Europeia, o MERCOSUL integrando os países: Brasil, Uruguai, Paraguai, Argentina (CHEVALLIER, 2009).

Apesar de todos esses impactos sobre as economias nacionais, a globalização não pode ser considerada um acontecimento maléfico para a sociedade se houver uma cooperação internacional que possibilite a humanização dos povos. Se houver a compatibilização das práticas econômicas e com as necessidades da atual sociedade ela pode promover ganhos de bem-estar, com ganhos em matéria de justiça social. Nesta perspectiva, algumas propostas da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e da Organização Comum do Mercado (OCM) de ações foram realizadas para introduzir cláusulas sociais nos contratos comerciais, ou até, a criação de uma Declaração sobre os Direitos Fundamentais dos Trabalhadores. Todavia, tais projetos não obtiveram sucesso, tendo em vista que não houve aderência ou oposição ao sistema pretendido. Assim,

constituiu-se em um obstáculo para sua efetividade, devido a OIT ou outros organismos não possuírem poder de impor suas diretrizes (SILVA, 2012).

Esse entendimento é compartilhado por Barros e Chiarelli (1997) ao defender que a globalização pode contribuir para influenciar a economia mundial e impulsionar os países para uma maior eficiência e competitividade no mercado. Portanto, para atender a essas exigências são necessárias instituições inovadoras, de legislações modernas, adequadas e flexíveis, bem como de mão-de-obra qualificada. Enfatiza ainda que não é por acaso que nos países em desenvolvimento os processos de integração constituem um verdadeiro desafio.

Diante de tudo isso, entende-se que o ser humano, por fazer parte desse cenário, não pode ter direitos reduzidos. Os trabalhadores que circulam em busca de melhores oportunidades de trabalho não podem ser prejudicados em seus direitos, sejam eles trabalhistas, previdenciários, dentre outros. Cabe aos governos dar mais celeridade aos Acordos Internacionais como forma de garantir aos trabalhadores vida digna.

Nesse aspecto, destaca-se a área da previdência social que foi amplamente atingida pela globalização, tendo em vista o fluxo de trabalhadores que circulam entre os países, especificamente os que integram o Bloco do MERCOSUL, como: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai (MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2007).

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969) é a principal e mais importante fonte de direitos humanos no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Nela estão reconhecidos inúmeros direitos, dentre eles o direito à vida, à integridade física, à liberdade; a dignidade incluindo o direito ao desenvolvimento progressivo dos direitos econômicos, sociais e culturais. Portanto, a segurança social é um dos direitos reconhecidos pelos instrumentos de proteção aos direitos humanos.

As atrocidades contra a dignidade humana durante as duas Grandes Guerras Mundiais foram o combustível para a elaboração de

Cartas de Direitos Internacionais, especialmente nos períodos pós-conflitos. Nestes períodos surgiram as normas de direito internacional a respeito de prisioneiros de guerra, contra o uso de armas cruéis, contendo normas de tratamento a feridos e civis, enfim, dando nascimento ao Movimento Internacional de Direito Humanitário. Após o fim da Segunda Grande Guerra, na esteira das ideias socialistas e sob a influência dos movimentos operários, que se promoveu a inserção dos Direitos Sociais nas Constituições, dando origem ao Estado do Bem-Estar Social, também conhecido como *Welfare State* (TOSI, 2011; TRINDADE, 2011).

A forma atual dos Direitos Humanos foi estabelecida pela Declaração Universal de 1948, sendo consolidada na Convenção de Viena em 1993. Assim, a consolidação dos Direitos Humanos e a confirmação dos Direitos Fundamentais dão-se em função das fortes mudanças ocorridas na sociedade, principalmente com impacto da Revolução Industrial no âmbito dos movimentos políticos do final do século XVIII e ao longo do século XIX. Com a situação da classe operária e o surgimento de outras categorias sociais, emergem situações em que os seres humanos são expostos a condições indignas de sobrevivência, sendo explorados pelos donos do capital. Com a evolução da sociedade foram desencadeadas várias Declarações e Cartas Constitucionais, que promoveram no ordenamento jurídico os direitos individuais e coletivos, evidenciando os Direitos Fundamentais como forma de melhorar o estado de bem-estar social (LEAL, 2000). O próximo tópico aborda a previdência social como instrumento de efetivação do bem-estar social.

2.5 A PREVIDÊNCIA SOCIAL E A EFETIVAÇÃO DE UM ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

O Estado de Bem-Estar Social pode ser entendido como um modo de organização no qual o Estado desempenha o papel de promoção

social e da economia. Ao longo dos séculos, as escolas de pensamento econômico liberal excluíram o Estado da organização da economia, privilegiando maior liberdade para o mercado, sem a regulamentação do Estado, vigorando no século XIX. Esse modo de pensamento enfrentou uma profunda crise no início do século XX admitindo-se a incapacidade do mercado como promotor do bem-estar social mundial (PANDOLFI, 1999).

A Crise Mundial de 1929 despertou a necessidade de desenvolver um modelo de Estado de Bem-Estar Social, no qual o Estado assumiu o papel de organizador da política e da economia, encarregando-se da promoção e da defesa social. O Estado, em conjunto com as empresas e organizações sociais passou a atuar com o propósito de oferecer serviços públicos e proteção à população. Os países europeus foram pioneiros, tendo como a principal referência os países escandinavos. Destacaram-se a Noruega, a Suécia, a Finlândia e a Dinamarca na aplicação do Estado de Bem-Estar Social e são países que até hoje estão no topo do ranking de melhor Índice de Desenvolvimento Humano (PANDOLFI, 1999).

Durante a vigência do Estado do Bem-Estar Social, que perdurou durante as décadas de 50 a 70, a doutrina defendia a generalização dos direitos fundamentais sociais. Apontava a dignidade humana como princípio absoluto, impossível de ser ponderado, considerando-a hierarquicamente superior aos demais. Em suma, do princípio da dignidade humana irradiavam-se apenas os direitos fundamentais. Com o advento do Estado Democrático de Direito ocorreram mudanças de paradigmas nos campos jurídicos e éticos. Desta forma, o princípio da dignidade humana perde a característica de superioridade perante os demais, ficando suscetível à ponderação. A partir de então se passou a reconhecer que dele irradiam não só os direitos fundamentais, mas, também, os direitos sociais (TORRES, 2003).

É fato que cabe aos Estados respeitar e proteger esses direitos bem como a incumbência dos Tratados Interamericanos de Direitos

Humanos de reafirmar essa proteção. No que tange à seguridade social, especialmente no caso dos trabalhadores brasileiros, a proteção dos direitos sociais encontra-se amparada no ordenamento jurídico brasileiro, com maior ênfase no art. 6º da Constituição Federal, o qual contempla a Previdência Social (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1969).

O direito à previdência é um dos instrumentos de proteção abarcados na categoria de direitos sociais amparado pelo ordenamento jurídico como direito fundamental, tanto no âmbito nacional quanto na esfera internacional, justificando-se a ênfase na sua proteção. Hohnerlein (2003, p. 264) lembra que os direitos fundamentais sociais ganharam legitimidade a partir de 1945 com a celebração de acordos e convênios internacionais e regionais. Mesmo com a obrigatoriedade jurídica de alguns instrumentos, no caso das declarações, a autora afirma que estes não possuem caráter juridicamente vinculante, pois não têm o condão de impor aos países adotantes dos acordos nenhum dever de ação imediata.

A Constituição de 1988 desencadeou no Brasil um Estado Democrático de Direito caracterizado pela instituição de uma ampla gama de direitos individuais, coletivos e sociais aos cidadãos, amparado na democracia, na forma federativa de Estado e tripartição dos Poderes. A agenda da Carta Magna propunha compatibilizar a democracia política com a democracia social. O debate político permitiu uma substancial evolução no entendimento nacional, tornando previdência um forte instrumento de garantia de maior igualdade social e de consolidação da democracia brasileira. Essa percepção tornou a democracia e a previdência social garantidoras da conquista da dignidade, ao oferecer as condições mínimas de sobrevivência dos seus segurados. Não se pode falar em justiça social sem a criação de condições de vida digna dos seus cidadãos. Ressalta-se a importância de um Estado ativo e operante na conciliação dos princípios de justiça, equidade social e da independência da personalidade humana, o

que somente pode ser alcançado através do exercício pleno da democracia (VIEIRA; SANTOS NETO, 2006).

O Estado moderno foi construído em torno da concentração progressiva monárquica de certo número de atribuições indissociáveis da soberania. Mesmo não abdicando integralmente das suas funções, o Estado moderno deve exercer cada vez mais o seu relacionamento com outros atores, externos internos. É função precípua do Estado também criar mecanismos de manutenção da coesão social. Nesse sentido, deve garantir valores comuns aos cidadãos, tais como arbitrar os conflitos de interesses, assumindo a tarefa de gestão dos riscos, dirigindo os serviços coletivos que se desestruturaram com a globalização (CHEVALLIER, 2009).

Por outro lado, Offe (1993) critica a visão de estado de bem-estar social dos anos 90 ao considerar que as políticas sociais foram dirigidas muito mais como uma estratégia de modernização industrial competitiva do que como uma estratégia capaz de transformar o trabalho mercadoria em uma base de um direito de cidadania industrial.

Entende-se assim que as formas de governar dependem da estrutura particular da sociedade. Dessa forma, um governo não pode operar democraticamente sem o reconhecimento pleno dos direitos dos cidadãos, como ocorreu em diversos períodos da história em que as mulheres e os analfabetos não votavam, bem como os trabalhadores domésticos e rurais não estavam assistidos pelos direitos sociais.

Destaca-se o papel da previdência como fator de redistribuição de renda, pois caberia ela a incumbência de redução das desigualdades sociais e econômicas, mediante uma política de redistribuição de renda, retirando maiores contribuições das camadas mais favorecidas e concedendo benefícios a populações de baixa renda. Por essa razão, defende-se uma proteção universal, ou seja, abrangendo, num só regime, toda a população economicamente ativa, exigindo contribuições de todos e pagando

benefícios de acordo com a necessidade de cada um. Um dos objetivos da Previdência Social seria alcançar a justiça social (CASTRO, 2001).

Apesar dos avanços no campo dos direitos sociais, algumas falhas de proteção social ainda ficaram evidentes no Brasil, mesmo após a Constituição Federal de 1988. Somente após a Lei nº 8.213/91 que foi assegurado o direito à Previdência Social a algumas classes de trabalhadores, que até então estavam desamparados pelos benefícios previdenciários como aposentadorias, pensões entre outros. Acrescenta-se que “nenhum regime pode ser efetivamente democrático se as camadas menos favorecidas não tiverem acesso aos direitos nem aos instrumentos para um efetivo controle social das elites” (PINHEIRO, 2001, p. 268).

Pinheiro (2001) questiona a “democracia” na América Latina, especialmente no período de duas décadas após vaga transição, em que a proteção efetiva dos direitos humanos permanece uma promessa a ser cumprida. O advento da democracia não pôs fim à violência ilegal do Estado, citando a explosão de homicídios, da criminalidade e de conflitos agrários que continuam a perpetuar graves violações aos direitos humanos. Destaca que, apesar do Brasil ser a oitava economia industrial do mundo, apresenta uma taxa anual de mais de 25 homicídios por 100 mil habitantes por ano, taxa bem maior do que a das sete maiores economias. Na visão do autor a péssima distribuição de renda e a discriminação racial contribuem fortemente para a violência (PINHEIRO, 2001).

Apesar disso, não se pode identificar a existência de um modelo constitucional uniforme para o Estado do Bem-Estar. O conteúdo desta forma estatal se altera, reconstrói-se e se adapta às mais diversas situações. A exemplo do modelo norte-americano de Estado de Bem-Estar, o *Welfare State*, apresenta-se de forma bem diferente do modelo francês, o *Etat-Providence*. Porém, a intervenção do Estado e a promoção de serviços são pontos que lhe conferem unidade. Para Streck (2003) o *Welfare State* seria aquele modelo estatal no qual o cidadão, independentemente de

sua situação social, tem direito a ser protegido. O Estado seria em última análise o garantidor de direitos como: renda mínima, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurando atendimento a todo cidadão, não como forma assistencialista ou de caridade, mas como direito político de todos (STRECK, 2003).

Essa visão reforça o entendimento da importância do papel do Estado na criação de mecanismos econômicos e sociais indutores da promoção social mais justa e equilibrada entre os seus cidadãos. Além da estabilidade da economia e da criação de empregos duradouros, a previdência social é um mecanismo garantidor da segurança dos seus cidadãos, especialmente daqueles que já contribuíram com o processo de desenvolvimento nacional. Ela é essencial tanto para aqueles que já não mais possuem forças suficientes para gerar o próprio sustento, quanto daqueles acometidos de alguma enfermidade ou moléstia e se encontra incapacitado para o trabalho. Tudo isso constitui instrumentos que promovem a dignidade da pessoa humana, assunto do próximo tópico.

2.6 A PREVIDÊNCIA SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

A dignidade da pessoa humana é um valor moral e espiritual indissociável da pessoa e presente em todo ser humano. Trata-se de um princípio historicamente construído, de modo que o seu exercício pleno representa uma garantia de harmonia social. Constitui-se num direito que se sobrepõe a todos os direitos fundamentais, conforme expressam a Carta Magna brasileira e as Constituições da grande maioria dos países. O seu reconhecimento pressupõe respeitar os valores como o direito à vida, à liberdade e à igualdade entre os seres humanos, todos abarcados pelo princípio da dignidade da pessoa humana.

Com o desenvolvimento da sociedade, o conceito de dignidade da pessoa humana como valor absoluto sofreu grandes mudanças de ordem jurídica, principalmente quanto às liberdades individuais. De acordo com leis vigentes, o indivíduo goza de proteção e garantias, que vai se modificando em função das modernidades exigidas pela própria sociedade, em função do processo da globalização. O entendimento atual é que o conceito de dignidade da pessoa humana se modifica de acordo com as necessidades da sociedade, portanto, não é estático, variando de acordo com as mudanças estruturais da sociedade.

A concepção da dignidade da pessoa humana é ainda muito controversa no meio acadêmico. De acordo com Sarlet (2005, p. 15-19), até mesmo a filosofia consegue esclarecer o que é efetivamente a dignidade da pessoa humana, especialmente no âmbito de proteção como norma jurídica fundamental. Para o autor, dignidade é aquilo que é inerente a todo e qualquer ser humano, constituindo o valor próprio que o identifica como tal. Percebe-se assim a dificuldade analítica para delimitar um significado para a “dignidade da pessoa humana”, levantando apenas suposições do que seria a dignidade como a condição humana do ser humano.

Pronunciar a palavra dignidade é fácil, o difícil é conceituá-la. Tanto para a Doutrina como para alguns autores o conceito de dignidade é concebido sob diferentes visões. Portanto, para entendê-la é preciso analisá-la criteriosamente, partindo-se de um caso concreto ou com a utilização de alguma regra. Sob esta ótica, Alexy (2011, p. 111-112) defende que a utilização da regra deve prevalecer sobre o princípio desde que analisado seu conteúdo.

Por outro lado, outros estudiosos avaliam que a dignidade humana deve ser analisada com base no seu contexto histórico, vinculando-a individualmente ao ser humano, que é o seu único detentor. Independentemente da cultura ou religião que o indivíduo pertença não pode se sentir ameaçado ou violado em sua dignidade. Embasado na

teoria de Kant, a dignidade é um atributo congênito de todo ser humano, devendo ser respeitada nas suas duas dimensões, a básica e a cultural. Na dimensão básica, ninguém pode ser reduzido à vontade alheia, devendo respeitar as suas escolhas desde que não use a autodeterminação e autonomia da vontade para abrir mão dessa dimensão. Na dimensão cultural, a dignidade constitui o direito de cada cidadão de ter respeitadas as suas opções morais sobre a forma como conduzir e externar a sua vida, tendo como limite a dimensão básica (BAEZ, 2011).

Ao mencionar às dimensões da dignidade da pessoa humana, entende Sarlet (2005, p. 16) que num primeiro momento é necessário analisar a complexidade da própria pessoa humana e do meio no qual se desenvolve a sua personalidade, sempre considerando a dignidade da pessoa humana na compreensão de conteúdos de ordem jurídica. Enquanto que para Häberle (2009, p. 88-91), a garantia da proteção jurídico-fundamental da dignidade humana assenta-se em quatro dimensões: a) intervenção do Estado para impedir violações no âmbito da sociedade; b) a efetivação tanto jurídico-material como processual, por meio de leis para proteção da dignidade humana; c) a assistência prestacional do Estado ao indivíduo para garantir o mínimo necessário para sua existência; d) quanto ao conteúdo, é organização da dignidade humana começa com a existência e terminar com a morte.

Como fundamento do Estado constitucional e de seus poderes, as quatro dimensões da dignidade humana requerem a interferência e atuação do poder estatal como forma de garantia da sua proteção. Assim sendo, a Constituição Federal de 1988 prevê que assim como o direito à vida é o mais fundamental de todos os direitos, Moraes (2000, p.61) acrescenta que, por constituir-se em pré-requisito à existência humana, a dignidade da pessoa humana torna-se vital para o exercício dos demais direitos, sendo um direito irrenunciável e inalienável.

Sarlet (2005, p. 20) defende a dignidade como um elemento qualificador do ser humano como tal, dele não pode ser destacado. Enfatiza que a qualificação do ser humano como tal não permite retirar ou diminuir em hipótese alguma, pois a dignidade humana é um atributo congênito de todo o ser humano, o que vale dizer que o ser humano tem atributo “qualidade”. Como a dignidade humana está dentro das pessoas, considera que o ser humano nasce com uma qualidade inalienável, o qual pode ser considerado como sentimento interno. Exemplificando, o ser humano não se vende para se deixar torturar, uma vez que “o indivíduo possui qualidades congênitas”; fazendo com que o ser humano reaja não se deixando transformar em um objeto descartável (BAEZ, 2011).

Para saber se foi violada ou não a dignidade de uma pessoa, precisa-se analisá-la de forma concreta, caso a caso. Na visão Kantiana, o entendimento é que a dignidade da pessoa humana é ferida sempre que o ser for rebaixado à condição de objeto, ou seja, quando ele for descaracterizado como sujeito. Considerando que o ser humano é dotado de capacidades, ele consegue tomar consciência de seus atos e de situações que colocam em risco sua integridade física e moral. Como sujeito dotado de inteligência reage a toda e qualquer forma de ameaça, principalmente quando for reduzido a objeto, ou quando violados direitos fundamentais essenciais para garantia de condições mínimas, para a existência humana digna (SARLET, 2005).

Alexy (2011, p. 112-113) propõe o uso de regras ou princípios como forma de verificação se a dignidade da pessoa humana foi ou não violada. Recomenda interpretá-la confrontando a dignidade da pessoa humana a uma regra, pois sua natureza deve ser constatada e não questionada, se ela se sobrepõe sobre as outras, mas sim se ela foi ou não violada. Diz que é fundamental interpretar e entender que, diante da constatação de duas normas da dignidade humana: uma regra da dignidade humana e um

princípio da dignidade humana em face aos outros princípios, deve-se dar preferência ao conteúdo da regra da dignidade humana.

Essas garantias de condições mínimas caracterizam-se pelo contemplamento do mínimo existencial tendo fundamento no princípio da dignidade da pessoa humana. Sua proteção está contemplada em vários textos constitucionais como a Constituição de Bonn, a Portuguesa, a Brasileira, sendo que todas radicam a dignidade humana como garantia ao mínimo existencial. Na Constituição Brasileira o mínimo existencial encontra sua legitimidade nos próprios princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito enumerados no art. 1º da CF: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, o trabalho, a livre iniciativa e o pluralismo político (BRASIL, 2008; TORRES, 2003).

Para atender essas garantias mínimas, além dos direitos individuais e coletivos previstos na Constituição como fundamentais, é necessário assegurar aos indivíduos a garantia dos direitos sociais como: educação, saúde, trabalho, lazer, segurança, previdência social entre outros (art. 6º, da CF/88). Nesse sentido, como Estado Democrático de Direito, o Preâmbulo da Constituição Brasileira de 1988 estabelece a necessidade de assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, considerados como valores supremos (BARRETO, 2003).

Não restam dúvidas de que a dignidade é algo real, vivenciado concretamente por todo ser humano. Porém, frequentemente são identificadas situações em que ela é espezinhada e agredida, ainda que não seja possível estabelecer uma pauta exaustiva de violações da dignidade, não sendo difícil identificar o rol de situações em que o ser humano é vítima. Declarações de Direitos Humanos apenas listam os direitos fundamentais, como a proteção da dignidade da pessoa humana. Falham, porém, na definição de como garanti-los, cabendo ao Estado assegurar o exercício desse direito (SARLET, 2005).

Fundamentado nas quatro dimensões, a garantia da dignidade humana como fundamento do Estado constitucional e de seus poderes necessita da interferência e da atuação do poder estatal como forma de proteção. Sob esta ótica, a Constituição da Suíça atribui como responsabilidade do Estado a sua proteção. Define que, “[...] aquele que estiver em estado de necessidade e não estiver em condições de cuidar de si próprio, é titular de uma pretensão de ajuda e acompanhamento e aos meios indispensáveis a uma existência digna.” (HÄBERLE, 2009, p. 51). Evidencia-se assim, a responsabilidade e obrigação do Estado em promover o desenvolvimento saudável do ser humano, bem como, assegurar as condições mínimas necessárias à sobrevivência como saúde, alimentação, moradia entre outras, para que o indivíduo possa viver dignamente. Mas adverte o Tribunal Constitucional da Baviera no art. 100 que: “[...] o homem, como pessoa, é titular dos mais altos valores morais-espirituais e possui um valor moral próprio [...] Portanto, a dignidade humana é inviolável diante de todas as intervenções jurídicas e políticas patrocinadas pelo Estado e pela sociedade.” (HÄBERLE, 2009, p. 59).

Nesse sentido, Sarlet (2005, p. 17) ressalta a necessidade de um debate jurídico que possibilite uma compreensão adequada da dignidade da pessoa humana viabilizando uma legítima e eficaz proteção, além da compreensão de seu conteúdo servir como princípio e fundamento de direitos e deveres fundamentais.

As análises das interpretações apresentadas pelos autores permitem compreender que a dignidade somente pode ser compreendida quando analisada de forma concreta. Esta é a compreensão de Sarlet (2005), ao afirmar que é através de um debate jurídico adequado que se verifica a eficaz proteção da dignidade de pessoa humana, identificando se ela foi violada ou não, sendo necessário analisá-la sempre de forma concreta. Cada caso é um caso. Na mesma linha de pensamento de Baez (2011), que além desse critério, deve-se interpretar o caso com utilização

das duas dimensões, a básica e a cultural. Ademais, sugere Alexy (2011) a utilização de regras ou princípios para identificar se a dignidade da pessoa humana foi ou não violada.

Como função, a previdência social tem um enfoque voltado à promoção da proteção social. Desde as suas origens, o princípio da dignidade da pessoa humana se fez presente, quando menciona a preocupação com o bem-estar de seus cidadãos. Conforme já demonstrado, existem milhões de trabalhadores nos países em desenvolvimento que não gozam de nenhum tipo de proteção social. A proteção social existente é o resultado de intensas lutas e diálogo com a sociedade organizada, cujos sindicatos desempenharam papel de alta relevância na conquista dos direitos sociais. Sendo assim, a proteção social não se configura como luxo, mas um dos direitos fundamentais assegurado no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Apesar desses avanços, cerca da metade da população mundial ainda não está amparada pela proteção desses direitos (MARDONES, 2007). Para entender a previdência como direito fundamental, o próximo tópico apresenta a evolução da proteção social.

2.7 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PROTEÇÃO SOCIAL

A origem da proteção social no Brasil é ainda muito controversa, passando pela Lei Eloy Chaves, mas respeitando as iniciativas dos jesuítas na época do Império. No Brasil Império já existia o mecanismo de cunho beneficiário, pois no século XVI os primeiros vestígios de proteção social surgiram com a Fundação da Santa Casa de Misericórdia, implantada pelo Padre José de Anchieta. Mais tarde vierem outras formas de proteção, quando em 1785 se estabeleceu o Plano de Beneficência dos Órfãos e Viúvas dos Oficiais da Marinha, e assim sucessivamente. Além desses, os benefícios foram estendidos aos funcionários e empregados públicos (das estradas de ferro, da Imprensa Nacional, do Ministério da Fazenda, da

Marinha, da Casa da Moeda e da Alfândega do Rio de Janeiro) porém, não contemplando a sociedade em geral (CAMPOS, 2011).

Como marco constitucional, a evolução da proteção social no Brasil passou por vários momentos, iniciando pela Constituição Imperial de 1824, que previu em seu art. 179, apenas as garantias aos socorros públicos. Posteriormente, após a vinda de outras constituições, inovaram-se alguns conceitos até a definição atual de previdência social. Sendo assim, a partir do surgimento das Constituições Brasileiras foi criada a proteção social no âmbito das normas fundamentais. A Constituição de 1934 foi a primeira a mencionar um título à ordem econômica e social. Por sua vez, a Constituição de 1988 trouxe ao mundo jurídico um capítulo específico que trata dos direitos sociais relativos à seguridade social.

A sociedade se desenvolveu com o processo de globalização e integração econômica, buscando a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos como um todo. Sendo assim, o desenvolvimento econômico só pode ser aceito quando acompanhado do desenvolvimento humano e social. Logo, entende-se que proteger direitos do trabalhador é resguardar toda a sociedade. Nesta perspectiva, o direito previdenciário é um dos instrumentos que garantem a dignidade da pessoa humana, princípio fundamental do nosso Estado Democrático de Direito, indispensável à construção de uma sociedade livre, justa e solidária (REALE, 1997).

É fato que a preocupação brasileira com o bem-estar de seus cidadãos já existe há algum tempo. Consultando as Declarações de Direitos Humanos, elas apenas listam os direitos fundamentais, como a proteção da dignidade da pessoa humana. Porém, a efetivação de suas garantias depende sempre da intervenção do Estado. Assim, para dar proteção a todos os brasileiros residentes ou não no país, surgiram as leis previdenciárias, incluindo os Acordos Internacionais de Previdência Social como forma de harmonizar as legislações previdenciárias.

Isso pode ser verificado pela Constituição Brasileira de 1988, a qual define no art. 1º que a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamento, no inciso III, a dignidade da pessoa humana. O art. 3º esclarece na Carta Política que entre os objetivos está o de erradicar a pobreza, a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, bem como promover o bem de todos (LEAL, 2000, p. 26-27).

Assim, o Relatório de Seguridade social constatou que o desenvolvimento da seguridade social mediante o diálogo social é o caminho para a garantia da proteção social. Entende-se que diálogo social é um mecanismo de valor incalculável no desenho das políticas adaptadas às prioridades nacionais. A qualidade do diálogo social ao abordar temas de alta complexidade, tais como as reformas nos regimes e planos de pensões, pode determinar o resultado positivo ou negativo, ou seja, entre resultados que fortalecem a coesão social ou a enfraquecem. Só através de um diálogo social eficaz é que se alcançará um nível de cooperação e coordenação entre as várias partes envolvidas, vez que a coerência das políticas e a distribuição justa dos custos é elemento essencial de uma boa governança pública (CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2011).

No MERCOSUL percebeu-se que esse diálogo social tem muito a avançar. Em análise ao Acordo de Seguridade Social verificou-se que a proteção aos trabalhadores ficou comprometida, além da ausência de cobertura de alguns benefícios previdenciários. Não especifica a forma de recebimento pelos trabalhadores de determinados benefícios, como aposentadorias, pensões ou do próprio auxílio-doença. Enquanto que outros acordos já evoluíram, a exemplo do acordo previdenciário firmado entre o Brasil e a França, em vigor desde setembro com a publicação do Decreto nº 8.300 de 28/08/2014. Nele estabeleceu-se um rol mais extenso de benefícios previdenciários, incluindo a salário maternidade, deixado de fora no acordo

do Bloco, bem como definindo a forma de recebimento do pagamento das prestações em cumprimento do presente Acordo. Será efetuado o pagamento na moeda da Parte contratante do Organismo devedor das referidas prestações, em conformidade com o artigo 31 do Acordo.

Assim como no MERCOSUL alguns benefícios não estão assegurados pelo Acordo, também constatou-se que, em vários países, algumas categorias específicas de trabalhadores não têm cobertura suficiente em sistemas atuais, como os trabalhadores temporários, sazonais, a tempo parcial, contratos de curto prazo, e os trabalhadores domésticos. Ressalta-se que como a segurança social é progressiva deve avançar no sentido de alcançar a universalidade. No Brasil, desde 1991 falhas na Lei de Segurança Social vem sendo corrigidas, aplicando com sucesso a Lei da Previdência Rural que visa reduzir a pobreza e a vulnerabilidade dos idosos (homens e mulheres) que trabalham na agricultura e são excluídos de regimes de segurança social. Este plano permite que eles recebam pensões na velhice não contributiva, bem como benefícios em caso de sobrevivência, invalidez, maternidade, doença e acidente de trabalho, que são em grande parte financiados pela tributação geral (CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2011).

Com base na Constituição Federal de 1988 a Seguridade Social é norteada pelos princípios da solidariedade, da igualdade, da legalidade, da segurança jurídica, da universalidade, da uniformidade e da equivalência dos benefícios e serviços à população urbana e rural. Portanto, entende-se que a proteção social deve ser concedida a todos, independentemente de contribuição. Ainda o art. 194 da CF/88 define como sendo a responsabilidade dos poderes públicos, bem como de toda a sociedade. Admite-se que os recursos para o custeio serão financiados de forma direta ou indireta por toda a sociedade. Seja através do orçamento da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, ou ainda por contribuições sociais oriundas da receita ou faturamento da empresa, da folha de salários

e demais rendimentos pagos ao trabalhador, inclusive da arrecadação de impostos e loterias (BRASIL, 2008).

No Brasil, para ter direitos aos benefícios previdenciários, exige-se do cidadão, além da qualidade de segurado, pagar a chamada contribuição previdenciária com recolhimento ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). O pagamento possibilita-lhe incluí-lo em uma das duas espécies existentes: a) segurado obrigatório ou segurado facultativo, que estão divididos em 5 (cinco) classes distintas: empregado oneroso, doméstico, contribuinte individual, trabalhador avulso e segurados especiais, abrangendo além dos segurados, os seus dependentes. Isso permite aos brasileiros o recebimento de alguns benefícios listados na Lei 8.213/91. Nos outros casos de proteção social estendida, a exemplo da saúde, não é exigido o pagamento de contribuição, sendo a assistência a saúde gratuita. Enquanto que nos Estados Unidos, somente o cidadão que paga seguro saúde terá acesso, mesmo que residente legal (CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2011, p. 149).

Nesse sentido, a criação de regimes de seguro de saúde também ocupa um lugar de destaque nos programas de muitos países. A exemplo da Tailândia, que em 2001 introduziu um plano universal de seguro saúde, possibilitando acesso a serviços médicos a todos os tailandeses que não estavam cobertos por um seguro médico contributivo. Como resultado, em 2006-2007 a cobertura legal da saúde na Tailândia atingiu 98% da população, 75% por cento dos quais é garantida pelo plano de seguro de saúde universal (CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2011).

Outro importante avanço de proteção social, foi a reforma legislativa da segurança social da Jordânia. Aquele país implementou em 2010 um plano de seguro maternidade. Este plano abrange todas as trabalhadoras assalariadas do setor privado. Em caso de maternidade, fornece prestações pecuniárias de 12 meses num montante equivalente ao salário percebidos.

No MERCOSUL, para os trabalhadores que transitam entre os países do Bloco, foi acordado que a forma de atendimento à saúde será feita pelo país em que se encontra o trabalhador, porém cobrado as despesas do país de origem do mesmo. De modo diferente, alguns países desenvolvidos como a Austrália, Holanda, Nova Zelândia, Noruega e Suécia estabeleceram regimes de segurança social universal, a todos os residentes. Por exemplo, todas as pessoas que residem ou trabalham na Suécia são cobertas pelo sistema nacional de seguro social, que não faz distinção entre os diferentes setores da economia e entre diferentes categorias de trabalhadores (CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2011).

O Levantamento Geral sobre os instrumentos de seguridade social apontou que a extensão da cobertura, não necessariamente deve ser feita através de um processo legislativo. Um método eficaz de alargar a cobertura é usar convenções coletivas. Assim, o governo da Argentina, a fim de assegurar o registro de trabalhadores rurais em uma área em que o setor informal é um grande problema, criou em 2008, através da Lei nº 25.994 a possibilidade de celebrar acordos em matéria de segurança social. Para tal fim, mobilizou as associações profissionais de trabalhadores com status de sindicatos e empregadores suficientemente representativos no território. Esses acordos devem ser aprovados pelo Ministério da Segurança Social e do Ministério do trabalho, emprego e Segurança Social. Simplificam o pagamento de contribuições para a seguridade social onde as contribuições são pagas quando o produto agrícola é vendido e não mensal, que é a norma no caso dos trabalhadores dependentes registrados de forma tradicional (CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2011).

Em se tratando de proteção, a Convenção observou que outros países estenderam a cobertura de proteção social a determinadas categorias. Cita o exemplo o Brasil que em 2003, através da Lei nº 10.779 beneficiou os pescadores. Nesse sentido a Convenção avalia que a

elaboração de um Guia Prático de procedimentos de Seguridade Social pela OIT seria um instrumento valioso, tanto para legisladores e seus organismos, como para proteção efetiva dos direitos dos beneficiários (CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2011).

Percebe-se assim que o conceito de dignidade da pessoa humana como valor absoluto sofreu grandes mudanças de ordem jurídica, quanto às liberdades individuais. Observa-se também que o indivíduo goza de proteção e garantias, que se modificaram em função das modernidades exigidas pela própria sociedade, enfatizado pelo processo da globalização. Essa dinâmica aconteceu de acordo com a evolução das necessidades da humanidade, acompanhando as exigências da sociedade atual. Entende-se que o atual modelo de organização estatal deve conceder aos indivíduos bens e serviços públicos. Os direitos sociais contemplam serviços de educação, saúde, segurança, previdência social, proteção à maternidade, lazer, entre outros, assunto que é discutido no próximo capítulo.

CAPÍTULO III
DIREITOS FUNDAMENTAIS
SOCIAIS

3.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

O processo histórico do conceito de Direitos Humanos passou por várias abordagens, inclusive de cunho filosófico. A história dos Direitos Humanos no Ocidente é a história da própria condição humana e de seu desenvolvimento nos diversos modelos e ciclos econômicos, políticos e culturais. Em cada uma dessas etapas, os direitos humanos foram se incorporando, sendo primeiro nas ideias políticas, para depois entrar no plano jurídico, abrangendo o sistema normativo do direito positivo internacional e interno (LEAL, 2000).

Levando em consideração as várias culturas, percebe-se que cada povo contemplava os direitos humanos de forma diferente. Na visão grega, a vida humana era concebida pela existência voltada ao humanismo marcado pela racionalidade, discernimento e objetividade, para possibilitar a discussão sobre as liberdades políticas. Já para os Romanos, com as leis sedimentares, utilizavam de seus instrumentos para regulação social segundo os interesses do imperador. Com a cultura militarista e pragmática, serviam os Direitos Humanos como forma de exemplo negativo, com desrespeito institucionalizado. No Cristianismo, com a instituição de princípios como igualdade e fraternidade, rompeu-se com o modelo de sociedade existente no Império Romano, inexistindo as diferenças entre amos e escravos, igualando-os tanto no plano moral como no econômico (LEAL, 2000).

A passagem dos Direitos Humanos para os Direitos fundamentais dá-se em função das fortes mudanças ocorridas na sociedade, principalmente com impacto da Revolução Industrial, no âmbito dos movimentos políticos do final do século XVIII e ao longo do século XIX. Com a condição da classe operária e o surgimento de outras categorias sociais, surgem situações em que os seres humanos são expostos a exigências indignas de sobrevivência, sendo explorados pelos donos do

capital. Ainda para agravar a situação, os direitos humanos enfrentam a provocação da industrialização desenfreada da economia (LEAL, 2000).

A falta de condições de vida digna destes trabalhadores levou a inúmeras manifestações políticas em toda a Europa, onde parte dos excluídos, sindicatos e partidos políticos exigiram a intervenção do Estado nas relações econômicas e sociais. Clamavam por uma regulamentação do mercado na busca de construir um equilíbrio de forças e interesses. Desta forma, o Estado deixa de ocupar uma posição de instituição neutra e intocável pelas ideologias dominantes e passa a intervir na vida econômica e social da comunidade. Deste momento em diante, o homem não é colocado em oposição ao Estado, mas é considerado parte integrante da sociedade, com direitos e deveres, motivo pelo qual merece total proteção de seus direitos, sendo o Poder Público o responsável por promover o bem-estar econômico e social de sua cidadania (LEAL, 2000).

Com o surgimento do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Cívicos e Culturais em 1966, outros direitos ganharam força. Dentre eles, os direitos dos trabalhadores gozarem de condições de trabalho justas e favoráveis, assegurando remuneração mínima, sem discriminação, descanso, lazer, direito a previdência social e seguro social. Logo, estes direitos humanos e fundamentais devem ser considerados como valor supremo (LEAL, 2000).

Observa-se assim, pelo exposto acima, que diversas razões evidenciaram que os direitos humanos são produto da história, nascidos de lutas pela preservação da liberdade e pela implementação da igualdade. Resultado disso foram a ampliação das possibilidades para que o ser humano utilizasse a sua capacidade para a expansão e realização pessoal desses direitos conquistados ao longo do tempo.

Nesse sentido, a expressão os Direitos Humanos não têm um significado único ou pacífico na teoria política e jurídica contemporânea, necessitando ainda de profundos debates. Com o passar do tempo, os

significados desses direitos foram se alternando e exigindo assim outras justificativas e fundamentações, tanto de ordem jurídica como filosófica, possibilitando conexão entre os Direitos Humanos e Direito Natural. Os Direitos Humanos são concebidos a partir de abordagens filosóficas e políticas, não se separando do universo de conhecimento. São fruto de uma determinada cultura, em que esses direitos se equivalem de conteúdos de regras e de princípios de um determinado sistema normativo, de acordo com seu caráter moral, jurídico e político (LEAL, 2000).

Levando em consideração a dimensão moral e ética, percebe-se que a dimensão moral (visão jusnaturalística) não se mostrou suficientemente capaz de garantir um mínimo de efetividade e implementação para a fundamentação dos direitos humanos. Ambas as dimensões, ao lado dos direitos humanos, evidenciaram a necessidade de serem incorporadas ao ordenamento jurídico constituído, sob pena de não poderem, sob a ótica jurídica, ser objeto de proteção e implementação estatal. De certa forma, os direitos, mesmo positivados, devem ser catalogados como fundamentais para contar proteção jurídica, bem como, ser protegidos ou implementados pelo Estado (LEAL, 2000).

A única coisa que o direito positivo pode fazer diante dos direitos subjetivos é reconhecê-los e regulamentar seu exercício. A Era do Positivismo não aceita essa versão, que mesmo existindo, eles não são direitos jurídicos, são apenas morais. Acrescentam que para serem válidos estes direitos, necessariamente, precisam estar amparados pela norma jurídica escrita, válida e vigente (LEAL, 2000).

Por direitos fundamentais sociais entende-se aqueles direitos que possibilitam melhorias no cotidiano das pessoas. Para Schulte (2003, p. 303-304), esses direitos podem ser classificados em: a) direito à educação, desenvolvimento cultural da personalidade, formação profissionalizante; b) direito ao trabalho e aos direitos conexos, incluindo auxílio em casos de desemprego; c) direito à seguridade social em sentido amplo, incluindo a

previdência em casos de: doença, maternidade, dependência de assistência médica em geral, incluindo as hipóteses de velhice, invalidez, acidentes de trabalho, doenças profissionalizantes, desemprego; d) direito a um padrão adequado de vida, incluindo: alimentação, roupa e habitação, bem como os direitos à participação no progresso social, cultural e econômico, num meio ambiente saudável.

A autora enfatiza que todos esses direitos citados, indicam a garantia de determinados padrões existenciais cujo cumprimento está sujeito à reserva do possível, ou seja, à existência de recursos orçamentários para atender tais necessidades. Entende que, diante da crescente demanda gerada pelos direitos sociais, considerando que o Estado está inserido numa economia de mercado, mesmo que ele quisesse, não teria condições de atendê-las na sua plenitude.

3.2 O SURGIMENTO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NO ORDENAMENTO JURÍDICO

O processo de positivação dos Direitos Humanos, transformando-se em Direitos Fundamentais, acarretou diversas implicações políticas e jurídicas. Primeiro pelo enfrentamento do Estado contra a modalidade burguesa e em oposição aos demais cidadãos e nas suas inter-relações cotidianas, tomando corpo à expressão direitos públicos subjetivos. Diante de tais mudanças, o Estado não pode mais permitir apenas regras de mercado, tendo que adquirir uma postura de maior significação junto à sociedade civil. Cuidando da sociedade como um todo, nas relações econômicas e sociais, o Estado ganha poder, tendo que garantir a ordem e segurança para o bem-estar geral. Deve, além de minimizar conflitos sociais, possibilitar como instituição estatal acesso ao trabalho, à previdência, à educação, além de intervir na economia de forma ágil. Deve ainda combater o desemprego e outras situações que possam desestabilizar

economicamente, politicamente e socialmente o país, evitando assim uma crise de poder e de direito na sociedade democraticamente organizada (LEAL, 2000).

A nova ordem constitucional (*verfassungsmässige Ordnung*) se instaura para que os Direitos Humanos, até então consagrados pelos movimentos políticos e revolucionários, passem a ser incorporados pelas Constituições na forma de Direitos Fundamentais, servindo, num primeiro momento, de limite aos poderes instituídos. Desta forma, os direitos fundamentais enquanto normas constitucionais no Estado Social de Direito, passam a ter um significado especial quanto à acepção de determinados valores, elevando a categoria de princípios constitucionais protegidos pelas garantias do Estado (LEAL, 2000).

Uma vez postulados como direitos, eles são imediatamente vigentes, garantidos pela legislação, administração e justiça, bem como, salvaguardados pelos Tribunais Constitucionais. Quando postulados como direito natural são considerados direitos invioláveis e inalienáveis, objetivando dignidade do homem. Assim a função do Estado Social de Direito é garantir, de alguma forma, a justiça efetiva aos seus cidadãos respeitando juntamente com o desenvolvimento da pessoa humana ao ordenamento jurídico. O Estado é condicionado pela ética voltada aos direitos e prerrogativas humana/fundamentais. Existem ainda as garantias jurídico-sócio-constitucionais que consubstanciam parcerias de participação dos Poderes Públicos com vistas à efetividade aos novos direitos e garantias estabelecidas à cidadania (LEAL, 2000).

Observa-se que alguns processos e movimentos históricos filosóficos que influenciaram fortemente na luta pela afirmação dos direitos humanos. A Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas é decorrência dos horrores vividos pela humanidade na Segunda Grande Guerra Mundial e é o nascedouro dos direitos humanos. A partir de então são destacados vários fatores que levaram à concepção de uma ideia de

direito inalienável e inerente à condição de que o ser humano é fruto da ação da poesia, das religiões, da filosofia, e da política da antiguidade. Assim, a atual concepção de direitos humanos não seria fruto de um sistema ético ou moral único e específico, mas sim, de um conjunto de ideais e resultado das revoluções sociais e científicas (SAMPAIO NETTO, 2012).

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 culminada com Constituição Francesa, produzidos no século XVIII, contribuíram para a definição dos direitos individuais e coletivos dos homens. Como resultado do processo da revolução abrigaram os ideais de Fraternidade, Igualdade e Liberdade, que, também estão consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, em seu artigo primeiro. Esses ideais são considerados princípios básicos da moderna concepção de Direitos Humanos (LEAL, 2000; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

Na evolução filosófico-histórica dos Direitos Humanos, houve grande influência do cristianismo social. Através da hermenêutica de fragmentos do Novo Testamento, o movimento cristão social, embora enfrentando séria oposição dentro das fileiras da igreja, contribuiu grandemente para o conceito atual de Direitos Humanos. Os ideais de igualdade e liberdade de pensamento foram repudiados como inaceitáveis no seio da Igreja Romana, sendo aceitos apenas com a promulgação da Encíclica Papal, conhecida como *Rerum Novarum*, de 1894. A partir daí os direitos humanos foram, de maneira gradual, aceitos no seio da Igreja Romana. O Concílio Vaticano II modificou de maneira profunda a postura inicial de condenação dos direitos humanos dentro da igreja. O Papa João Paulo II, em sua Encíclica *Redemptor Hominis*, atribui às Nações Unidas a defesa dos invioláveis direitos do homem, reconhecendo, assim, a importância deste organismo internacional e do próprio reconhecimento dos Direitos Humanos (TOSI, 2011).

3.3 OS DIREITOS SOCIAIS NA ORDEM JURÍDICA INTERNACIONAL

O marco inicial da proteção internacional dos direitos humanos foi a Declaração Universal de 1948, que introduziu a concepção contemporânea desses direitos, com alcance internacional no sistema normativo jurídico, cujo objetivo era proteger os direitos humanos. Após longas discussões sobre qual seria a maneira mais eficaz em assegurar a observância universal dos direitos previstos na Declaração, prevaleceu o entendimento que deveria ser “judicializada” sob a forma de tratado internacional, que fosse juridicamente obrigatório e vinculante no âmbito do Direito Internacional (PIOVESAN, 2003).

O sistema Interamericano de Direitos Humanos, com base nos direitos protegidos pela Convenção Americana de Direitos Humanos procura assegurar e garantir a dignidade da pessoa humana. Esses direitos protegidos pela Convenção Interamericana são meios de assegurar às pessoas que sofreram violação em seus direitos humanos, a garantia de seu gozo e reparação dos danos sofridos. O amparo legal para garantia de tais direitos encontra-se nos Acordos e Tratados Interamericanos de Direitos Humanos (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1969).

Quando lesados os direitos humanos, o acionamento jurídico internacional deve ser utilizado, principalmente quando da ineficiência do Estado em garantir a defesa perante a ação de particulares, e mesmo em virtude de violação perpetrada pelo próprio Estado ou por seus agentes. Evidencia-se uma possibilidade crescente de proteção, porém, um padrão diferenciado para os direitos humanos econômicos, sociais e culturais em relação aos direitos humanos civis e políticos. Observa-se que existe resistência por parte dos Estados na ação de ratificar os instrumentos internacionais relativos e no comprometimento com normas relativas, proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais (BENVENUTO, 2011).

Percebe-se, assim, que nem todos os direitos estatuídos nos Tratados Internacionais são acolhidos e protegidos internamente no

sistema legal dos países membros da mesma forma que os Direitos Humanos. Em virtude de alguns direitos não estarem especificamente previstos nos acordos, a Corte¹, por vezes, baseia-se em outros direitos semelhantes, portanto fundamentais para assegurar a dignidade da pessoa humana, utilizando-se da analogia. Portanto, como o direito a previdência enquadra-se na categoria de direitos sociais e está presente no ordenamento jurídico como direito fundamental, tanto em âmbito nacional como internacional, justifica-se a sua proteção.

Percebe-se ainda uma grande influência sobre os Direitos Humanos do Socialismo surgido na Rússia, no século XIX. Tal movimento e suas doutrinas fazem contraponto ao Capitalismo, o qual é responsável pelas desigualdades econômicas e altos índices de desemprego, forçando muitos a uma vida marginalizada. O Socialismo, por sua vez, propaga teorias que impulsionam no sentido de um ideário baseado em Direitos de Liberdade, que ampliam o conceito de igualdade perante a Lei. Inclui no rol de direitos alguns direitos humanos sociais, tais como o direito ao trabalho, à educação, à saúde e à segurança (GIANNATTASIO, 2009; TOSI, 2011; TRINDADE, 2011).

Dentre os Tratados Interamericanos de direitos humanos, destacam-se os sete instrumentos principais que servem para coibir a violação dos direitos humanos, dentre eles: 1) Convenção Americana sobre Direitos Humanos, “Pacto de San José da Costa Rica”, de 1969; 2) Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, de 1985; 3) Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, “Protocolo de San Salvador”, de 1988; 4) Protocolo à Convenção Americana sobre Direitos Humanos Relativo à Abolição da Pena de Morte, de 1990; 5) Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a mulher, “Convenção de Belém

¹ A Corte Interamericana é um órgão judicial autônomo da OEA, tem como objetivo interpretar e aplicar a Convenção Americana e outros Tratados Internacionais de Direitos Humanos.

do Pará”, de 1994; 6) Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas, de 1994; 7) Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiências, de 1999 (LEAL, 2000, p. 102-104).

Como já mencionado, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos é considerada a principal e mais importante fonte de direitos Humanos no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Nela estão reconhecidos alguns direitos, dentre eles o direito ao desenvolvimento progressivo dos direitos econômicos, sociais e culturais. Já as Declarações contêm uma lista de direitos que os Estados devem respeitar e proteger. Enquanto os Tratados Interamericanos de Direitos Humanos têm como objeto reafirmar a proteção e desenvolver o conteúdo dos direitos humanos, garantidos pela Declaração Americana e pela Convenção Americana. Esses instrumentos proibem, entre outros, os atos que são considerados degradantes e desumanos, a exemplo da tortura.

Outro importante instrumento é o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais reconhecidos como Protocolo de San Salvador de 1988. Nele estão reconhecidos inúmeros direitos: direito ao trabalho, condições justas, equitativas e satisfatórias de trabalho; direitos sindicais; direito à previdência social; direito à saúde; direito ao meio ambiente sadio, direito à alimentação; direito à educação; direito aos benefícios da cultura; direito à construção e proteção da família, direito da criança; proteção de pessoas idosas; proteção de deficientes. Estabelece ainda o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em seu art. 1º, os Estados-partes comprometem-se em adotar as medidas necessárias, tanto de ordem interna como por meio da cooperação entre os Estados, especialmente econômica e técnica, até o máximo dos recursos disponíveis. Devem levar em conta o seu grau de desenvolvimento, a fim de conseguir, progressivamente e de acordo com sua legislação interna, a

plena efetividade dos direitos reconhecidos neste Protocolo (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1988).

O direito ao desenvolvimento está consagrado na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, de 1986, adotada pela Organização das Nações Unidas, em seu art. 2º, que afirma que: “A pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1986).

O desenvolvimento deve ser contemplado em três dimensões centrais: a) Justiça social, na busca de um contexto social onde todos tenham igual acesso a oportunidades e aos recursos básicos da educação, saúde, moradia, trabalho, alimentação e distribuição de renda. O desenvolvimento deve compreender um processo socioeconômico, cultural e político no intuito de assegurar o bem-estar dos indivíduos e do coletivo, estimulando à livre e ativa participação nesse processo de desenvolvimento; b) Participação e *accountability*, que é o componente democrático indispensável à concretização do direito ao desenvolvimento. Nesse diapasão, é dever estatal o encorajamento da participação do povo em todas as esferas decisórias e de elaboração de políticas de desenvolvimento; c) Programas e políticas nacionais e cooperação internacional, entendido que o direito ao desenvolvimento se concretiza na esfera nacional e internacional. Isso decorre uma vez que os Estados, por força do art. 4º da Convenção, são obrigados a adotar medidas de políticas de desenvolvimento, em nível nacional e internacional, na perspectiva de uma globalização ética e solidária (PIOVESAN, 2012).

Dentre os principais desafios do direito ao desenvolvimento, pode-se mencionar: a) a elaboração de indicadores para medir a sua implementação, vez que só a criação e adoção de critérios de mensuração da implementação deste direito é que permitirá o reforço na responsabilidade dos Estados; b) adoção de um tratado internacional para

a proteção deste direito se faz imprescindível em virtude de não existir um instrumento juridicamente vinculante; c) ratificação do Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, pois a inexistência de mecanismo de direito de petição é um dos principais obstáculos ao monitoramento das violações a este direito; d) reforma das instituições financeiras internacionais, já que a dívida dos países pode ser considerada como um obstáculo central aos países pobres e em desenvolvimento no tocante à adoção de medidas eficazes de garantia do direito ao desenvolvimento, decorrentes do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIOVESAN, 2012).

De certa forma, essa preocupação com as pessoas já estava presente na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986, ao destacar que a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento, devendo ser participante e beneficiária do direito ao desenvolvimento. A Convenção de Viena considera o direito ao desenvolvimento universal e inalienável, parte integral dos direitos humanos fundamentais, reconhecendo ainda a relação de interdependência entre a democracia, o desenvolvimento e os direitos humanos (PIOVESAN, 2003).

3.4 DIREITOS SOCIAIS

Os direitos fundamentais sociais são direitos garantidos por meio de normas constitucionais (LEIVAS, 2006, p. 89-90). A Constituição Brasileira de 1988 dedicou um extenso elenco de direitos fundamentais sociais. Torna-se desnecessário uma investigação acerca da possibilidade de serem associados, de modo imperativo como direitos fundamentais sociais não previstos expressamente no texto ou mesmo a direitos fundamentais sociais normalmente associados a direitos de defesa, tais como o direito à liberdade, à igualdade, à vida, à segurança, à propriedade

e à dignidade, previstos constitucionalmente no art. 1º, III e no art. 5º, caput (BRASIL, 2008).

Sarlet (2007, p. 330-331) destaca cinco direitos fundamentais expressos e distintamente consagrados em nossa Constituição (salário mínimo, assistência social, direito à previdência social, direito à saúde e à moradia) os quais contribuem para garantir uma existência digna. Sustenta o autor que eles servem para assegurar ao indivíduo, mediante a prestação de recursos materiais essenciais, uma existência digna, ou seja, asseguram que a garantia do mínimo existencial possa ser alcançada mediante o exercício desses direitos.

Esses direitos sociais estão presentes no ordenamento jurídico apresentando-se como direitos fundamentais, tanto em âmbito nacional como internacional. De acordo com Hohnerlein (2003, p. 264), esses direitos fundamentais sociais ganharam legitimidade a partir de 1945 com a celebração de acordos e convênios universais e regionais. Apesar da obrigatoriedade jurídica de alguns instrumentos, no caso das declarações, afirma que não possuem caráter juridicamente vinculante, pois não impõem aos países envolvidos nos acordos nenhum dever de ação imediata.

3.4.1 Noções gerais de direitos sociais

Os direitos sociais são direitos relacionados à igualdade, que garantem aos indivíduos condições materiais necessárias para a sua sobrevivência digna, consistindo em pressupostos essenciais para o exercício da cidadania. Desta forma, a obrigação de garantir o pleno exercício da cidadania e a preservação da dignidade humana representa a principal tarefa do Estado Democrático de Direito. Assim, atribuir efetividade aos direitos sociais é um dos maiores desafios do Poder Público (SILVA; SANTOS, 2006).

Leivas (2006, p. 87-88) entende que a primeira característica para identificar se os direitos são direitos fundamentais sociais se dá pela necessidade de serem direitos a ações positivas. Porém, sustenta que nem todos os direitos a ações positivas são direitos fundamentais sociais. Segundo ele, estes direitos formam uma das espécies de direitos prestacionais em sentido amplo, compreendendo o direito à proteção, direito à organização e procedimentos e direitos fundamentais sociais. Como os direitos prestacionais são direitos que dependem de ações positivas, portanto, cada um destes tipos de direitos exhibe seu caráter próprio. Considera que os direitos a procedimentos e organização são direitos positivos pela interferência normativa do Estado.

Torres (2003, p. 2) concebe que é o Estado quem deve transformar os direitos sociais prestacionais em mínimo existencial para a coletividade. Tais direitos devem receber garantias que assegurem a sua efetividade, além de possibilitarem que outros direitos, como os direitos sociais máximos, contribuam para o exercício da cidadania. Barreto (2003, p.107) pondera que além da dificuldade de serem reconhecidos juridicamente, os direitos sociais encontram dificuldades quanto à conceituação doutrinária e jurisprudencial.

Na visão de Bucci (2002, p. 241), todo e qualquer direito social para ser efetivado necessita de políticas públicas, o que demanda programas de ação governamental que atenda a coletividade. Na mesma linha, Barreto (2003, p. 109) afirma que, independentemente de arranjos políticos, sociais ou econômicos, os direitos sociais devem ser efetivados.

Verifica-se assim que, para a aplicabilidade dos direitos sociais, não basta apenas o seu reconhecimento, mas sim a disponibilidade de recursos pelo Estado. Todas as obrigações, sejam elas negativas ou positivas, apresentam custo e dependem de recursos orçamentários para sua efetivação.

3.4.2 Os direitos sociais segundo o ordenamento jurídico brasileiro

Amparado no ordenamento jurídico, os direitos sociais desempenham um papel de garantia das condições materiais necessárias à sobrevivência digna, onde o Estado mediante a proteção positiva deverá possibilitar o exercício da cidadania. Assim, por desempenharem um papel importante para garantir essas condições mínimas necessárias à sobrevivência, Mello (2003, p. 228-229) defende a oportunidade do trabalho como um direito social fundamental. É através do trabalho que o ser humano alcança a sua realização pessoal quando consegue uma remuneração justa juntamente com a garantia da seguridade social. O autor entende que o direito ao trabalho é o mais importante dos direitos sociais, opinião a qual compartilha.

Torres (2003, p. 2) classifica os direitos sociais em: a) direitos sociais mínimos (prestações estatais materiais em favor dos pobres); b) direitos sociais máximos (obtidos através da cidadania reivindicatória e da prática orçamentária, em processo democrático). Nesse sentido, afirma que a confusão entre os direitos fundamentais e os direitos sociais leva à não eficácia deste último na sua dimensão mínima, enquanto os direitos fundamentais por serem originários, são válidos e eficazes em sua dimensão máxima.

Com base na Constituição de 1988, os direitos sociais têm a mesma hierarquia dos demais direitos civis e políticos. Segundo Barreto (2003, p. 108), esses direitos sociais também pertencem à categoria dos direitos fundamentais. Por sua vez, Abramovich e Courtis (2003, p. 135-137) diferenciam os direitos civis dos sociais, caracterizando os direitos civis como obrigações negativas do Estado ao passo que os direitos sociais são enquadrados como obrigações positivas, como os programas de saúde, educação e habitação. O cumprimento de tais obrigações fica limitado à disponibilidade de recursos públicos.

Apesar da sua importância, esses direitos sociais são difíceis de serem identificados, bem como de classificar o que é o mínimo existencial. Portanto, ao analisar o problema da transformação desses direitos em prestacionais, não fica claro e, às vezes, difícil de diferenciar entre os valores éticos e jurídicos (liberdade, justiça, segurança e solidariedade). Para Torres (2003, p. 2-13), as profundas modificações inerentes à problemática da dignidade humana possibilitaram não apenas considerar a dignidade humana como princípio hierarquicamente superior, mas também abriram discussões sobre outros direitos fundamentais, estendendo aos direitos sociais.

A dignidade humana, nas décadas de 50 a 70, era apontada como princípio absoluto no Estado de Bem-Estar Social, passando no Estado Democrático de Direito a integrar o mesmo conjunto de outros princípios fundamentais, dentre eles o da cidadania, da democracia e da soberania. Todavia, a proteção ao mínimo existencial se fundamenta nesse importante princípio outorgado pelo art. 1º da Constituição Brasileira, bem como em outras Constituições como no caso da Constituição Portuguesa (TORRES, 2003, p. 11-13; BRASIL, 2008).

A existência dos direitos sociais em sua forma de mínimo existencial nasceu em razão dos interesses fundamentais ou pela jusfundamentalidade (TORRES, 2003, p. 2-11). Desta forma, o mínimo existencial encontra a sua legitimidade nos próprios princípios fundamentais, enumerados no art. 1º da CF/88: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, o trabalho e a livre iniciativa e o pluralismo. Portanto, cada um desses fundamentos abre um leque de possibilidades hermenêuticas, vislumbrando a problemática da metamorfose dos direitos sociais em mínimo existencial.

Apesar disso, Barreto (2003, p. 110-111) sustenta que os direitos sociais não são meios de reparar situações injustas nem subsidiários de outros direitos, e nem devem ficar em hierarquia inferior aos direitos civis e políticos. Entende ainda que eles exercem um novo paradigma que

incorpora aos direitos humanos uma dimensão social, que comporta um caráter de exigência moral como condição da sua normalidade, e não o caráter de caridade ou doação gratuita. Logo, os direitos sociais como os direitos nascidos, constituem-se no núcleo normativo central do estado de direito para combater as desigualdades econômicas e sociais.

Para garantir esse mínimo existencial, torna-se necessário a transformação dos direitos sociais começando pela liberdade e justiça, considerados estes valores como não independentes, nem contrastantes. No entendimento de Torres (2003, p. 4-5), a liberdade tem uma característica que se diferencia de outros valores. Como um valor e um dado existencial, a liberdade do homem pode ser objeto de ofensas que afetam a própria existência física do indivíduo. Sem o mínimo necessário à existência, cessa a possibilidade de sobrevivência do homem e desaparecem as condições iniciais da liberdade. Cita ainda a segurança, a solidariedade, a cidadania entre outros valores que contribuem para que as pessoas possam conquistar o mínimo existencial.

A segurança, segundo Torres (2003, p. 8-10), é outro valor que interage com os demais valores éticos e jurídicos, mas que, devido à sua complexidade (segurança/justiça) contribui para dificultar a compreensão do mínimo existencial. Entende-se que a segurança social (seguridade social) abrangida pelos sistemas de previdência, assistência médica e assistencial social, contribui com esses direitos sociais para o mínimo existencial como o direito a prestação mínima de segurança social sem a qual, o homem não sobrevive. Quanto à solidariedade como valor ético e como princípio positivado na Constituição é um caminho para a afirmação do mínimo existencial.

Ainda com base em Torres (2003, p. 15-17), o princípio fundamental da cidadania é caracterizado pela sua condição múltipla ou multidimensional, podendo ser analisada sob o ponto de vista da dimensão temporal,

espacial, bilateral e processual. Todas contribuem de alguma forma para a garantia do mínimo existencial.

A cidadania expressa no art. 1º da CF integra os direitos fundamentais sociais e está manifestada no mínimo existencial. Desta forma, a dimensão temporal abrange os direitos fundamentais *stricto sensu*, os quais exibem *máxime* na via de impostos sobre o *status negativus*, que impede a constrição do Estado. Já os de *status positivus libertatis*, postula na entrega de prestações de assistência social aos pobres, auxílios financeiros a entidades filantrópicas e de bens públicos (roupas, remédios, alimentos, etc.) à população carente. Outros direitos sociais que integram a cidadania são os direitos sociais não dotados de jusfundamentalidade, que postulam sob a reserva do possível (TORRES, 2003; BRASIL, 2008).

Para Torres (2003, p. 17), a dimensão processual da cidadania apresenta problemas para identificar o mínimo existencial dos direitos sociais, uma vez que o processo judicial tem a função de garantir os direitos da liberdade, incluindo o mínimo existencial. Todavia, os direitos sociais e econômicos estão sujeitos à reserva do orçamento, não encontrando no judiciário a resposta para garantir a efetiva proteção desses direitos sem os devidos recursos para tal. Isso ocorre quando a prestação dos direitos sociais é sonogado em decorrência de falhas no planejamento das políticas públicas.

Sob esta perspectiva, Torres (2003, p. 18-19) coloca a democracia como fundamento do Estado brasileiro. Vislumbra a liberdade exibindo também a dimensão como a participação nos bens sociais, contemplando conceitos como a social democracia. Por sua vez, a democracia social é entendida como liberalismo social e abre caminho político para a afirmação dos direitos sociais, que se harmoniza com o mínimo existencial.

A rejeição da obrigatoriedade dos direitos sociais se justifica por serem considerados de segunda ordem. Além disso, existem três tipos de falácias que sustentam a exclusão dos direitos sociais da categoria dos direitos humanos fundamentais, assim definidas: a) a primeira é o possível

conflito dos direitos sociais com os direitos civis e políticos, por considerar que a sua implantação esbarra na limitação orçamentária, tratada pela doutrina alemã como “reserva do possível”; b) a segunda alegação é a concepção funcional dos direitos sociais como uma funcionalidade reparadora, ponderando que os direitos civis e políticos têm relação de subsidiariedade. Sob esta ótica existe uma impossibilidade objetiva na implementação dos direitos sociais amparada na “reserva do possível”; c) a outra vertente considera o direito como um sistema de normas em que a liberdade formal torna-se o princípio hegemônico na aplicação da lei, sendo que é no contexto das relações de poder que se realiza a autonomia do ser humano (BARRETO, 2003).

Para Barreto (2003, p. 112), uma das formas mais comuns de negar a efetividade aos direitos sociais é retirar-lhes a característica de direitos fundamentais. Esse afastamento, conforme o autor, não permite a aplicabilidade imediata por estar restrito à “reserva do possível” (orçamento), ou seja, dependem de uma atuação positiva do Estado. Acrescenta Canotilho (1994) que não são os direitos sociais que devem ser retirados da Constituição, mas as políticas de direitos sociais devem ser reestruturadas, para impedir a negação dos direitos econômicos, sociais e culturais.

3.4.3 Dificuldade de efetividade dos direitos sociais

Uma das dificuldades de entender os direitos sociais começa pela falta de uma fundamentação lógico-racional. Porém, entende-se que por caracterizarem verdadeiras liberdades positivas, a sua observância deve ser obrigatória, tendo o Estado o dever de garantir a melhoria das condições de vida a todos os cidadãos, visando à concretização da igualdade social (BARRETO, 2003).

Entretanto, a efetivação dos direitos fundamentais sociais depende de uma série de fatores que envolvem as políticas públicas que

o Estado deve implementar através do planejamento, com a respectiva dotação orçamentária que possibilite a sua execução. A Constituição Brasileira, em seu art. 6º, descreve o rol dos direitos enquadrados como sociais: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade, à infância, à assistência aos desamparados (BRASIL, 2008).

É importante observar que a grande maioria dos direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988 ainda não foi regulamentada. Desta forma, o Estado exime-se da obrigatoriedade do seu cumprimento, seja sob a forma de implementação de serviços públicos ou para salvaguardar os direitos adquiridos como os da previdência. Apesar dos direitos humanos incluírem também os direitos sociais e estes estarem consagrados na maioria dos textos constitucionais dos Estados, na prática, são poucos os Estados que dão proteção universal a estes direitos (BARRETO, 2003).

Na visão de Abramovich e Curtis (2003, p. 137-138), todas as obrigações, sejam elas negativas ou positivas, têm algum um custo. Portanto, todos os direitos sejam eles civis, sociais, políticos, econômicos ou culturais, necessitam para sua efetivação de recursos para a aplicabilidade dos direitos sociais, apesar de reconhecidos constitucionalmente, o Estado precisa disponibilizar recursos públicos.

Frente às inúmeras demandas sociais e à finitude dos recursos para atendê-las, tem se falado que a efetividade dos direitos sociais estaria associada ao “tema da chamada reserva do possível”, ou seja, depende da necessária cobertura orçamentária e financeira. Porém, esta cobertura não pode excluir a garantia de um “mínimo social”, o qual guarda relação com um valor supremo, “o princípio da dignidade humana” (LEAL, 2009).

Barreto (2003) defende que não há como sustentar em tese que a “reserva do possível” seja um fator de impedimento do reconhecimento e eficácia dos direitos sociais. Entende como argumento ilusório da defesa

da racionalidade, por ignorar em que medida opera o custo dos demais direitos fundamentais, os quais, da mesma forma, seriam também afetados pelos mesmos motivos. Analisando o conceito de mínimo existencial, os constitucionalistas brasileiros atribuem ao indivíduo um direito subjetivo contra o Poder Público, obrigando-o a garantir a existência mínima digna a todos os cidadãos.

Uma das grandes dificuldades para a efetivação dos direitos sociais é que, apesar do Estado criar os direitos humanos, eles não possuem um caráter universal, e eticamente obrigatório, abrindo possibilidade para a sua dependência da vontade do legislador. A teoria de Grundrechtes exclui a característica da universalidade dos direitos humanos e consagra alguns desses como fundamentais na ordem jurídica específica. Não contempla a categoria dos direitos sociais por dependerem da atuação positiva do Estado, através de prestações materiais, como a implementação de políticas sociais que facultam o gozo efetivo dos direitos constitucionalmente protegidos (BARRETO, 2003).

Os direitos sociais, conforme Kantiana, têm caráter de universalidade obrigatória, por serem direitos que se encontram nas origens da sociedade humana, representando a dimensão da pessoa com um ser *bios* (biológico) e *politikón* (político). Já a outra teoria de Grundrechtes, por desconsiderar a característica da universalidade dos direitos humanos, abre exceções e consagra apenas alguns desses direitos como fundamentais. Dentre os excluídos encontram-se os direitos sociais que dependem de uma atuação positiva do Estado (BARRETO, 2003).

Mello (2003, p. 223-231) observa que a existência de recursos escassos é apresentada como a grande dificuldade para o não atendimento dos direitos sociais. Porém, considera inválido esse argumento em uma sociedade desigual, necessitando ainda de muitas lutas para se transformarem em realidade, uma vez que a sua implementação é lenta. Na mesma linha, Piovesan (2003, p. 240-241) enfatiza que os direitos sociais

incluem como preocupação central a proteção dos grupos vulneráveis, sendo que as necessidades fundamentais não devem ficar condicionadas à caridade de programas e políticas estatais, mas sim definidas como direito, os quais serão abordados a seguir.

Sendo assim, os direitos sociais não podem ser limitados por pertencer à seara dos direitos fundamentais. Condicioná-los à existência de recursos públicos financeiros significaria retirar-lhes toda a força normativa que os envolve e negar-lhes o regime especial de proteção instituído pela Constituição Federal e pelo sistema internacional de defesa dos direitos humanos (SILVA; SANTOS, 2006).

A efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais demanda não apenas de políticas universalistas, mas específicas e contempladoras de grupos vulneráveis. Desta forma, os seres humanos devem ser tratados como sujeitos de direitos segundo as suas peculiaridades e particularidades. Assim, cada sujeito de direito ou cada violação exigem uma resposta específica e diferenciada. Exemplificando, as mulheres, crianças, pessoas portadoras de deficiências, dentre outras categorias vulneráveis, devem ser vistas segundo a sua condição social. Dentre as maiores vítimas de violação encontram-se as mulheres e as populações afrodescendentes, o que exige maior atenção do Estado com políticas específicas (PIOVESAN, 2003).

Os direitos contemplados nos dois pactos: Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, demandam do Estado prestações positivas e negativas, sendo equivocada e simplista a visão de que os direitos sociais somente demandariam prestações positivas, enquanto os direitos civis demandariam as prestações negativas. Todos eles, para a sua efetivação, demandam recursos de diversas ordens (PIOVESAN, 2003).

3.4.4 Reconhecimento dos direitos sociais no direito comparado

Os direitos sociais surgiram com a distribuição de riquezas da economia liberal, a prosperidade da economia crescente desencadeou profundas desigualdades sociais na sociedade. Portanto, o desequilíbrio entre as condições de vida de diferentes classes sociais, serviram de reivindicações para a fundamentação da segunda geração de direitos humanos, os direitos sociais entre outros. O surgimento dos direitos sociais não suprimiu nem apagou as conquistas de outros direitos como os civis e políticos. Contribuíram juntamente com os direitos sociais para maior democratização no exercício do poder, passando a constituir o núcleo da cidadania no Estado Democrático de Direitos no século XX (BARRETO, 2003).

Os direitos fundamentais sociais estão presentes no ordenamento jurídico, tanto em nível nacional quanto no âmbito internacional, que foram legitimados a partir da celebração de acordos e convênios universais e regionais em 1945. Apesar da obrigatoriedade jurídica, Hohnerlein (2003, p. 264) diz que as declarações dos direitos fundamentais sociais não possuem caráter vinculante, não impondo aos países signatários nenhum dever de ação. Existem dúvidas sobre o *status jurídico* e as possibilidades dos instrumentos internacionais de proteção efetiva dos direitos fundamentais sociais.

As tendências modernas do Direito Internacional procuram garantir, através dos Tratados de tutela dos direitos fundamentais, o exercício de direitos e liberdades fundamentais. Desta forma, não apenas o Estado, mas os indivíduos passam a ser sujeitos de direitos internacionais (LEAL, 2009). Embora os direitos fundamentais sociais tenham a mesma dignidade dos direitos civis e políticos, para Hohnerlein (2003, p. 264-265), o seu reconhecimento (em princípio) é relativizado pelo alcance comparativamente fraco das garantias, compreendidos como direitos prestacionais, inclusive como deveres estatais de atos normativos. Ficam assim na dependência da

disponibilidade de recursos, pela falta de clareza na sua formulação e não definição ou concepção como direitos subjetivos, dificultando a invocação jurídica além de colocar em dúvida a sua subjetividade.

Observa-se que a garantia dos direitos sociais não é ponto pacífico inclusive nos países em desenvolvimento. Schulte (2003, p. 302) lembra que a Lei Fundamental Alemã declara a inviolabilidade da dignidade da pessoa humana, cuja dimensão pode ser comparada aos instrumentos de proteção brasileiros, em que ambas às nações obrigam o poder estatal a respeitar e proteger a dignidade da pessoa humana como valor supremo. Apesar da Comunidade Europeia também cuidar da garantia dos direitos fundamentais, ela não pode promulgar nenhum direito supranacional que tenha validade imediata ou prioridade hierárquica sobre o direito nacional dos Estados-Membros, mesmo que tenha como objetivo principal a proteção dos direitos humanos (HOHNERLEIN, 2003).

Para tanto, os instrumentos mais importantes para a garantia dos direitos humanos são a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades (CEDH), a Carta Social Europeia (CSE), a qual contemplou em seu catálogo mais de 19 direitos fundamentais sociais. Atualmente mais de 31 países da Europa estão vinculados juridicamente por meio da ratificação de um dos dois instrumentos (HOHNERLEIN, 2003).

A Carta Social Europeia diz que o Direito Internacional também reconheceu os direitos fundamentais sociais como parte integrante dos direitos humanos. Mas nem por isso houve a eficaz operacionalização desses direitos pelo Estado. Esta Carta ocupou-se tanto das instituições centrais de direitos trabalhistas no sentido mais amplo, quanto também com as garantias na área da seguridade social e da proteção social (HOHNERLEIN, 2003).

Dentre os Pactos Internacionais, cabe ressaltar que o Pacto Social estabelece a obrigação dos Estados em reconhecer e progressivamente implementar os direitos nele enumerados, utilizando o máximo de

recursos disponíveis. Entende-se assim, que o governo tem a obrigação de garantir adequadamente as condições necessárias à sobrevivência humana (PIOVESAN, 2003).

Em 1988, um protocolo adicional complementou a Carta Social Europeia com quatro direitos sociais de cunho material (direitos a prestações materiais) preponderando os direitos dos trabalhadores, incluindo no campo da coesão social apenas o direito de pessoas mais idosas à proteção social. Já em 1996, a atualização do novo código abrangia 31 direitos fundamentais, a saber: os 19 direitos sociais originários, bem como os oito novos direitos adicionais codificados parcialmente nas normas da Comunidade Europeia e da OIT. Apenas dois dos novos direitos referem-se aos direitos fundamentais sociais fora do universo do trabalho: o direito à proteção contra a pobreza e exclusão social e o direito à habitação (HOHNERLEIN, 2003).

Tanto hoje como no passado existiram problemas envolvendo a efetividade dos direitos sociais, pois é assegurado apenas a obrigação do Estado em reconhecer e progressivamente implementar os direitos. Era de se esperar um razoável incremento nos níveis de eficácia e proteção desses direitos no plano internacional, inclusive dos direitos fundamentais sociais. Entretanto, a leitura atual mostra que efetivação dos direitos fundamentais sociais no plano internacional ainda não se encontra suficientemente assegurada, configurando um desafio para o continente europeu (HOHNERLEIN, 2003).

As matrizes filosóficas têm contribuído para a fundamentação dos direitos sociais no Ocidente onde a filosofia do direito tem prestado importante contribuição para os direitos fundamentais. Essas contribuições podem ser entendidas a partir de argumentação de autores como: Rawls, Michelman, Habermas, Alexy. Sabe-se que os direitos sociais não podem ser garantidos a todos os indivíduos de forma igual, visto que dependem de disponibilidades materiais. Porém, num sistema jurídico adequado constitucionalmente, deve figurar a previsão do mínimo social de forma a

garantir aos cidadãos os meios materiais suficientes para fazer frente aos direitos básicos (LEAL, 2009).

Como um dos instrumentos de seguridade social, à luz da Declaração de 2008 sobre a Justiça Social para uma Globalização Justa, entende-se que um piso mínimo de proteção social é aquele em que todas as pessoas consigam ter renda mínima justa. Exemplifica-se o caso do Brasil com o Programa Bolsa Família instituído em 2003, cujos objetivos são a redução da pobreza e das desigualdades sociais. Assim, também a África do Sul em 2008 ampliou Programas de benefícios sociais com a finalidade de prevenir a pobreza das pessoas da terceira idade, como também criou o Plano de Subsídio Infantil (CSG, siglas em inglês,) com finalidade de proteção às crianças pobres, cujo programa é especialmente para reduzir a pobreza entre as crianças de lugares mais pobres (CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2011).

Levar os direitos sociais, econômicos e culturais a sério implica em um compromisso com o social, voltado à solidariedade e à igualdade, bem como incluindo a distribuição de renda, tendo estes direitos a preocupação central com a proteção aos grupos vulneráveis. Entende que as necessidades fundamentais não devem ficar condicionadas à caridade de programas e políticas estatais, mas devem ser definidas como direitos (PIOVESAN, 2003).

3.5 DIREITOS SOCIAIS NAS CONSTITUIÇÕES DOS PAÍSES DO BLOCO

Ao analisar as Constituições dos Estados do MERCOSUL, são identificadas semelhanças e diferenças na adoção dos tratados. Na Constituição da Argentina e do Paraguai, não só se determina expressamente nos textos que os tratados internacionais se incorporam à ordem jurídica interna, como também se define o patamar hierárquico em que ocorre tal integração. Já os textos constitucionais do Brasil e

do Uruguai são menos explícitos sobre o assunto, e a constatação de uma disciplina constitucional resulta, em última análise, de exercício de hermenêutica. Nesse sentido, nem mesmo os tratados internacionais devidamente adotados pelo Brasil e Uruguai encontram trânsito fácil no interior de suas ordens jurídicas (DALLARI, 2003).

Como comentado por Hohnerlein (2003, p. 264), os direitos sociais estão presentes no ordenamento jurídico apresentando-se como direitos fundamentais, tanto em âmbito nacional como internacional. Sendo assim, os Acordos Multilaterais na área da Previdência Social servem para amparar os trabalhadores do Bloco que circulam em outros países, melhorando sua condição de vida.

Na tradução oficial da ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948), art. 22, “[...] toda pessoa como membro da sociedade tem direito à segurança social.” Conceitualmente, segurança social são direitos reconhecidos nas Constituições. A palavra segurança social abrange assistência e seguro social, este último inclui a previdência (pensões e aposentadorias). De acordo com o Levantamento Geral sobre os Instrumentos de Seguridade Social da OIT (2008 apud CIT, 2011), a palavra segurança social no Brasil foi traduzida dos documentos internacionais pelo termo previdência social. Nesse instrumento, a Segurança Social é um direito humano e, a todas as pessoas, independentemente de onde vivam, deve-se garantir ao menos um piso de proteção social de base (CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2011).

Sob este tema, a Recomendação nº 202/2012 – sobre os pisos de proteção social menciona que os países devem fazer essa garantia de proteção. Diante disso, a ONU não aceita que os países digam que não têm como garantir uma proteção mínima. Compreende-se pelo documento que o padrão de cobertura universal que cada país pode oferecer vai depender, na medida do possível, de seus recursos disponíveis. Com base na recomendação, não há desculpas para nenhuma sociedade postergar

o estabelecimento da segurança básica para todos seus membros. Isso pode ser realizado em qualquer etapa do desenvolvimento, mesmo que gradativamente (CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2012).

As Constituições Nacionais não são a única fonte dos direitos de segurança social. A inclusão dos direitos sociais na Carta do Atlântico de 1941, na Declaração da Filadélfia de 1944, na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 teve tal efeito que, disposições sobre segurança social e proteção social podem ser encontradas em praticamente todas as Constituições posteriores. Alguns textos constitucionais incluem o direito à seguridade social como política de Estados, outros impõem ao Estado o dever de empenhar-se com a realização dos direitos sociais (CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2011).

Sendo assim, a Constituição não é apenas uma fonte, mas também fornece fundamentos sólidos para a legislação nacional sobre segurança social. Prevê uma nova distribuição de responsabilidades entre o legislativo, executivo e judicial. De modo geral, as últimas décadas têm mostrado tendência progressiva no reconhecimento constitucional do direito à seguridade social. Assim, cabe ao Estado cuidar da seguridade social dos trabalhadores, impondo àquele a obrigação explícita nos textos constitucionais de enfocar a seguridade social com base nos direitos humanos.

Nas mais diversas Constituições, conforme o Levantamento Geral sobre os Instrumentos de Seguridade Social da OIT (2008 apud CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2011), o direito à saúde é reconhecido para todas as pessoas. Por outro lado, o direito à segurança social, à proteção social e à assistência social é reservado apenas aos cidadãos, em que os estrangeiros podem ter cuidados de saúde mas não a benefícios sociais (CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2011).

Nas Constituições dos países que atualmente compõem o Bloco: Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, evidenciou-se a garantia de direitos

sociais, dentre eles, os benefícios previdenciários assumidos por estes Estados-partes, tema que será abordado nos próximos tópicos.

3.5.1 Brasil

O Estado Democrático de Direito, conforme estabelece o Preâmbulo da Constituição Brasileira de 1988, destina-se a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, tais como: a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça. A Constituição Federal de 1988 enumera do art. 6º ao art. 11 os direitos considerados sociais no ordenamento jurídico brasileiro. Os direitos sociais como os direitos nascidos, constituem-se no núcleo normativo central do Estado de direito para combater as desigualdades econômicas e sociais (BARRETO, 2003).

De acordo com a Constituição Brasileira, os direitos sociais definidos conforme o art. 6º, são considerados por Barreto (2003, p. 107) como valores supremos: “Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a *previdência social*, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” Observa-se assim que dentre os direitos que compõem o rol dos direitos sociais aparece a previdência social amparada ainda, constitucionalmente nos artigos 194 e 201 da Constituição. Como a previdência social desempenha papel de grande relevância na sociedade, cabe-lhes a incumbência de redução das desigualdades (CASTRO, 2001). Logo, além de encontrar previsão constitucional na CF/88, possui leis específicas a exemplo da Lei nº 8.213/91, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, que será analisada posteriormente.

3.5.2 Argentina

A atual Constituição Argentina (1994) assegura nos direitos fundamentais e garantias coletivas o direito ao trabalho, à liberdade profissional, ao salário mínimo, à democracia, entre outros direitos (art. 14 e 14-bis). Como direito social relacionado Previdência Social, a Argentina prevê constitucionalmente um artigo que abrange o Direito à Previdência e à Proteção dos meios indispensáveis à manutenção do trabalhador:

Artigo 14 bis - O Estado deve conceder os benefícios da segurança social, que deverá ter caráter integral e irrenunciável. Em especial, a Lei estabelecerá: seguro social obrigatório, que ficara a responsabilidade a cargo de entidades nacionais ou provinciais, responsáveis pela autonomia financeira e econômica, administrado pelas partes interessadas, com a participação do Estado, embora possa haver sobreposição de contribuições, aposentadoria e móvel; a proteção integral da família; a defesa do bem de família; compensação financeira familiar e acesso à moradia digna (GOMES; VAZ, 2013, p. 107).

Numa decisão (Q. 64. XLVI 24/04/2012), a Corte Suprema de Justiça da República da Argentina entendeu que a proteção dos direitos fundamentais cabe ao Estado. Interpretou que os Poderes devem atender às garantias mínimas indispensáveis de uma pessoa. Percebe-se, mesmo que do ponto de vista formal, que a Argentina busca a efetividade das normas protetivas, tanto no que diz respeito aos direitos humanos, como a proteção ao Trabalho, enquanto mecanismos de dignidade da pessoa humana (GOMES; VAZ, 2013).

Outro ponto importante a ser destacado e quanto aos tratados que a atual Carta Argentina disciplinou de forma mais específica menciona-se a recepção dos acordos de integração a organizações internacionais, assumindo claramente a superioridade sobre suas leis. Este dispositivo

versa sobre matéria que diz respeito diretamente ao MERCOSUL e à efetivação das deliberações adotadas em seu interior (DALLARI, 2003).

3.5.3 Paraguai

A Constituição do Paraguai de 1992 reflete a tendência a uma maior integração internacional, acentuada regionalmente com o advento do MERCOSUL, cujo tratado foi assinado no ano anterior (1991) da vigência. Nesse sentido, nos artigos 137 e 141, o texto constitucional fica claro que os tratados internacionais integram o ordenamento jurídico do País. Outro dispositivo importante é do art. 145 quando cita que a “República do Paraguai”, em condições iguais a outros Estados, admite na ordem jurídica supranacional a garantia dos direitos humanos, de paz, de justiça de cooperação e desenvolvimento dos direitos políticos, sociais e culturais (DALLARI, 2003).

Analisando as regras de recepção dos tratados internacionais na Carta do Paraguai, relacionando-a ao tratamento ao direito de integração, em especial ao sistema do MERCOSUL, conclui-se que o Tratado de Assunção está situado hierarquicamente entre a Constituição e as Leis ordinárias (GARCIA JÚNIOR, 1997).

A Constituição Paraguaia, além de apresentar garantias fundamentais, apresenta preceitos de ordem pública que se assemelham aos constantes na Constituição Brasileira. Contém princípios de proteção do trabalho tais como: trabalho lícito e em condições dignas, igualdade salarial, proibição de discriminação, entre outros. Assim, o Paraguai, quando se refere a direitos e garantias trabalhistas, refere-se ao direito relacionado à dignidade da pessoa humana (GOMES; VAZ, 2013).

Outro aspecto a ser destacado é em relação ao salário maternidade, pois a própria Constituição disciplina como deverá ser concedido:

Artículo 89 – DEL TRABAJO DE LAS MUJERES

Los trabajadores de uno y otro sexo tienen los mismos derechos y obligaciones laborales, pero la maternidad será objeto de especial protección, que comprenderá los servicios asistenciales y los descansos correspondientes, los cuales no serán inferiores a doce semanas. La mujer no será despedida durante el embarazo, y tampoco mientras duren los descansos por maternidad. (PARAGUAI, 1992).

3.5.4 Uruguai

A Constituição do Uruguai protege o trabalho e o direito de todos os habitantes trabalharem livremente, reconhecendo a igualdade para o trabalho e as proteções, a proteção da organização sindical, as aposentadorias de modo geral e os seguros sociais garantidos nesta legislação. Apesar de poucas leis trabalhistas predomina a negociação coletiva, desde que preservados os direitos de ordem fundamental, como descanso semanal remunerado, férias anuais e o salário (GOMES; VAZ, 2013).

Em 1995, a reforma da Seguridade Social implicou num aumento das condições e das exigências ao acesso das prestações, bem como uma diminuição discriminada nas mesmas, além de criar um regime de arrecadação individual que passou a ser administrado pelo setor privado e pelas administradoras de fundos de arrecadação previdencial (AFAPs no Uruguai).

Quanto ao Direito à Previdência, o Uruguai contempla em sua Constituição:

Art. 67. Pensões gerais e segurança social serão organizadas sob a forma de garantia para todos os trabalhadores, empregadores, empregados e trabalhadores, retirados adquadamente dos subsídios para os casos de acidentes, doença, invalidez, desemprego forçado, etc.; e suas famílias em caso de morte, a pensão correspondente. A pensão de velhice é um direito para que atingiu o limite de idade produtiva, após uma longa estadia no país e falta de recursos

para satisfazer as suas necessidades vitais. (REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY, 2004).

Percebe-se assim que, em maior ou menor grau, todos os países que compõem o Acordo do Mercosul priorizam nas suas Constituições dispositivos que contemplam algum tipo de direitos sociais. Nesse aspecto, destacam-se os benefício previdenciários concedidos a seus trabalhadores, especialmente o salário-maternidade previsto no art. 201, II da Constituição brasileira, e também na Constituição do Paraguai em seu art.89. O próximo tópico tem a incumbência de definir as políticas públicas, como também mostrar a importância das mesmas para promover a efetividade dos direitos sociais.

3.6 POLÍTICAS PÚBLICAS

Para Bucci (2006, p. 1), as políticas públicas têm fundamento na Ciência Política e na Ciência da Administração Pública. Assim sendo, essa relação interessa tanto à política quanto ao Poder Público. Tratada atualmente pela Ciência do Direito, no âmbito da Teoria do Estado, em vários campos do direito como: no Campo Constitucional, Administrativo, Financeiro, bem como, especialmente pelo fenômeno do direito público, norteados pelos valores e pela dinâmica da política.

Quanto ao conceito de políticas públicas, mesmo constituindo-se na unidade de funcionamento das atividades estatais, torna difícil de defini-lo com precisão. A partir de conceitos de estratégia, programa e de planos - provê diretrizes gerais ao invés de instruções detalhadas para ação envolvendo interesses coletivos articulados à esfera pública. Tem como função específica promover orientação normativa, guiada por valores e finalidades, para elaboração de estratégia, programas e planos que adequam meios para atingir determinados fins. A sua identidade se torna essencial para observadores identificarem a forma como se concretizavam

em níveis de eficiência e eficácia dos resultados que vinham sendo obtidos. Seus critérios permitem o controle e coordenação, alocação eficiente de recursos, bem como solução de problemas (PROCOPIUK, 2013).

Observa-se não haver consenso conceitual sobre políticas públicas, conforme Procopiuck (2013, p. 140-141), ao citar entendimentos de alguns autores como: a) Políticas públicas como qualquer coisa que os governos escolhem fazer ou não fazer (DYE, 1972); b) Amplo guia para decisões presentes e futuras, selecionadas a partir de conjunto de alternativas, decisões concretas ou projetadas para executar ações de um programa, composto por objetivos/metapas (DANEI; STEISS, 1978); c) Uma ampla estrutura de ideias e valores dentro dos quais decisões são tomadas e a ação, ou inação, levada a efeito por governos em relação a alguma questão ou problema (BROOKS, 1989).

Dentre os componentes que se tornam necessários ao estudo e atuação da política pública, podem ser considerados como núcleos essenciais: a agenda, os atores, os recursos, as instituições e níveis de governo. Ainda para que política pública ganhe identidade, necessita de um conjunto de decisões que definem normas e regras gerais e abstratas, as quais pautarão comportamentos e ações de atores individuais e coletivos, tais como: leis, decretos, acordos, convênios, contratos etc. (PROCOPIUK, 2013).

A natureza das políticas públicas tem suas bases na legislação, em ordem executiva, em sistemas de controle institucionais, dentre outros, constituindo em um conjunto de diretrizes que delineiam a ação governamental. Enfatiza a responsabilidade de atores de concretizar intenções a partir da alocação de recursos para a obtenção de resultados concretos. Complementa que as políticas públicas normalmente são apresentadas como programa de ação governamental num dado setor social ou espaço geográfico, ou ainda podem ser concretizados de acordo com as fases que seguem: iniciação, estimulação, seleção, implementação, avaliação e conclusão. As novas tendências de políticas públicas nos

diferentes aspectos de gestão envolvem inovações tecnológicas, desenvolvimento socioeconômico, mudanças institucionais, crescimento da produção nacional, a eficiência na utilização de recursos humanos e naturais, a melhoria da qualidade de vida da sociedade (PROCOPIUK, 2013).

O desenvolvimento das políticas públicas surgiu a partir da década de 1930, através de esforços do Estado para planejar e executar intervenções para solucionar problemas coletivos de diversas ordens. No período de 1980 e 1990, houve um desenvolvimento difuso das políticas públicas com: a proliferação, produção de conhecimento e treinamento de especialistas em políticas públicas; utilização de técnicas voltadas ao melhoramento da qualidade das políticas públicas e otimismo relativo às contribuições das ações governamentais para um bem-estar melhor da coletividade (PROCOPIUK, 2013).

No período pós 1990, há a renovação de práticas e estudos em políticas públicas com o desenvolvimento de linhas de pensamento mais coerentes, com estruturas teórico-conceituais mais robustas. Desenvolveu-se teorias, métodos e regras de evidenciação e de interferência articuladas com um conjunto de entidades com maior refinamento intelectual (PROCOPIUK, 2013).

A nova visão de políticas públicas integrando o campo jurídico possibilita a interdisciplinaridade com o direito e outras áreas do conhecimento. Essa mudança, norteadas pelos desafios do positivismo jurídico que se iniciou no século XIX, permite aos pesquisadores visualizarem as demandas sociais que fundamentam a construção das formas jurídicas. Assim a evolução, a percepção da complexidade normativa, com distinção entre normas de condutas e organização não inviabilizam o modo de organização dos sistemas jurídicos. Serviram de desafios para o problema da “exteriorização” do direito público na função de organização das relações entre o Estado, a Administração Pública e a sociedade, dos quais havia um distanciamento (BUCCI, 2006).

Entende a autora que como categoria jurídica, as políticas públicas exigem compreensão na medida em que buscam formas de concretização dos direitos humanos, em particular, os direitos sociais. Portanto, os direitos humanos, quando visualizados em gerações, possibilitam na ordem jurídica um maior entendimento para concretização dos direitos sociais. Na primeira geração – os direitos individuais consistem em direito de liberdades, cujo exercício pelo cidadão requer que o Estado e os concidadãos se abstenham de turbar, ou seja, o indivíduo terá direito a vez e a voz, bem como a devido processo legal, em que garantias negativas/segurança sejam respeitadas por todos (BUCCI, 2006).

Para o direito, políticas públicas são instrumentos de ação dos governos no uso do poder coativo do Estado a serviço da coesão social. Para tanto, a exteriorização da política pública está muito distante de um padrão jurídico uniforme e claramente apreensível pelo sistema jurídico. Entende a autora que as políticas públicas, os planos e o planejamento estão intrinsecamente ligados. Acrescenta que as políticas públicas se exteriorizam através de planos, cita como exemplo o Plano Nacional de Desenvolvimento, Local, Regional ou Setorial, o Plano Nacional de Saúde, o Plano de Educação, entre outros. Friza que esses Planos possuem como instrumento normativo a lei, na qual se estabelecem os objetivos da política (BUCCI, 2002).

A política é processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos do governo, com a participação dos agentes públicos e privados. É essencial para compreender as políticas públicas entender sobre o regime das finanças públicas, bem como, sobre os princípios constitucionais ao poder de tributar. Portanto, elas precisam estar inseridas no direito que o Estado tem de planejar não apenas suas contas, mas de planejar o desenvolvimento nacional, o qual inclui e exige a efetivação de condições de exercícios dos direitos sociais dos brasileiros. Para atender as demandas, o Estado deve, além de planejar seu orçamento anual, decidir sobre suas

despesas de capital, bem como dos programas de duração continuada (BUCCI, 2002).

O modelo das políticas públicas, concebidos como forma de implementação do Estado do bem-estar, pairou acima ou ao lado das estruturas jurídicas tradicionais, por não ter sido integrado completamente ao ordenamento normativo. A Constituição apresenta apenas meras promessas de um desenvolvimento futuro, estabelecendo certas diretrizes programáticas à ação dos futuros poderes constituintes, no campo das relações sociais (BUCCI, 2002).

Outro aspecto a ser diferenciado são as políticas de governo das políticas de Estado. As primeiras dizem respeito aos programas de ação governamental em sentido próprio, geralmente de curto prazo. Por outro lado, existem as políticas de longo prazo, que se perpetuam ultrapassando mandatos, exemplificadas pelas políticas constitucionalizadas. O componente político e histórico é indissociável de toda a experiência constitucional. Cada constituição expressa uma dada composição social e política que espelha tanto as tensões existentes no seio da sociedade como os espaços e mecanismos concebidos para a harmonização desses conflitos (BUCCI, 2006).

A conceituação jurídica de políticas públicas deve estar amparada pelo direito. Sob esta ótica, cabe à política contemplar os interesses públicos, arbitrar conflitos em conformidade com a distribuição do poder, equacionando o tempo e distribuindo as expectativas de resultados no curto, médio e longo prazo. É tarefa do direito transformar em leis, normas de execução, dispositivos fiscais, na perspectiva da consolidação do plano de ação. A execução dessas políticas deve estar amparada pela legalidade e pela constitucionalidade para poderem gerar efeito jurídico. Assim, entende-se que políticas públicas, na visão de Bucci (2006, p. 38) são “[...] programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização

de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”. Complementa a autora que a política pública ideal deve visar à realização de objetivos definidos e expressar a seleção de prioridades, reservando os meios necessários à sua consecução de acordo com o tempo esperado para o alcance dos seus resultados (BUCCI, 2006).

Os problemas de uma sociedade normalmente estão vinculados a questões econômicas, sociais, ambientais e políticas. Esses problemas atingem determinados grupos de pessoas que podem ou não se mobilizar para solucioná-los. Sob a ótica das políticas públicas, elas devem ser entendidas como de interesse público, exigindo-se da sociedade conhecer como elas são formadas, orçadas, implementadas e avaliadas (PROCOPIUK, 2013).

3.6.1 Importância das políticas públicas para a efetividade dos direitos sociais

Considerando que políticas públicas são programas de ação governamental que visam à coordenação dos meios disponibilizados pelo Estado e/ou em parceria com as atividades privadas, elas são instrumentos que promovem o bem-estar social. Deste modo, todo e qualquer direito social, para ser efetivado necessita de políticas públicas, o que demanda programas de ação governamental que atenda a coletividade (BUCCI, 2002).

Quanto ao conceito de políticas públicas, mesmo constituindo-se na unidade de funcionamento das atividades estatais, torna difícil de defini-lo com precisão. A partir de conceitos de estratégia, programa e de planos prevê diretrizes gerais ao invés de instruções detalhadas para ação envolvendo interesses coletivos articulados à esfera pública. Tem como função específica promover orientação normativa, guiada por valores e finalidades, para elaboração de estratégia, programas e planos que adequam meios para atingir determinados fins. Sua identidade se torna

essencial para observadores identificarem a forma como se concretizavam em níveis de eficiência e eficácia dos resultados que vinham sendo obtidos. Seus critérios permitem o controle e coordenação, alocação eficiente de recursos, bem como solução de problemas (PROCOPIUK, 2013).

Desta forma, entende-se que na qualidade de direitos fundamentais do ser humano, os direitos sociais não podem ser limitados, uma vez que inexistem pretextos que justifiquem a restrição dos seus efeitos. Não cabe a desculpa de que recursos públicos devem ser a justificativa para sua efetivação. O que se impõe, na verdade, é o estabelecimento no planejamento orçamentário de um sistema de preferências na realização de política públicas direcionadas à implementação dos direitos sociais. Diante disso, é possível afirmar que a obrigação de garantir o exercício pleno da cidadania e a preservação da dignidade humana representa a principal tarefa do Estado Democrático de Direito. Assim, atribuir efetividade aos direitos sociais se revela como um dos maiores desafios do Poder Público (SILVA; SANTOS, 2006).

Em relação à efetivação dos direitos, sejam eles sociais, econômicos ou culturais, Piovesan (2003, p. 251) defende que eles não dependem apenas de “políticas universalistas”, mas de políticas específicas para atender especialmente os grupos socialmente vulneráveis. Concordando com Sarlet (2007, p. 73-82) os direitos fundamentais se apresentam no sistema jurídico constitucional como “parâmetros hermenêuticos e valores superiores”. Apesar desta condição formal de “proteção e fomento”, estas não têm sido suficientes para dar concretude e efetividade razoável a esses direitos (LEAL, 2009).

Percebe-se que, mesmo havendo consenso de que os direitos fundamentais se revestem de autoaplicabilidade, há de se ressaltar o entendimento de que estes direitos (individuais e sociais) dependem de medidas estatais, razão pela qual se apresenta o problema de definir-se como, em que medida e a quem incumbe concretizá-los.

Abramoviche Courtis (2003, p. 137-138) evidenciam que todas as obrigações, sejam elas negativas como positivas, têm um custo. Portanto, todos os direitos, sejam eles civis, sociais, políticos, econômicos ou culturais, necessitam para sua efetivação de recursos orçamentários. Leal (2009, p. 40-42) enfatiza que o reconhecimento das possibilidades de respeito e concretização dos direitos sociais fundamentais depende da correspondente concepção política que se dá a tais direitos. Devendo haver certo cuidado para não inviabilizar a prática de outros direitos necessários, assegurara a dignidade da pessoa humana.

Com as conquistas no Estado Social de Direito, as garantias e os direitos sociais são elevados à norma constitucional. Então, impõe uma vinculação direta e orgânica frente aos poderes instituídos (Legislativo, Executivo e Judiciário), através de ações concretas do Estado, voltadas, necessariamente, a atender a coletividade. Na falta de recursos para implementação de suas políticas públicas, o Estado deve fazer parcerias com a iniciativa privada para angariar recursos (LEAL, 2000, p. 72-75). Essas parcerias, no entendimento de Chevallier (2009), visam remediar a crise nas finanças públicas, caminho encontrado para delegar parte de serviços públicos de sua competência, transferindo a responsabilidade a outras pessoas de direito privado.

Com as profundas transformações ocorridas no século XXI, Chevallier (2009) entende que a estrutura administrativa do Estado precisa se organizar. Cita a globalização, com suas transformações ocasionando mudanças que afetaram o Estado. O efeito dessas mudanças indissociáveis dos movimentos radicais que agitam o social são a degradação dos moldes herdados no passado e a perda de referências que enfraquecem a sociedade quanto a seus valores. Essas mudanças, mesmo que modernas, tendem a dar lugar a uma nova sociedade com características diversas da atual. Desta forma, os países tendem a repensar sua organização política em virtude das

novas tendências tecnológicas, das mutações do sistema produtivo entre outras mudanças radicais, incluindo o mercado de trabalho.

Para dar conta adequada das demandas da cidadania, Leal (2000, p. 76) compreende que o Estado Social de Direito necessita adequar-se à nova era, com o reaparelhamento do Estado e do Governo, valorando mais o conteúdo efetivamente democrático das instituições públicas representativas do que das elites dominantes. Só assim, os projetos econômicos e políticos poderão contribuir para a efetivação dos direitos humanos e fundamentais, definindo políticas públicas e prioridades emergentes.

O reconhecimento dos direitos sociais, fruto de direitos originários a prestações sociais que garante um padrão mínimo, põe em risco outros direitos fundamentais sociais constitucionalizados. Para amenizar essa situação, eles devem ser norteados por projetos políticos de curto e longo prazo, contemplando instrumentos que garantam o bem-estar social (LEAL, 2009, p. 88-90).

Mesmo para as garantias outorgadas, o Estado deve implementar políticas públicas concretizadoras que sejam eficazes em seus diversos níveis, como na elaboração, execução e avaliação das ações, bem como, com a participação efetiva da sociedade. Observa-se que, apesar dos direitos fundamentais enfrentarem problemas quanto a sua efetivação, a desculpa é sempre a falta de orçamento. Portanto, para a garantia desses direitos, o Estado deve, por meios de políticas públicas, garantir o mínimo existencial (LEAL, 2009).

A origem normativa da política pública, apesar de resultar de iniciativa legislativa do governo (Poder Executivo), é o Poder Legislativo que as aprova. Diante da dimensão da normatividade do Poder Executivo, leva-se a pensar que o mais adequado seria a realização das políticas públicas por iniciativa própria do poder Executivo, com anuência do Legislativo (BUCCI, 2002).

Logo, defende-se que os pressupostos efetivos e necessários para a garantia dos direitos sociais são do Poder Público mediante o ordenamento jurídico, devendo validar através de políticas públicas efetivas as ações estatais Legislativas e jurisdicionais (LEAL, 2000).

Integrando o rol de direitos sociais, Castro (2001) destaca que um dos objetivos da Previdência Social seria alcançar a justiça social, defendendo uma proteção universal. E essa proteção será demonstrada no próximo capítulo, poderá ser viabilizada pela obtenção de benefícios previdenciários. Na sequência, será apresentado um breve histórico da evolução da previdência social no Brasil, os princípios norteadores e a cobertura dos benefícios previdenciários de acordo com a legislação vigente.

3.7 A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A Previdência Social brasileira já passou por inúmeras mudanças conceituais e estruturais, envolvendo além dos benefícios oferecidos a modificação da estrutura de custeio, organização e administração do sistema previdenciário nacional. Essas mudanças tornaram-se necessárias em virtude da evolução e transformação da sociedade, permitindo assim o seu progresso e modernidade.

Para melhor compreensão dessas mudanças, torna-se necessário conhecer as origens da Previdência Social brasileira, que é considerada uma política de proteção social. O surgimento deu-se com a publicação do Decreto nº 4.682, de 24/01/1923, denominado de “Lei Eloy Chaves”. A partir de então, o país adquiriu um marco jurídico para a atuação do sistema previdenciário, incluindo apenas as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAMPOS, 2011).

Como mencionado por Campos (2001), foi a partir do surgimento das Constituições Brasileiras que foi criada a proteção social no âmbito das normas fundamentais. Iniciando com a promulgação das Constituições

Imperial de 1824, passando pela Constituição de 1891, de 1934 e, finalmente definido na atual Constituição, uma das formas que será possibilitada a proteção social aos cidadãos brasileiros. Diante disso, com o surgimento da seguridade social, implantou-se a previdência social, estabelecendo assim os tipos benefícios previdenciários.

A Constituição de 1988 trouxe ao mundo jurídico um capítulo específico que trata dos direitos sociais relativos à seguridade social. No capítulo da Ordem Social, o art. 194 estabeleceu que a Seguridade é composta por três segmentos básicos: Saúde, Assistência Social e Previdência Social, sendo a última assim definida na CF/88:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;

II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;

III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;

IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;

V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º. (BRASIL, 2008).

Desta forma, a Constituição de 1988 estabeleceu um regime de previdência social (regime geral) destinando a atender sem discriminação, todos os cidadãos brasileiros, desde que cumpridos os requisitos estabelecidos no próprio artigo. Além de definir a estrutura administrativa, estabeleceu a finalidade dos benefícios concedidos aos segurados do sistema previdenciário brasileiro.

Assim, a Previdência Social tem o objetivo de estabelecer um sistema de proteção social para proporcionar meios indispensáveis

de sobrevivência ao segurado e a sua família. Destina-se a cobrir as contingências decorrentes de doença, invalidez, desemprego, morte, maternidade, sempre dentro de um caráter contributivo, cabendo-lhe conceder aposentadorias, pensões, auxílios e outros tipos de benefícios (MARTINS, 2004).

3.7.1 Direito social à previdência

Disciplinado pela Constituição Federal de 1988 em seu art. 194, o direito à previdência social compõe o conjunto de segmentos básicos da seguridade social, além da área da saúde e assistência social. A própria Constituição procurou definir as diferenças entre os três segmentos: alguns são concedidos à população gratuitamente, enquanto outros exigem pagamentos mediante contribuições mensais, para que o cidadão tenha direito ao recebimento do benefício previdenciário.

No Brasil, existe um sistema básico de saúde, constituído pelo Sistema Único de Saúde (SUS) previsto nos artigos 198 a 200 da Constituição que, segundo Campos (2011, p. 61), atende gratuitamente a todos os cidadãos. Da mesma forma, a assistência social com os programas do Benefício de Programa Continuado (BPC) e a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), concedidos para pessoas com incapacidade física ou mental. Como incapacidades são consideradas a invalidez para o trabalho, bem como os idosos acima de 65 anos, que comprovadamente não possuem meios de prover sua própria manutenção (ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, 2009).

Observa-se que, de acordo com o enunciado do art. 201 da Constituição Federal, a previdência não é gratuita. Somente o cidadão que contribui goza dos seus benefícios (doença, invalidez, aposentadorias, pensão, entre outros), ou seja, para usufruir dos benefícios é exigido o pagamento de contribuição previdenciária. Portanto, a previdência

definida pela Constituição tem caráter contributivo e filiação obrigatória, de acordo com critérios que preservam o equilíbrio financeiro e atuarial (BRASIL, 2008; CAMPOS, 2011).

Por caráter contributivo entende-se aquele em que as pessoas especificadas na legislação própria ficam obrigadas a contribuir para o regime. E dentre as pessoas legalmente obrigadas a contribuir estão aquelas que são potenciais beneficiários do sistema como os segurados e as outras pessoas, naturais ou jurídicas. Assim, o sistema contributivo se sustenta nas contribuições sociais que são destinadas exclusivamente a servir de base financeira para as prestações previdenciárias. A filiação obrigatória é aquela que independe de manifestação da vontade do indivíduo quando este exerce qualquer atividade laborativa remunerada, sendo compulsória e automática (CASTRO; LAZZARI, 2011).

Com base na Lei Federal nº 8.213, de 24 de julho de 1991 que disciplina os benefícios do regime geral, os princípios norteadores da previdência social, são assim definidos:

Art. 2º. A Previdência Social rege-se pelos seguintes princípios e objetivos:

- I - universalidade de participação nos planos previdenciários;
- II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios;
- IV - cálculo dos benefícios considerando-se os salários-de-contribuição corrigidos monetariamente;
- V - irredutibilidade do valor dos benefícios de forma a preservar-lhes o poder aquisitivo;
- VI - valor da renda mensal dos benefícios substitutos do salário-de-contribuição ou do rendimento do trabalho do segurado não inferior ao do salário mínimo;
- VII - (...);
- VIII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação do governo e da

comunidade, em especial de trabalhadores em atividade, empregadores e aposentados (BRASIL, 1991).

Os princípios que norteiam a manutenção do sistema de Previdência Social no Brasil assumem relevada importância, em especial quando da assinatura de Tratados e Acordos Internacionais, devendo os mesmos serem obrigatoriamente observados para que os cidadãos se sintam protegidos de fato. Qualquer norma jurídica referente à seguridade social deve estar sempre em consonância com esses princípios (FORTES, 2005).

Com o objetivo assegurar aos seus beneficiários os meios indispensáveis de manutenção dos direitos e garantias fundamentais previstos no *caput* do art. 5º da Constituição Federal, a previdência social contempla em seu arcabouço os motivos relevantes como doença, invalidez, idade avançada, amparo à gestante, salário família, reclusão ou morte daqueles de que dependem economicamente do benefício. Ainda enquanto direito fundamental social previsto no art. 6º da Constituição, a previdência é um instrumento essencial e garantidor da promoção da dignidade da pessoa humana a qual desempenha papel de grande relevância para a sociedade por contribuir nas relações de trabalho e garantir ao indivíduo dignidade (BRASIL, 2008).

Em âmbito nacional, a Constituição Federal de 1988 (art. 194) define as políticas públicas como sendo o conjunto de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinados a assegurar direitos relativos à saúde, à assistência e à previdência social. Porém, em âmbito internacional, o art. 49 da CF/88 estipula que é competência do Congresso Nacional definir as regras sobre tratados ou atos internacionais gravosos ao patrimônio nacional.

Assim, para atender as demandas sociais produzidas pela globalização, foram estabelecidas outras formas de previdência. Nesse sentido, para atender o cidadão em suas necessidades quanto às mudanças estruturais da sociedade, surgem os Acordos Internacionais

de Previdência com intuito atender as novas demandas sociais, caso específico do cidadão que transita em outros países, como no âmbito do MERCOSUL. O Decreto 451/2001 estabelece as regras norteadoras dos Acordos Multilaterais de Seguridade Social do bloco, bem como os tipos de benefícios previdenciários que os trabalhadores farão jus, fora de seu domicílio (BRASIL, 2008; MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2007).

Pelo estudo, demonstrou-se a importância de um sistema de previdência eficaz para dar proteção aos cidadãos, em especial, nos momentos que se encontrarem incapacitados para prover dignamente o seu sustento. Da mesma forma, é importante o estabelecimento de instrumentos norteadores quando da integração socioeconômica dos países como no caso do Mercosul. Por isso, foi garantido um rol de benefícios previdenciários aos trabalhadores dos países acordantes: Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e Venezuela², que será melhor desenvolvido no último capítulo.

² Venezuela: Foi aceita pelo Bloco, porém a ratificação ainda não passou pelo Congresso Nacional Brasileiro (previsão agosto /2014).

CAPÍTULO IV
A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO
MERCOSUL

4.1 MERCOSUL E SUA ESTRUTURA INSTITUCIONAL

Em 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção³ foi criado o Mercado Comum do Sul, denominado de MERCOSUL, formado pelos seguintes países: Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. Somente em 1994 foi reafirmado pelo Protocolo de Ouro Preto, definindo a sua estrutura institucional e a natureza jurídica do bloco, ficando reconhecida a sua personalidade jurídica de direito internacional (PILETTI; PRAXEDES, 1999, p. 37).

Para que o Brasil definitivamente integrasse o Bloco foi necessário observar o dispositivo do art. 84, VIII e 49, I da Constituição Federal, que estabelece sobre Tratados Internacionais. É competência privativa do Presidente da República a celebração de tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos à aprovação do Congresso Nacional, especialmente quando esses atos acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (BRASIL, 2008).

Portanto, para que o Brasil possa vincular-se a Tratados Internacionais, é necessária a anuência dos Poderes Executivos e Legislativos. Ao Presidente da República cabe a manutenção de relações exteriores, a prerrogativa de determinar, discricionariamente a iniciativa do processo legislativo de apreciação de tratado no âmbito do Estado brasileiro. O envio ao Congresso Nacional de texto do tratado, inclusive os textos de tratado multilateral que, mesmo não tendo contado, por qualquer razão, com a participação do Brasil no ato inicial de celebração, deve, a critério do Presidente da República, merecer apreciação legislativa para eventual adesão (DALLARI, 2003, p. 89).

O Congresso Nacional manifesta a sua aprovação através de Decreto Legislativo editado após a sua aprovação. Somente depois do Presidente da República ratificar ou aderir ao tratado é que será enviada

³ Tratado de Assunção: define a estrutura orgânica do MERCOSUL com objetivo de facilitar a migração trabalhista (BASSO, 1997, p. 28 e 457).

uma correspondência oficial ao depositário do texto convenionado internacionalmente. Posteriormente, a promulgação do tratado deve ser feita por meio de decreto para que tenha validade no ordenamento jurídico interno(DALLARI, 2003, p. 94). Sendo assim, foi através desse procedimento que os benefícios previdenciários do MERCOSUL ganharam adesão no ordenamento jurídico brasileiro através da promulgação do Decreto Legislativo nº 451/2001.

Quanto à hierarquia das leis, Barroso (1996, p. 31-32) afirma que os tratados quando incorporados ao direito interno ocupam o lugar das leis ordinárias. Nesse sentido, mesmo que o Conselho do MERCOSUL adotasse normas para harmonizar as legislações dos Estados-Partes, as normas não gozam de eficácia direta por estarem sujeitas à incorporação nos ordenamentos nacionais, pela forma determinada pelas Constituições desses países que compõem o Bloco (BASSO, 1997, p. 147).

Nos principais instrumentos jurídicos do MERCOSUL não ficou definida a uniformização e aplicação interna das normas. A exemplo do art. 38 do Protocolo de Ouro Preto, que apenas impõe aos Estados-Partes a obrigação de adotar medidas necessárias para assegurar-lhes o cumprimento das normas, em seus respectivos territórios. Seguindo, no art. 42 do mesmo Protocolo preceitua que a incorporação de tais normas no ordenamento jurídico dos Estados-Partes se dará, quando necessário, mediante os procedimentos previstos pela legislação de cada país. Com base nesse dispositivo, fica evidente que as normas jurídicas no MERCOSUL não são autônomas como no regulamento da Comunidade Europeia, que são de fácil incorporação nos ordenamentos jurídicos dos Estados-membros por possuir valor de lei (BASSO, 1997, p. 147).

Como alternativa para a adoção de regras harmônicas nas relações de trabalho no âmbito do MERCOSUL, definiu-se pelos princípios comuns aceitos nos ordenamentos jurídicos nacionais. Estes foram ratificados pelos países nas Convenções da Organização Internacional do Trabalho

(OIT), como por exemplo: a Convenção nº 14 (1921) sobre o descanso semanal na indústria; a Convenção nº 26 (1928) sobre métodos para fixação do salário mínimo; a Convenção nº 105 (1957) sobre a abolição do trabalho escravo, dentre outras. Essas Convenções contribuíram para a proteção dos direitos trabalhistas, abrangendo um quadro expressivo de temas suficientes para oferecer, em princípio, bases ao Direito do trabalho no MERCOSUL (BASSO, 1997, p. 446-447).

Dentre outras importantes Convenções ratificadas pelo Brasil, cita-se a Convenção nº 100, que proíbe práticas discriminatórias salariais em razão de gênero, idade, raça, cor, estado civil etc. Além das mencionadas, ratificou outras importantes Convenções para beneficiar especialmente as mulheres. Dentre elas, mencionam-se as Convenções nº 3 e nº 103 (proteção à maternidade). As Convenções nº 41, nº 45 e nº 89 versam sobre o trabalho noturno e subterrâneo das mulheres, bem como a Convenção nº 118 que trata da igualdade de tratamento de nacionais e estrangeiros em matéria de seguridade social (BASSO, 1997, p. 447-448).

Em termos previdenciários, o Brasil ratificou Acordos Bilaterais de Previdência Social com os seguintes países: Argentina, Cabo Verde, Chile, Espanha, Grécia, Itália, Luxemburgo, Portugal, Uruguai entre outros (BRASIL, 2001b). Com esses dados, demonstrou-se que o Paraguai não figurava nos Acordos previdenciários celebrados com o Brasil.

Anteriormente, com os Acordos Bilaterais, a garantia de proteção previdenciária aos países signatários era restrita aos dois países que assinavam o acordo. Atualmente, houve uma ampliação à proteção previdenciária fortalecendo o Bloco e conseqüentemente os trabalhadores que circulam nos países do MERCOSUL. Observou-se que, com a edição do Decreto Legislativo nº 451/2001, foram derogados os Acordos Bilaterais ou de Previdência Social celebrados entre os Estados-Partes, porém, preservados os direitos adquiridos nos acordos anteriores conforme art. 17, item 4 do Decreto.

Como desafios constitucionais, o compromisso assumido pelos Estados-membros do MERCOSUL é quanto à harmonização de suas legislações internas. Para fortalecer o processo de integração em direção ao mercado comum foram ratificados vários Acordos, dentre eles o Acordo Multilateral de Seguridade Social, celebrado em Montevideu em 15 de Dezembro de 1997, e incorporado pelo Brasil através do Decreto Legislativo nº 451/2001, com a Edição do Regulamento Administrativo para a aplicação do Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul.

Apesar de aprovado pelo Congresso Nacional e ratificado pelo Presidente da República em 2001, o texto do Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul e seu Regulamento Administrativo somente passou a valer no ordenamento jurídico brasileiro em 2006. Em conformidade com o conferido no art. 84, inciso IV, da CF/88, o Presidente da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, promulgou o Decreto nº 5.722/2006, que entrou em vigor internacional em 1º de junho de 2005, nos termos de seu art. 17; passando a valer na data da publicação, 13 de março de 2006.

Atualmente, os países que figuram no Bloco do MERCOSUL apresentam uma disparidade tanto em termos de extensão territorial quanto populacional. De acordo com Costa (2007, p. 30-31) pode ser considerado que o nível de desenvolvimento econômico, o tamanho da população, a diversidade interna, o grau de desigualdade entre os diferentes segmentos sociais dos Estados que compõem o bloco pode ser um dos principais obstáculos para o avanço do processo de integração. As disparidades entre os países membros é apresentada na Tabela 1.

Tabela 1 – População, extensão territorial e densidade demográfica dos países do MERCOSUL

PAÍS	POPULAÇÃO (hab.)	EXT TERRITORIAL (km ²)	DENSIDADE (hab/km ²)
BRASIL	196.655.000	8.514. 880	23,10
ARGENTINA	40.765.000	3.761.274	10,84
PARAGUAI	6.568.000	406.750	16,15
URUGUAI	3.380.000	176.220	19,18
TOTAL	287.266.053	14.869.755	19,32

Fonte: IBGE (2014).

Os dados estatísticos entre os países integrantes do bloco mostrados na Tabela 1 1 permitem verificar grandes disparidades nos indicadores de extensão territorial, população e densidade demográfica. A extensão territorial brasileira representa 57% de toda a extensão do bloco. Da mesma forma, o Brasil participa com mais de 68% da população do MERCOSUL enquanto que o Uruguai, País de menor população do Bloco, participa com pouco mais de 1% da população do Bloco. A densidade populacional é novamente liderada pelo Brasil com 23,10 hab/km², seguido pelo Uruguai, Paraguai e Argentina 19,18, 16,15 e 10,84 hab/km², respectivamente.

Outro destaque importante é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos países integrantes do Bloco. Segundo o PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (2014), o Índice de Desenvolvimento Humano, é uma medida comparativa de riqueza, alfabetização, educação, expectativa de vida, natalidade e outros fatores para os diversos países do mundo. É uma maneira padronizada de avaliação e medida do bem-estar de uma população, especialmente bem-estar infantil. É usado para distinguir se o país é desenvolvido, em desenvolvimento ou subdesenvolvido, e para medir igualmente o impacto de políticas econômicas na qualidade de vida. Assim, os países que figuram no Acordo Previdenciário do MERCOSUL apresentam diferenças nesse índice, mostrados na Tabela 2.

Tabela 2 – IDH dos Países do MERCOSUL com a posição por eles ocupada diante dos demais países da América Latina

PAÍS	IDH	Grau de desenvolvimento
ARGENTINA	0,808	Muito Alto
URUGUAI	0,790	Alto
BRASIL	0,744	Alto
PARAGUAI	0,676	Médio

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2014).

Pode-se observar pela Tabela 2 que a Argentina lidera o IDH, seguida de perto pelo Uruguai, Brasil e, na última colocação o Paraguai, quando considerados apenas os países do Bloco. Segundo a classificação do PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (2014), o grau de desenvolvimento desses países é muito alto, alto e médio, respectivamente. Embora possa haver algum questionamento sobre o quesito competitividade entre os países que tem IDH baixo, está associado à reduzida capacidade e inserção na economia mundial. Porém, em nível mundial, os países do Bloco ocupam posições muito distanciadas, com a Argentina na 49ª posição, o Uruguai 50ª, o Brasil na 79ª e o Paraguai na 111ª posição da listagem geral (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2014). Bucci (2006, p. 4) destaca ainda a importância de auferir a posição relativa de um país no cenário mundial considerar além dos indicadores sociais (saúde e assistência social) o direito ao meio ambiente. O próximo tópico faz uma análise dos acordos internacionais de Previdência Social.

4.2 ACORDOS INTERNACIONAIS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Diante das demandas sociais produzidas pela globalização, foram estabelecidas outras formas de Previdência Social entre os países membros. Assim, os Acordos Internacionais de Previdência surgiram para atender

os trabalhadores que transitam em outros países, especialmente os que integram o Bloco do MERCOSUL, como já mencionado, formado pelo Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai.⁴ Desta forma, esses trabalhadores passam a ter direitos e benefícios previdenciários estabelecidos por esses acordos (MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2007).

Segundo a legislação previdenciária, os Acordos Internacionais que versam sobre matéria previdenciária são considerados Leis especiais, ficando a cargo de cada país a devida regulamentação. No caso brasileiro, as regulamentações e informações⁵ previdenciárias são disponibilizadas pelo Ministério da Previdência Social (MPS) através de órgãos competentes.⁶ No Brasil, atualmente, a legislação em vigor estabelece as regras norteadoras dos Acordos Multilaterais de Seguridade Social no MERCOSUL e o Decreto Legislativo nº 451/2001. Nesses acordos, foram estabelecidas as normas que regulam as relações de Seguridade Social entre os países integrantes do Bloco, inclusive definindo a obtenção de benefícios previdenciários que os trabalhadores terão direito nos casos de acidentes, aposentadorias ou pensões.⁷

Esses benefícios são decorrentes de contribuições previdenciárias obrigatórias. Estas, por sua vez, são estabelecidas por regulamentação administrativa para a aplicação do Acordo Multilateral de Seguridade Social do Cone Sul pelos respectivos governos. Os benefícios previdenciários no Brasil começaram a ser concedidos com a entrada em vigor do Decreto Presidencial nº 5.722, de 13 de março de 2006, o qual promulga o Acordo

⁴ A Venezuela aderiu ao Bloco, promulgado por Decreto pela Presidente Dilma Rouseff na presidência pró-tempore do MERCOSUL em 06 de dezembro de 2012. O Processo era para ser concluído (...) no mais tardar em um prazo de cento e oitenta (180) dias (BRASIL, 2012).

⁵ Guia informativo destinado a trabalhadores brasileiros em regiões de fluxo substancial de emigrantes internacionais (MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2007).

⁶ Secretaria de Políticas de Previdência Social – Departamento do Regime Geral de Previdência Social (Coordenação – Geral de Legislação e Normas).

⁷ Art. 9 do Decreto nº 451/2001. 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.

Multilateral de seguridade Social do MERCOSUL e seu Regulamento Administrativo de 1997.

Esses acordos visam promover um conjunto de normas quanto às obrigações e direitos previdenciários, atendendo à movimentação migratória dos trabalhadores de outros países. Isso tem aplicação especial quanto à computação de tempo de contribuição entre os países acordantes, facilitando a obtenção de alguns benefícios (MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2007).

Os Acordos Internacionais de Previdência Social objetivam inserir no contexto da política externa dos países membros, direitos como a seguridade social previstos nas legislações das nações aos trabalhadores e dependentes legais, residentes ou em trânsito em algum dos países signatários. Esses acordos, denominados multilaterais, estabelecem uma relação de prestações de benefícios previdenciários, não implicando na modificação da legislação vigente no país, cabendo a cada Estado parte analisar os pedidos de benefícios apresentados e decidir quanto ao direito e condições, conforme a sua própria legislação (BRASIL, 2001b).

No contexto da política externa brasileira, compete ao Estado celebrar tratados, acordos ou atos internacionais visando o aprimoramento do atendimento aos direitos sociais dos trabalhadores dos países participantes (art. 49, da CF/88). Em seu art. 194, a Constituição Federal de 1988 define as políticas públicas como sendo o conjunto de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinados a assegurar direitos relativos à saúde, à assistência e à previdência social, em âmbito nacional.

Nesse sentido, foram estabelecidas outras formas de previdência para atender as demandas sociais produzidas pela globalização. Assim, para atender o cidadão em suas necessidades quanto às mudanças estruturais da sociedade, foram criados os Acordos Internacionais de Previdência com intuito atender as novas demandas sociais, caso específico, como do cidadão que transita em outros países, em especial no âmbito do MERCOSUL

(MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2007). A incorporação do acordo multilateral pelo Brasil é discutida no próximo tópico.

4.3 INCORPORAÇÃO DO ACORDO MULTILATERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL PELO BRASIL

O Decreto nº 451/2001 estabelece as regras norteadoras dos Acordos Multilaterais de Seguridade Social do MERCOSUL, bem como os tipos de benefícios previdenciários que os trabalhadores farão jus, fora de seu domicílio. Dentre os benefícios concedidos aos trabalhadores nos acordos, está a obtenção das prestações por velhice, idade avançada, invalidez ou morte, estes contam como prestações pecuniárias e de saúde incluído os familiares conforme legislação em vigor de cada país (BRASIL, 2008; MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2007).

Com a publicação do Decreto nº 5.722, de 13 de março de 2006, o Brasil incorporou no ordenamento jurídico nacional passando então a conceber os benefícios previdenciários aos trabalhadores do Bloco em trânsito no país.

Cumprindo as exigências do art. 4º do Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul, o trabalhador ficará submetido à legislação do Estado-Parte que presta atividade laboral. Porém, em alguns casos, o art. 5º abre exceções, como para 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. Esse instrumento disciplina que a pessoa poderá continuar coberta por benefício previdenciário de seu país de origem por um período limitado de 12 meses, podendo ser prorrogado.

Em virtude do Acordo não estabelecer a unificação de leis previdenciárias dentro do Bloco, cada Estado-Parte poderá prestar assistência previdenciária de acordo com o que a legislação interna do

país determinar. Nesse sentido, é importante analisar se os benefícios pactuados são suficientes para atender trabalhadores e trabalhadoras, levando em consideração se por algum motivo de afastamento do emprego estes não ficam desprotegidos, tendo em vista a falta de proteção no Acordo multilateral.

Para que os trabalhadores do Bloco possam contar com as garantias pactuadas no acordo deverão estar em dia com a documentação exigida, bem como com a liberação para este fim, ou seja, permissão de deslocamento prevista na lei.

4.4 DESLOCAMENTO TEMPORÁRIO

Nos países do MERCOSUL, para obter uma residência com direito ao trabalho, alguns documentos são necessários para comprovar a situação migratória regular. No Brasil, está vigente o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados-Partes; essa importante norma possibilita a residência no território nacional para argentinos, uruguaios e paraguaios, com direito a trabalho, pelo simples fato de serem nacionais de um desses países (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO et al., 2010).

Os pedidos de residência fundamentados no Acordo de Residência para Nacionais do MERCOSUL devem ser feitos nos consulados brasileiros na Argentina, Paraguai ou no Uruguai; ou, ainda, no Brasil nos Postos da Polícia Federal. No Brasil, o principal documento é o preenchimento do Formulário de Registro no site eletrônico da Polícia Federal, dentre os documentos, exige-se a Certidão negativa de antecedentes judiciais e/ou penais e/ou policiais no país em que tenha residido nos cinco anos anteriores à apresentação do pedido, bem como o Comprovante de pagamento das taxas de Registro e Expedição da Cédula de Identidade de Estrangeiro (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO et al., 2010).

O estrangeiro encontrado no Brasil em situação migratória irregular será multado e notificado a deixar o país pela Polícia Federal com base do art. 125, Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. O empregador flagrado com trabalhadores estrangeiros que estejam em situação irregular ou sem autorização para trabalho também será multado pela Polícia Federal (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO et al., 2010).

Outro importante documento que o trabalhador deve providenciar é a Certidão de Deslocamento Temporário, pois permite o recolhimento de contribuições trabalhistas para fins de garantia aos benefícios previdenciários. Esse documento é relevante para a preservação e cobertura previdenciária do trabalhador (BRASIL, 2005).

Embora o trabalhador esteja prestando atividade laboral em outro país, possui garantias trabalhistas. De acordo com o Guia Dirigido aos Nacionais dos Estados-Partes do MERCOSUL, a livre circulação de trabalhadores deve ser um elemento fundamental na integração regional que estamos construindo, não só por ser o trabalho o fator produtivo mais importante em cada economia, mas por considerar que a migração em busca de melhores oportunidades é um “direito humano” essencial na construção de um espaço ampliado compartilhado (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO et al., 2010, p. 11).

Como já mencionado, o Acordo de Multilateral de Seguridade Social facilitou o acesso às garantias previdenciárias, pois o objetivo deste Acordo é que as contribuições previdenciárias feitas ao sistema de seguridade social por um trabalhador em qualquer dos países signatários do Acordo se acumulam como se tivessem sido efetuados em um mesmo país (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO et al., 2010, p. 18).

No MERCOSUL, a regra geral para aplicação da legislação previdenciária foi contemplada no art. 4º do Acordo Multilateral de Seguridade Social. A Lei prevê que o trabalhador pode ficar submetido aos ditames das normas vigentes do Estado-Parte ao qual presta atividade

laboral. Porém, pela exceção do art. 5º do Acordo, o trabalhador poder ficar com os benefícios previdenciários dos países de origem por um período determinado, nos casos especificados por lei:

O princípio estabelecido no art. 4º 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 (BRASIL, 2001a).

Na prática, para que esses dispositivos fossem corretamente aplicáveis foi necessário que a Comissão Multilateral Permanente do Acordo de Seguridade Social do MERCOSUL⁸ estabelecesse critérios.

⁸ A Comissão Multilateral Permanente foi uma inovação trazida pelo acordo. Tem responsabilidade de monitorar a aplicação do acordo, assessor as autoridades competentes e planejar eventuais modi-

Assim, com o objetivo de resolver questões controversas, surge a Resolução 1/2005, trazendo em seu art. 3º a informação correta de como aplicar a legislação ao trabalhador que se encontra nos Estados-Partes:

- 1- No caso dos trabalhadores transferidos para território de outro Estado-Parte, previsto no art. 5º, “a” do Acordo, o Organismo de Ligação do Estado no qual está domicílio o empregador ou a instituição que dito órgão determine para tal fim, remeterá cópia do Certificado a que se refere o art. 3º do regulamento administrativo ao Organismo de Ligação do Estado-Parte a que se destina o trabalhador.
- 2- Dito Certificado constituirá a prova de que não são de aplicação ao mencionado trabalhador transferido as disposições de seguridade social do lugar de destino (ELIAS, 2009, p. 51).

Os Organismos de Ligação são os órgãos competentes de cada país, destinados a intermediar a comunicação entre os países acordantes, garantindo, assim, o cumprimento das solicitações formuladas no âmbito dos Acordos Internacionais.

Para facilitar a aplicação e lograr sua máxima agilização e simplificação administrativa, entrou em vigor a Resolução MPS/INSS nº 136/2010, com a finalidade de possibilitar a operacionalização de cada Acordo de Previdência Social, centralizando em um único Organismo de Ligação (BRASIL, 2010). Até então, no Brasil a operacionalização do Acordo Previdência do MERCOSUL era disponibilizado em vários Estados (Manaus, Recife, Salvador, Curitiba, Porto Alegre entre outras capitais). Atualmente, o Organismo de Ligação no Brasil para acordos com outros países do MERCOSUL está sediado somente na Gerência de Florianópolis – APS. Portanto, cabe destacar que o trabalhador interessado em solicitar benefícios previdenciários no Brasil, previsto no Acordo Multilateral,

ficações e complementações necessárias.

poderá se dirigir com a documentação necessária à Agência de Previdência Social mais próxima de sua residência.

Nos outros países, esses Organismos de Ligação estão assim vinculados: a) Argentina: Administração Nacional da Seguridade Social (ANSEG) e a Administração Nacional do Seguro Saúde (ANSSEL); b) Brasil: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e no Ministério da Saúde; c) Paraguai: no Instituto de Previdência Social (IPS); d) Uruguai, no Banco de Previdência Social (BPS). Cabe salientar que para o trabalhador brasileiro ter acesso a saúde em outros países, antes do deslocamento deve solicitar o Certificado de Assistência Médica no Departamento Nacional de Auditoria do SUS, ligado ao Ministério da Saúde. Este documento permitirá o acesso à saúde para onde ele se deslocará temporariamente.

Vale destacar que, como instrumentos jurídicos, os Acordos Internacionais na área de Seguridade Social permitem que os trabalhadores utilizem para validar o tempo de contribuição de Estados diferentes, só assim, a garantia dos benefícios previdenciários torna-se possível a trabalhadores Migrantes. Nesse sentido, a Convenção nº 118, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), art. 3º, ratificada pelo Brasil pelo Decreto Legislativo nº 31/68 reafirma o compromisso acerca da igualdade de tratamento entre nacionais e estrangeiros.

O Acordo Multilateral de Seguridade Social do MERCOSUL exige para os benefícios previdenciários a manutenção de contribuições e contagem de tempo, também no deslocamento temporário, a proteção prevista é a manutenção da contribuição ao país de origem, a qual deverá ser inferior a 12 meses, prorrogável por igual período. Isso necessita ser autorizado pelo país de destino. Nesse caso, o trabalhador continua com garantias e direitos do país de origem onde mantém seu vínculo (MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2007).

4.5 O SISTEMA PREVIDENCIÁRIO NOS PAÍSES DO MERCOSUL

No Brasil, o Sistema de Previdência Social é contributivo de participação obrigatória dos trabalhadores. Atende aos segurados que preenchem os requisitos previstos pela legislação 8.213/91 (BRASIL, 1991). O trabalhador contribui com alíquota que varia de acordo com a faixa do salário de contribuição (8%, 9%, 11% sobre a remuneração) e o empregador com alíquota de contribuição no geral de 20%⁹ (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO et al., 2010).

Os principais benefícios do sistema previdenciário brasileiro são:

- a) aposentadoria por tempo de contribuição;
- b) aposentadoria especial;
- c) aposentadoria por idade;
- d) aposentadoria por invalidez;
- e) auxílio-doença;
- f) auxílio-acidente;
- g) salário maternidade;
- h) salário-família;
- i) pensão por morte;
- j) auxílio-reclusão.

O Sistema Previdenciário Argentino possui um regime público, fundamentado sobre a concessão, pelo Estado, de benefícios financiados por um sistema de repartição, além de um regime previdenciário baseado na capitalização individual pela Lei nº 24.241/1993 (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO et al., 2010).

Os principais benefícios do Sistema Previdenciário Argentino são:

⁹ Acrescidas de alíquotas 12%, 9% e 6%, se a atividade exercida pelo segurado ensejar a concessão de aposentadoria especial.

- a) benefício por morte;
- b) benefício por idade;
- c) benefício por invalidez;
- d) prestações familiares;
- e) benefício por incapacidade temporária de trabalho;
- f) benefício por acidente do trabalho;
- g) benefício por doença profissional;
- h) assistência médica.

O sistema de seguridade social fornece ao trabalhador outros auxílios: por filho, por filho com necessidades especiais, pré-natal, por ajuda escolar, por maternidade, por adoção. Esses auxílios são pagos de acordo com os parâmetros de renda e tipo de auxílio, sendo fixado pelo Estado. Portanto, a incidência da contribuição e sobre o cálculo do salário bruto percebido pelo trabalho. Sobre: a) aportes de aposentadorias, o empregador 16% e o trabalhador 11%; b) para o instituto nacional de serviços sociais (aposentadorias e pensões), o empregador 2% e o trabalhador 3%; c) Obras sociais, o empregador 5% e trabalhador 3%. Nos demais itens somente o empregador contribui: auxílios familiares 7,5%, Fundo Nacional de Emprego 1,5%, seguro de vida obrigatório 0,03% (tem et al., 2010).

O sistema é estritamente regulamentado, estando sob supervisão de um órgão especial chamado Administradora Nacional de La Seguridad Social (ANSES) que atende os integrantes do MERCOSUL através do Departamento de Convênios Internacionais.

O sistema previdenciário Uruguaio, conforme estabelece o *caput* do art. 4º da Lei n. 16.713/1995, é misto, compreendendo o regime contributivo de repartição, administrado pelo Banco de Previdência Social, e o regime de capitalização individual, administrado por empresas

privadas, de forma combinada em três diferentes níveis (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO et al., 2010).

De modo resumido, os benefícios uruguaios são:

- a) benefício por morte;
- b) benefício por idade;
- c) benefício por invalidez;
- d) benefício por acidente do trabalho;
- e) benefício por doença profissional;
- f) benefício por enfermidades e acidentes comuns;
- g) prestações familiares;
- h) assistência médica.

Portanto, no Uruguai os trabalhadores, independentemente de sua nacionalidade, cumprindo com os requisitos de contribuições prévias na legislação, têm direito aos seguintes benefícios da seguridade social: subsídio por desemprego forçado, subsídio em caso de doença comum, subsídio em caso de acidente de trabalho e doenças profissionais, cobertura a invalidez, velhice e sobrevivência, direito à licença maternidade e aos auxílios familiares (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO et al., 2010). Para que os trabalhadores possam ter acesso a estes benefícios, eles contribuem sobre o salário nominal com: a) aportes para aposentadoria 7,5% empregador e 15% o trabalhador; b) fundo nacional de saúde 5% empregador e 3% (básico)¹⁰ trabalhador; c) fundo de reconversão laboral 0, 125% empregador e 1, 125% trabalhador (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO et al., 2010).

O Instituto de Previdência Social Paraguaio (IPS), principal órgão previdenciário, regulamenta e abrange duas áreas: a) aposentadorias

¹⁰ Os trabalhadores que recebem um salário mensal superior a 2,5 BPS (\$ 4.860) pagam um adicional de 1,5% se não têm filhos menores e de 3% se têm filhos menores de idade.

e pensões. O sistema utilizado no Paraguai é o contributivo. Nele o empregador contribui com alíquota de 16,5%, o trabalhador 9% e o Estado 1,5%. Por meio das contribuições, o Estado ampara os trabalhadores por meio de um sistema de seguros sociais, contra riscos de caráter geral e, especialmente, os derivados do trabalho. O seguro social é administrado pelo Instituto de Previdência Social, prevê auxílios assistenciais em saúde para os trabalhadores assalariados com vínculo empregatício (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO et al., 2010).

Tais informações foram coletadas junto ao site do Ministério da Previdência Social e comparados com aos dados da pesquisa do Grupo de Trabalho 4 Cidadania, Controle Social e Migrações Internacionais da Universidade Federal do Paraná (CRUZ, 2009).

4.6 ACORDO MULTILATERAL NO MERCOSUL E SEUS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS

Em relação aos benefícios previdenciários, Martinez (2005, p. 242-243) enfatiza que não existe um código padrão ou consenso de quais direitos o Estado garantirá, pois as regras são decorrentes de circunstâncias históricas, econômicas e sociais de cada Estado. Portanto, torna-se indispensável um esforço mútuo internacional para flexibilizar as regras de benefícios garantindo o aproveitamento da filiação e das contribuições geradas.

Para aquisição de direito aos benefícios previdenciários no âmbito do MERCOSUL, computam-se os períodos de recolhimento prestado nos dois países, ou seja, o recolhimento da contribuição prestada no país acordante poderá ser considerado como tempo de contribuição para a conservação da qualidade de segurado e para complementação de período de carência do segurado (BRASIL, 2001b, p. 12).

Nesse sentido, o art. 7º do Acordo Multilateral de Seguridade Social do MERCOSUL assegura que os períodos de contribuição, cumpridos nos territórios dos Estados-Partes serão considerados para fins das prestações por velhice, idade avançada, invalidez ou morte, na forma e nas condições estabelecidas no Regulamento Administrativo.

Esses benefícios supracitados no acordo correspondem às prestações previdenciárias previstas na Lei nº 8.213/91, que dispõem sobre os planos de benefícios da Previdência Social Brasileira, sendo: a aposentadoria por idade; a aposentadoria compulsória; a aposentadoria por invalidez, se permanente; o auxílio-doença; e a pensão por morte.

Desta forma, ficam excluídos do acordo os seguintes benefícios previdenciários, previstos no art. 18 da Lei nº 8.213/91: aposentadoria por tempo de contribuição; aposentadoria especial; auxílio-acidente, auxílio reclusão e, salário-família e salário maternidade. No item 3.5.1, será enfatizada apenas as características inerentes ao benefício salário-maternidade, elemento norteador do presente estudo.

4.6.1 Salário-maternidade

No Brasil, o salário-maternidade é o benefício garantido à gestante segurada da Previdência Social. O recebimento do benefício é devido ao evento da maternidade, derivado do parto ou decorrente de adoção, com embasamento legal nos artigos 71 e 71-A da Lei 8.213/91 (Plano de Benefícios da Previdência Social). Portanto, as trabalhadoras que contribuirão terão direito a perceber o salário-maternidade nos 120 (cento e vinte) dias em que ficam afastadas do emprego, podendo ser estendido para 180 (cento e oitenta) dias para a empresa que aderir ao Programa Empresa Cidadão com base na Lei n. 11.770/2008.

As regras para concessão desse benefício foram disciplinadas nos art. 71 a 73 da lei supracitada, incluindo apenas as seguradas empregadas,

trabalhadoras avulsas e as empregadas domésticas. Finalmente, com a Lei n. 9.876/99, estendeu-se o direito ao salário-maternidade a segurada contribuinte individual e facultativa.

O valor do salário-maternidade pago à segurada obrigatória ou facultativa é diferenciado, sendo que para a segurada empregada e trabalhadora avulsa a remuneração é na integralidade, ou seja, igual ao que a mãe recebia antes do afastamento. Nos outros casos, varia de acordo com as regras aplicadas, mas nunca o pagamento poderá ser inferior a um salário mínimo. Ainda conforme decisão tomada pelo Supremo Tribunal Federal na ADIN n. 1.946, pode ser pago além do teto do RGPS, ou seja, o valor do salário-maternidade não tem fixação de teto-limite aos benefícios pagos pela previdência social.

Sabe-se que a Previdência Social, mediante a filiação e contribuição ao sistema, garante ao segurado a cobertura de situações impeditivas ao trabalho à percepção de rendimentos, nos caso de invalidez, idade avançada, doença, maternidade. Mas “Mesmo quem contribui para o financiamento do Sistema de Seguridade Social não pode ter certeza que terá a proteção realizada pelo Estado.” (STRAPAZZON; SAVARIS, 2013, p. 256). É apenas uma expectativa.

No MERCOSUL não é diferente. O Acordo Multilateral de Seguridade Social deixou de contemplar cobertura previdenciária para esse tão importante benefício. Embora os países membros ofereçam de acordo com as normas internas. No caso da Argentina, o auxílio maternidade não está vinculado ao Instituto de PAMI (Instituto Nacional de Serviços Sociais para Aposentados e Pensionistas), pois é um serviço prestado a mulher com recursos oriundos do recolhimento da contribuição de 7,5% do Empregador para Auxílios Familiares (não tem contrapartida do empregado). Este tipo de auxílios são pagos de acordo com os parâmetros de renda e tipo de auxílio, sendo fixado pelo Estado (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO et al., 2010).

Enquanto no Uruguai o direito à licença-maternidade e aos auxílios familiares são definidos com base no Decreto-Lei nº 15.084 e modificações, e Lei 18.227. Os valores mensais por beneficiário se estabelecerão de acordo ao número de menores que integrem o lar, o nível de escolaridade que estejam frequentando e a presença ou não de pessoas com necessidades (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO et al., 2010).

No Paraguai, o Sistema Previdenciário do Instituto de Previdência Social Paraguaio (IPS) abrange somente aposentadorias e pensões. Os demais auxílios ficam sob a responsabilidade do sistema de seguridade social que garante o seguro social, este com participação do Estado num percentual de 1,5% sob a contribuição do empregador. O seguro social administrado pelo Instituto de Previdência Social prevê auxílios assistenciais em saúde para trabalhadores assalariados com vínculo de emprego, aposentados e pensionistas e seus respectivos familiares. Esses auxílios, o trabalhador poderá solicitar e receber nos seguintes casos: por filho, por filho com necessidades especiais; pré-natal (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO et al., 2010).

Comparado com os demais países, o Brasil possui um rol extenso de benefícios previdenciários, pois além de incluir vários tipos de aposentadorias, vincula o salário-maternidade diretamente na previdência. Este ainda conta com as garantias e proteção em vários artigos (6º, 7º, XVIII, 201, II) da Constituição Federal de 1988.

4.6.2 Falta de cobertura nos benefícios para as mulheres

A cobertura de benefícios previdenciários concedidos através do Acordo Multilateral contribui para a garantia da dignidade humana. Porém, as normas que regem a circulação de trabalhadores no MERCOSUL devem ser revistas, pois não coincidem com a atual conjuntura internacional. Dentre

os aspectos que exigem uma nova regulamentação, incluem-se as novas categorias de ingresso de trabalhadores no país (BASSO, 1997, p. 453).

De acordo com dados do Ministério da Previdência Social, uma das categorias que se destacou no mercado de trabalho foi a das mulheres, fato confirmado também pelo IBGE (2012), conforme será apresentado na Tabela 3.

Tabela 3 – Taxa de participação em (%) no mercado de trabalho, segundo gênero

GÊNERO	POPULAÇÃO ATIVA	
	2003	2011
Homens	55,6	53,9
Mulheres	44,4	46,1

Fonte: elaborada pelo autor com base em IBGE (2012).

A Tabela 3 mostra o crescimento da participação das mulheres na População Economicamente Ativa (PEA) que passou de 44,4% para 46,1% em relação à participação masculina no período de 2003 a 2011, um incremento de 1,7 pontos percentuais. Embora pequeno, pode ser considerado um crescimento importante. Por outro lado, os homens tiveram a sua participação reduzida na mesma magnitude. Os dados apontam uma aproximação da participação entre os dois gêneros, o que exige maior empenho das políticas públicas para a categoria feminina, com leis específicas para atendê-las dignamente.

Dentre os países do Bloco, o Brasil e a Argentina são os pioneiros na implantação de sistema de previdência social, os quais foram, assim, considerados de mais desenvolvidos ou maduros. Os dois países adotam o tipo de Estado de bem-estar, definindo como modelo conservador-corporativo, pois entende que é a partir do trabalho que a pessoa supre as suas necessidades, ou seja, pela sua produtividade (LOUREIRO, 2004).

Outro dado relevante a ser considerado é o crescimento da Carteira de Trabalho assinada para mulheres conforme dados do IBGE (2012) que são apresentados na Tabela 4.

Tabela 4 – Taxa de participação de mulheres com carteira assinada

RAMO DE ATIVIDADE	MULHERES	MULHERES
	2003	2010
Indústria	49,7	66,7
Comércio	42,2	52,2
Construção	49,8	62,7
Outros serviços	38,7	44,2

Fonte: elaborada pelo autor com base em IBGE (2012).

Com base nos dados do quadro 3, elevou-se o percentual de mulheres com posse de carteira assinada. Os resultados demonstram que a mulher conquistou o mercado de trabalho desempenhando as mais diversas atividades. Ainda, esse elevado índice de mulheres com carteira assinada obviamente possibilitou o aumento das que contribuem para a previdência social.

A análise do art. 7º, § 1º do Acordo Multilateral, evidencia que somente serão objeto de compensação entre os Estados as prestações por velhice, idade avançada, invalidez ou morte. Essas prestações correspondem aos seguintes benefícios previdenciários concedidos pela Lei nº 8.213/91, disponibilizados pelo Regime Geral de Previdência Social:

- a) aposentadoria por idade;
- b) aposentadoria compulsória;
- c) aposentadoria por invalidez, se permanente;
- d) auxílio-doença, se temporário;
- e) pensão por morte.

Sendo assim, ficam excluídos do Acordo Multilateral os seguintes benefícios previstos no art. 18 da Lei nº 8.213/91, que dispõem sobre os Planos de Benefícios previdenciários no Brasil:

- a) para segurado: aposentadoria por tempo de serviço, aposentadoria especial; salário-família, salário-maternidade; auxílio-acidente;
- b) para o dependente; auxílio-reclusão.

Somente será analisada a forma de concessão do salário-maternidade, bem como, os requisitos necessários para obtenção do benefício, incluindo a renda inicial e o período de duração. Ressalta-se que, posteriormente, este tipo de benefício é foco principal de análise comparativa com os benefícios concedidos através de acordos internacionais de previdência.

4.7 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS ACORDOS BILATERAIS DE PREVIDÊNCIA QUE EVOLVEM A PARTICIPAÇÃO DO BRASIL

De acordo com o Ministério da Previdência Social, os países com os quais o Brasil mantém Acordo Internacional de Previdência Social podem ser verificados de acordo com o demonstrativo do Quadro 1.

Quadro 1 – Demonstrativo de benefícios previdenciários dos Acordos Bilaterais

VIGÊNCIA	BENEFÍCIO DOS PAÍSES	
	BRASIL	CABO VERDE
07 de fevereiro de 1979	Pensão por morte; aposentadoria por idade, por invalidez, por invalidez, por acidente do trabalho e por tempo de contribuição; salário-família; auxílio-doença; e auxílio-doença por acidente do trabalho.	Benefícios por morte, por idade, por invalidez, por maternidade, por incapacidade temporária de trabalho, por acidente de trabalho.
	BRASIL	CHILE

1º de março de 1994	Pensão por morte; aposentadoria por idade, por invalidez, por invalidez por acidente do trabalho; salário-família; auxílio-doença; e auxílio-doença por acidente de trabalho.	Benefícios por morte, por idade, por invalidez por incapacidade temporária de trabalho, por acidente de trabalho, por doença profissional e por maternidade.
	BRASIL	ESPANHA
1º de dezembro de 1995	Pensão por morte; aposentadoria por idade, por invalidez, por invalidez por acidente de trabalho e por tempo de contribuição; salário-família; auxílio-doença; auxílio-doença por acidente de trabalho, e auxílio-acidente.	Benefícios por morte, por invalidez, por idade, por doença profissional, por acidente do trabalho, por incapacidade temporária de trabalho e por maternidade; e proteção familiar.
	BRASIL	GRÉCIA
1º de setembro de 1990	Pensão por morte; aposentadoria por idade, por invalidez, por invalidez por acidente de trabalho; e por tempo de contribuição; salário-maternidade; auxílio-acidente; auxílio-doença; auxílio-reclusão, e auxílio-doença por acidente de trabalho.	Benefícios por morte por idade, por invalidez, por maternidade, por doença profissional, por acidente do trabalho, e por incapacidade temporária de trabalho; e prestações familiares.
	BRASIL	ITÁLIA
5 de agosto de 1967	Pensão por morte; aposentadoria por idade, por invalidez, por invalidez por acidente de trabalho; auxílio-doença; auxílio-doença por acidente de trabalho, e auxílio-acidente.	Benefícios por morte por idade, por invalidez, por maternidade, por doença profissional, e por incapacidade temporária do trabalho e por acidente do trabalho, e seguro contra tuberculose.
	BRASIL	LUXEMBURGO
1º de agosto de 1967	Pensão por morte; aposentadoria por idade, por invalidez, por invalidez por acidente de trabalho e por tempo de contribuição; auxílio-doença; auxílio-doença por acidente de trabalho, e auxílio-acidente.	Benefícios por morte por idade, por invalidez, por doença profissional, por acidente de trabalho e por maternidade; e salário-família.
	BRASIL	PORTUGAL

25 de março de 1995	Pensão por morte; aposentadoria por idade, por invalidez, por invalidez por acidente do trabalho e por tempo de contribuição; salário-família; auxílio-doença, auxílio-acidente e auxílio-doença por acidente de trabalho.	Benefícios por morte por idade, por invalidez, por maternidade; por doença profissional e por acidente de trabalho.
	BRASIL	ALEMANHA
1º de maio de 2013	No RGPS: Aposentadorias por Idade, Tempo de contribuição, Invalidez e Especial; pensão por morte auxílio-acidente. RPPS: aposentadorias e pensões por morte.	Aposentadorias por Tempo de contribuição, Invalidez e Especial; pensão por morte.

Fonte: adaptado de Brasil (2001b).

Em análise ao Quadro 1 dos benefícios previdenciários concedidos nos Acordos Bilaterais,¹¹ percebeu-se que a proteção à maternidade está assegurada praticamente por todos os países com os quais o Brasil se relaciona. Observou-se ainda que os Acordos Bilaterais ratificados pelo Brasil após a promulgação da Constituição Federal de 1998, pouco têm se modificado a realidade brasileira, considerando que, todos os países acordantes incluíram no rol de benefícios o salário-maternidade. Observa-se que o Brasil apenas incluiu esse tipo de benefício no acordo com a Grécia.

Outra importante consideração a fazer e em relação aos países que integram o Bloco do MERCOSUL com quem o Brasil manteve Acordo Bilateral antes da vigência do Acordo Multilateral. Dentre os países, destaca-se a Argentina e o Uruguai, conforme será apresentado no Quadro 2.

¹¹ Acordos Bilaterais são os pactuados somente entre dois países, ex: Brasil X Chile (MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2007).

Quadro 2 – Demonstrativo de benefícios previdenciários dos Acordos Bilaterais de países atualmente integrantes do Bloco

VIGÊNCIA	BENEFÍCIO DOS PAÍSES	
	BRASIL	URUGUAI
1º de outubro de 1980	Pensão por morte; aposentadoria por idade, por invalidez, por invalidez por acidente do trabalho; auxílio-doença; e auxílio-doença, auxílio por acidente do trabalho e aposentadoria por tempo de contribuição.	Benefícios por morte, por idade, por invalidez, por doença profissional, por enfermidades e acidentes comuns; prestações familiares.
	BRASIL	ARGENTINA
1º de março de 1994	Benefício por incapacidade temporária do trabalho, por invalidez, por velhice, por contribuição, benefício por morte, natalidade, benefício por acidente de trabalho, por doença profissional; salário-família.	Benefício por incapacidade temporária do trabalho, por invalidez, por velhice, por contribuição, benefício por morte, natalidade, benefício por acidente de trabalho, por doença profissional; salário-família.

Fonte: adaptado de Brasil (2001b).

A análise do quadro 6 mostra que nesses Acordos Bilaterais ratificados com o Brasil nenhum país acordante¹² formalizou o benefício “maternidade”. Sendo assim, as mulheres não tiveram assegurado o benefício, mesmo estando previsto constitucionalmente nas leis internas destes países como foi abordado no item 3.5.1.

Essa realidade, como pode ser observada no quadro 6, tem revelando poucos avanços nos atuais acordos que o Brasil ratificou.

¹² País Acordante – país com o qual o Brasil mantém Acordo Internacional de Previdência Social. No âmbito dos Acordos Internacionais de Previdência Social, o Brasil também é denominado país acordante (BRASIL, 2012).

Quadro 3 – Demonstrativo de benefícios previdenciários dos Acordos Multilaterais

VIGÊNCIA	BENEFÍCIO DOS PAÍSES	
	BRASIL	ARGENTINA, PARAGUAI, URUGUAI
1º de junho de 2006	Pensão por morte; aposentadoria por idade, por invalidez; auxílio-doença.	Benefícios por morte, idade avançada, por velhice e por invalidez; auxílio-doença.

Fonte: adaptado de Ministério da Previdência Social (2007).

Ao analisarmos anteriormente os dados do quadro 6, confirma-se a exclusão do benefício de maternidade às mulheres trabalhadoras do Bloco do MERCOSUL. Este, novamente não foi contemplado no rol de benefícios previdenciários acordados pelo Brasil e por seus países signatários no Acordo Multilateral de Previdência. Situação semelhante a essa também se confirma nos acordos bilaterais apresentados no quadro 4. O Brasil é o país que menos garante nos acordos o Salário maternidade. Mesmo ratificando nas Convenções, não contemplou o benefício às mulheres trabalhadoras brasileiras, que migram entre os países do bloco em busca de melhores oportunidades de trabalho.

Nos Acordos Bilaterais dos quais o Brasil ratificou na área previdenciária, percebe-se que a grande maioria dos países procurou garantir essa importante prestação previdenciária às mulheres, o salário-maternidade. Outra importante consideração a ser feita é em relação aos países do Bloco que mantiveram Acordos Bilaterais de previdência com o Brasil, bem como os atuais Acordos Multilaterais do MERCOSUL, ambos não contemplaram o direito as mulheres do o salário-maternidade. Desta forma, as mulheres não foram amparadas novamente em seus direitos.

Dentre os benefícios previdenciários excluídos neste acordo, está o salário maternidade. Este, por sua vez, fere outros documentos internacionais ratificados pelos países nas Convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT), bem como ratificado pelo próprio Brasil como a Convenção nº 3 e nº 103 sobre proteção à maternidade.

4.8 DOCUMENTOS INTERNACIONAIS QUE GARANTEM A PROTEÇÃO À MATERNIDADE

No Brasil, o Sistema de seguridade social é orientado pela lógica dos direitos humanos e da proteção coletiva, considerando que: “Todo serviço financiado por todos é acessível a todos”. Mesmo assim, o modelo constitucional de seguridade social brasileira não é inclusivo, uma vez que as políticas econômicas de modernização conservadora são discriminatórias. Exemplo disso são os direitos fundamentais do art. 6º que, às vezes, para sua proteção, necessitam da interferência do judiciário (STRAPAZZON; SAVARIS, 2013, p. 236).

Na visão de Strapazzon e Savaris (2013, p. 231-248), o sistema brasileiro de seguridade social pode ser compreendido a partir de diferentes fases: a) modelo pré-constitucional de direitos sociais; b) modelo constitucional de seguridade social; c) modelo liberal, com entrada de leis especiais como a Lei de Planos e de Benefício (8.213/91); d) modelo analítico de seguridade social. O modelo liberal sustenta que a natureza contributiva do segurado deve ser o elemento principal para a distinção da previdência social, dos outros demais regimes: saúde e assistência que são gratuitos, portanto universais.

O Princípio que inspira o direito de seguridade social nacional e internacional foi baseado no Plano Britânico de Social Security. Contempla esses importantes princípios: proteção universal, valores adequados dos benefícios pagos pelo Estado, financiamento estável de um sistema coletivo de proteção, distinção entre contribuinte e beneficiários (benefícios gratuito e obrigatório), pagamento aos que perderam a renda própria (STRAPAZON; SAVARIS, 2013, p. 237).

Em tese, de certa forma, esses princípios servem de pilar para assegurar a dignidade humana. De acordo com Häberle (2009, p. 46), o

reconhecimento da dignidade, além de ser um direito personalíssimo, é inerente à família e a todos os membros da sociedade, assim disciplinados no art. 1º da Declaração Universal dos Direitos Humanos: “[...] todos os homens nascem livres e são iguais em dignidade e direitos.” Nessa lógica, quando não contemplado pelas leis, a proteção à maternidade nega-se o reconhecimento da dignidade aos demais familiares. Portanto, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada em 1948, assim dispõe:

Artigo XXV: 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. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

O enunciado acima confirma a importância da concessão desse benefício a todas as mulheres trabalhadoras que contribuem para a Previdência Social. Nesse caso, o direito ao bem-estar pode ser garantido pelo auxílio maternidade, o qual suprirá necessidades pela perda dos meios de subsistência, ou seja, o afastamento do período pós-parto sem remuneração do trabalho. No caso brasileiro, este afastamento varia de 120 dias a 180 dias.

Nessa mesma linha, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948) assim reconhece:

Art. 25. Reconhece que todos têm direito a um padrão de vida adequado que lhes assegure a si como a sua família, saúde e bem-estar e, em particular, cuidados médicos e os serviços sociais necessários; direito ao seguro em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice e outros casos de perda dos seus meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.

Mais uma vez comprova-se pela necessidade e amparo legal que, o salário maternidade é uma necessidade primordial para ajudar a manter o adequado padrão de vida à família. Justifica-se o recebimento do benefício no Acordo Multilateral de Previdência no MERCOSUL, pelo simples fato da mulher estar impedida para o trabalho por circunstância alheia a sua vontade durante o período pós-parto.

Outro importante documento ratificado pelo Brasil foi o Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). O mesmo exemplifica no art. 9º o reconhecimento da pessoa humana à previdência social e a seguridade. Já nos artigos subsequentes (10 e 11), aparece a proteção à família, às mães e às crianças, destacando a garantia devida adequada e digna (LEAL, 2000).

No PIDESC, a maternidade conta com proteção, pois reconhece às mulheres trabalhadoras o direito de perceber prestações adequadas de seguridade social (art. 10º,2).

2. Uma proteção especial deve ser dada às mães durante um período de tempo razoável antes e depois do nascimento das crianças. Durante este mesmo período as mães trabalhadoras devem beneficiar de licença paga ou de licença acompanhada de serviços de segurança social adequados. (CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2011).

Outro motivo relevante para garantir no Acordo Multilateral de Previdência a maternidade é que a mulher contribui ao estar legalmente no mercado de trabalho. Sendo assim, esse direito não deve ser apenas expectativa para recebimento do benefício, mas sim deve ser a garantia da mulher em caso de necessidade.

Outros documentos como Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (1979) pode ser a base para inclusão do auxílio maternidade. Preceitua o artigo:

Art. 11 – 1. Inciso ‘e’’: estabelece que os Estados- Partes devem eliminar a discriminação contra as mulheres em matéria de emprego e garantir a igualdade de direitos entre homens e mulheres, em particular o direito à seguridade social, em casos de aposentadoria, desemprego, doença, invalidez, velhice ou outra incapacidade para trabalhar. (CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2011).

Nessa lógica, a maternidade mesmo que por período determinado não deixa de ser considerada uma forma de incapacidade para o trabalho. Logo, requer que a concessão do benefício seja deferida a todas as mulheres parturientes.¹³ Ainda conforme previsto no próximo artigo: “Art. 11 – 2. inciso “b”’: requer que os Estados- Partes adotem medidas adequadas para a aquisição de benefícios sociais durante a licença-maternidade.” (CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2011).

Novamente, esse tão importante documento que trata sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher, deixou de ser observado pelo Brasil e por seus países signatários do Acordo do MERCOSUL. O artigo supracitado impõe aos Estados o dever de atender a mulher com benefícios sociais. De acordo com o art. 6º da Constituição de 1998, esses benefícios sociais incluem a proteção à maternidade. Ainda, como pertencem à categoria dos direitos sociais, são direitos relacionados à igualdade, que garantem aos indivíduos condições materiais necessárias para a sua sobrevivência digna, consistindo em pressupostos essenciais para o exercício da cidadania.

Na visão de Strapazon e Savaris (2013, p. 256), “[...] mesmo aqueles que contribuem para o financiamento do sistema de seguridade social não podem ter certeza de que suas expectativas de proteção social serão realizadas pelo Estado.” Assim, a CF/88, ao afirmar que a previdência social deverá ser organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo

¹³ Mulher que se encontra em trabalho de parto ou acabou de dar à luz.

e de filiação obrigatória para trabalhadores, abre precedentes que a mulher terá seus direitos garantidos, bem como, previsto constitucionalmente conforme descreve o artigo 201, inciso II – proteção à maternidade, especialmente à gestante. Em relação a esse tema, a legislação precisa evoluir para dar garantia ao trabalhador, principalmente nesses casos em que o cidadão, em especial, as mulheres, com o processo da globalização busca outros rumos para trabalhar e conseqüentemente melhorar de vida.

Na maioria das vezes, algumas interpretações reconhecem que os direitos sociais são conectados aos direitos civis e políticos, portanto, na sua indivisibilidade, bem como consideram estes direitos como suscetíveis a disponibilidades econômicas de cada Estado (LEAL; RIBEIRO, 2013, p. 357).

No caso dos benefícios previdenciários, o custo não é apenas do Estado, pois tem a contrapartida dos trabalhadores e empregadores. Então, o recebimento desses benefícios não deve ficar condicionado à reserva do possível. Ressaltando que a maioria dos países do MERCOSUL possuem sistemas previdenciários mistos, o que não é o caso do Brasil, que tem um sistema previdenciário de repartição previsto constitucionalmente no art. 195, II, da CF/88.

A Observação Geral nº 19 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (2007) também contempla o direito à seguridade social, além de um item específico sobre o assunto:

g) Maternidade

19. O artigo 10 do Pacto prevê expressamente que “as mães trabalhadoras devem beneficiar de licença paga ou de licença acompanhada de benefícios previdenciários adequados”. A licença-maternidade para todas as mulheres, incluindo as do trabalho atípico deve ser concedida, e os benefícios devem ser fornecidos para um adequado período.¹⁴

¹⁴ O Comitê nota que a Convenção nº 183 (2000) da OIT relativa à proteção da Maternidade prevê que a licença-maternidade deve ser por um período não inferior a de 14 semanas, incluindo um período

Na continuidade, o item 2 da Observação nº 19 trata da Igualdade de gênero, assim define: “32. O Comentário Geral nº 16 (2005) sobre a igualdade de direitos dos homens e mulheres para o gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais: garantia de licença de maternidade para as mulheres e licença paternidade para os homens.” (DECLARAÇÃO DE DIREITOS ECONÔMICOS..., 2007).

Percebe-se que todos os documentos internacionais citados trataram a mulher com dignidade. Asseguram-lhes direitos indispensáveis para a efetivação das garantias mínimas de subsistência, no caso de afastamento do trabalho por motivo da maternidade.

Os embaraços impostos aos direitos prestacionais fundamentais de seguridade social afetam severamente a dignidade de seus titulares na medida em que afetam a dignidade da sobrevivência e da existência (as condições mínimas) de seus titulares (STRAPAZZON; RENCK, 2013).

Evidentemente, a falta de condições mínimas de sobrevivência afeta a dignidade, porém, a não inclusão da concessão do benefício de maternidade nos Acordos, tanto Bilaterais como Multilaterais que o Brasil ratificou, podem ser entendidos como afronta ao princípio da dignidade humana previsto no art. 1º, III, da CF/88.

Sarlet (2005, p. 15-21) entende que a dignidade da pessoa humana é um valor moral e espiritual indissociável da pessoa e está presente em todo ser humano. Como qualidade intrínseca da pessoa é considerada irrenunciável e inalienável. Trata-se, porém, de um princípio historicamente construído, de modo que o seu exercício pleno representa uma garantia de harmonia social.

Assim, o Acordo de Previdência do MERCOSUL, ao não contemplar o auxílio-maternidade, violou este princípio. O Estado brasileiro foi omissivo ao não oferecer o benefício, conforme observado no Item 3.6, análise

de licença compulsória seis semanas após o parto.

comparativa entre os acordos de previdência que envolvem a participação do Brasil.

A Previdência Social é o sistema pelo qual as pessoas vinculadas a algum tipo de atividade laborativa, ao contribuir, estão protegidas, bem como seus dependentes, em caso de algum infortúnio, tais como: morte, invalidez, doença, acidente de trabalho, idade avançada e desemprego involuntário, ou, também, quando a lei determina amparo financeiro à pessoa; como, por exemplo, a reclusão e a maternidade; mediante prestações pecuniárias ou serviços. (CASTRO; LAZZARI, 2005, p. 66).

Desta forma, o trabalhar que contribuir com a previdência, o segurado espera os benefícios quando dela precisar. No caso dos Acordos Internacionais não é diferente. Toda é qualquer pessoa, ao deslocar-se a trabalho para outros países, espera contar com a proteção desses benefícios.

Nos casos em que o Brasil não mantém Acordo, não será possível a permissão de Deslocamento Temporário. O segurado, ao prestar serviço no exterior, sua empresa deverá continuar efetuando a contribuição previdenciária correspondente no Brasil. Na hipótese do trabalhador deslocar-se para país com o qual o Brasil não mantém Acordo, sem vínculo empregatício no Brasil, poderá contribuir como facultativo para a Previdência Social Brasileira, a fim de manter a qualidade de segurado (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2007).

Portanto, os Acordos Internacionais têm por objetivo proteger os trabalhadores, mas no caso da ausência de benefícios, o trabalhador fica sem desamparado. Nesse aspecto, o auxílio-maternidade não tem cobertura, a mulher para garantir seus direitos, deverá observar as legislações pertinentes, inclusive as mais benéficas em caso de necessidade.

O Acordo Multilateral de Seguridade Social prevê deslocamento temporário, com a manutenção da contribuição ao país de origem, o qual deverá ser inferior a 12 meses, prorrogável por igual período. Desta forma,

o trabalhador continua com garantias e direitos do país de origem onde mantém seu vínculo previdenciário.

Para as mulheres, essa cláusula de abertura na legislação pode lhes beneficiar, caso contrário, a aplicação do Acordo Multilateral do MERCOSUL trará prejuízos, ao não se adequar aos instrumentos internacionais que violam as leis que deveriam proteger as mulheres quanto à concessão de direito ao auxílio-maternidade. A Tabela 5 apresenta os cinco benefícios mais procurados pelos segurados do regime geral.

Tabela 5 – Demonstrativo dos cinco benefícios previdenciários atualmente com maior demanda no regime geral

Benefício	Número de benéficos
Auxílio-doença	2.276.443
Aposentadoria por idade	656.150
Salário-maternidade	628.409
Pensão por morte previdenciária	442.058
Aposentadoria por tempo de contribuição	297.593

Fonte: DATAPREV (2014).

Observa-se pela Tabela 5 que o salário maternidade ocupa a terceira posição dentre os benefícios concedidos com maior demanda no Brasil. A liderança absoluta dos atendimentos é do auxílio-doença com 2.276.443 casos. Através destes dados, identificou-se que o salário-maternidade figura dentre os benefícios previdenciários mais procurados no regime geral. Logo, poder ser considerado muito valioso na atual conjuntura, em que muitas mulheres destacam-se como chefes de família. Este benefício permite às mulheres trabalhadoras prover seu próprio sustento e da família através do valor mensal recebido com benefício de maternidade.

A saúde, diferentemente da previdência, é feita por um sistema de cooperação entre o país de origem onde aquele segurado se encontra. Quando o tratamento médico é necessário durante a estada fora, após a apresentação do certificado expedido pelo Estado de origem para a

comprovação de cobertura, o sistema do país onde o segurado se encontra prestará o tratamento médico. O sistema que prestou o serviço é, então, reembolsado pelo país de origem do segurado (BRASIL, 2006).

No caso de estada temporária em outro país, está claro que a pessoa permanece coberta pelo sistema de seguro-saúde de seu país de residência. Enquanto que para obter os benefícios previdenciários, são estabelecidos critérios para o recebimento, em conformidade com os acordos na área previdência. No caso do MERCOSUL, o benefício de maternidade ficou fora da lista. Assim, esse benefício não conta atualmente com proteção jurídica.

4.8.1 Razões que justificam a inclusão do salário-maternidade nos acordos ratificados pelo Brasil

Quase todos os acordos de seguridade social cobrem doença e maternidade. Isso faz sentido, uma vez que, no caso de mudança de um país para outro, e especialmente quando se trata de uma estada temporária em outro país, torna-se vital contar com uma proteção contínua em situações de doença e maternidade. Porém alguns acordos não cobrem doença e maternidade (BRASIL, 2006). Dentre eles, destacamos os Acordos Multilaterais do MERCOSUL na área da previdência.

O não acolhimento do benefício para as mulheres significa falta de comprometimento das políticas públicas. O avanço nas legislações obriga incluir as mulheres como no caso da exigência no processo eleitoral, devendo a composição de chapas conter pelo menos 30% do número de vagas para candidatos reservado às mulheres.

Dentre outros fatores, a contribuição previdenciária obrigatória no acordo deve ser o ponto chave para a concessão do benefício de maternidade, pois no caso de brasileiros residentes em países com os quais o Brasil não mantenha acordo de previdência social, podem contribuir

diretamente para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), na condição de segurado facultativo¹⁵. Essa condição de segurado facultativo, segundo Guia Informativo do MPS de 2007, possibilita o segurado, desde que cumpridas às condições estabelecidas, fazer jus a todos os benefícios previstos na Lei 8.213/91, dentre estes está o salário-maternidade.

Nessa lógica, o Acordo não veio de encontro a atender às necessidades das mulheres, pois além de não inovar benefícios considerados de suma importância nos dias atuais, pela entrada em massa das mulheres no mercado de trabalho, demonstrado no item 4.6.2 (Tabela 3). Discriminou novamente a mulher ao excluir do Acordo Multilateral de Previdência, a proteção à maternidade. Conforme referenciado pelo estudo, somente no Acordo Bilateral com a Grécia ratificou-se este direito, deixando as demais brasileiras que desenvolvem atividade laboral em outros países sem essa cobertura.

Evidencia-se, assim, uma das formas de discriminação contra a mulher mais penosa do que se imagina. Nesse período, de afastamento do trabalho, após o parto, a mulher fica exposta a risco, sendo que a remuneração até então percebida não mais integra a renda familiar. Com isso, dificultará o acesso a bens, para atender as necessidades básicas, como alimentação, vestuário, moradia, entre outras, comprometendo a qualidade de vida.

Não é justo que quem contribui para a previdência não receba sua contrapartida que é o benefício. Nesse aspecto, foi observada a vantagem do deslocamento temporário, pois permite ao cidadão continuar a contribuir para a previdência de seu país de origem, e obviamente obter quando necessitar, a concessão dos benéficos previdenciários solicitados.

¹⁵ Pode filiar-se ao Regime Geral de Previdência Social como segurado facultativo, a pessoa maior de dezesseis anos de idade que não exerça atividade remunerada que a enquadre como segurado obrigatório da previdência social (DATAPREV).

Como identificado nas Constituições e Leis Previdenciárias dos países do MERCOSUL, são poucos os que têm o benefício de maternidade ligado diretamente na Previdência Social, como é o caso do Brasil. Observou-se que na maioria dos países esse benefício faz parte da seguridade social, porém vinculado à assistência. Nesse caso, os parâmetros de recebimento do benefício ficam condicionados a critério e valores, pois têm a contrapartida do Estado e do empregador.

Não se pode deixar de abordar que os regimes de previdência social dos países do Bloco não são regimes únicos, uns sistemas são capitalizados enquanto outros são de repartição¹⁶. Mesmo assim, não justifica a prática da não inclusão de alguns benefícios como a maternidade, pois a mulher contribui diretamente para o sistema previdenciário, sobre sua renda mensal.

Considerando que além do Brasil prever na Constituição Federal/88 a proteção à maternidade, foram ratificados importantes documentos internacionais. Cabe aqui então a seguinte reflexão: Porque em quase todos os Acordos previdenciários que se ratificou não foi contemplada a proteção à maternidade com os países com os quais efetivou acordos?

Nesse sentido é importante destacar as palavras da autora Flávia Piovesan quando coloca que dentre categorias vulneráveis, aparece a das mulheres que devem ser vistas nas suas especificidades e peculiaridades de sua condição social. Acrescenta ainda que, ao lado do direito à igualdade deve-se considerar outro direito fundamental, o direito à diferença. Entende ainda que, somente quando se respeita as diferenças e a diversidade pode-se assegurar-lhes um tratamento especial. Assim, ao permitir ao este grupo ser visto em suas especificidades e concreticidade fica garantida a qualidade da proteção.

¹⁶ Regime de capitalização: cada segurado contribui para o seu próprio benefício futuro, este regime é uma poupança individual, ex: Chile. No regime de repartição, os segurados na ativa contribuem para o pagamento dos benefícios do grupo de segurados em inatividade, ex: Brasil decorrência da adoção do princípio da solidariedade conforme art. 195, II, da CF/88.

Sabe-se que a lei prescreve que se trate igual aos iguais e, pelo contrário, desigualmente aos que estejam em situação desigual. Assim a igualdade na lei não impede a diferença e não caracteriza tratamento discriminatório. Esse fator deve ser considerado quando da ratificação de acordos, principalmente, no caso das mulheres por se encontram dentre as categorias mais vulneráveis de risco social.

Observa-se no MERCOSUL que esse dispositivo da lei não foi dado a devida importância quando da ratificação do Acordo Previdenciário. As mulheres foram prejudicadas em seus direitos, principalmente pela não inclusão do salário maternidade no acordo, afastando-se alguns de seus direitos e garantias considerados fundamentais.

É importante destacar que, com o processo de feminização, as maiores vítimas de violação dos direitos econômicos, sociais e culturais são as mulheres (PIOVESAN, 2003 p. 252). Percebe-se assim que ao ratificar o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) o Brasil, a partir de 1992, obriga-se a promover e garantir todos os direitos promovidos no Pacto, tanto para adoção de políticas públicas e programas, quanto para promover ações compatíveis com sua efetivação para todos os seus cidadãos. Desta forma, mais uma vez evidenciou-se as garantias de proteção às mulheres quando se estabeleceu no pacto a proteção à maternidade.

Ainda, o artigo 5º, item 2, do PIDESC, não permite qualquer restrição ou suspensão dos direitos humanos fundamentais reconhecidos em virtude de leis dos países, bem como, aceita pretextos que o Pacto não reconheça ou os reconheça em menor grau. Outro aspecto a destacar é que o Pacto define que os Estados Partes reconhecem o direito de toda pessoa à previdência social, inclusive ao seguro social (art. 9º). Portanto, cabe mais uma vez refletir sobre o porquê da falta da proteção à maternidade à mulher. O referido artigo reconhece a seguridade social como direito humano, subentendendo-se que a previdência social é um direito fundamental. Portanto, como categorias

dos direitos humanos não devem ser consideradas supralerais, e sim direitos fundamentais, principalmente aqueles previstos na Constituição, como é o caso da proteção à maternidade. Tudo isso constitui um forte indicativo de proteção, não podendo ser ignorado ou suprimido das leis como ocorreu quando da ratificação do acordo previdenciário do MERCOSUL e de outros acordos.

Recentemente o Brasil firmou na área da previdência, acordo com a França. Neste acordo verificou-se que foi dada a devida importância para a proteção à maternidade. O artigo 2º, “a e “b”, prevê com prioridade, dentre os benefícios assegurados aos trabalhadores, o salário maternidade para as mulheres, e, inclusive o direito a prestação à paternidade. Com a inclusão deste direito considerado fundamental, tão polêmico, espera-se que sejam revistos todos os acordos pactuados pelo Brasil. Só assim se pode crer numa visão mais humanista e solidária com as causas sociais. Espera-se que a sociedade brasileira, através da inovação das leis, possa atender as reais necessidades da população. Tanto que a proteção social caminha rumo à universalidade do seu atendimento, pois o desenvolvimento da seguridade social mediante o diálogo social é o caminho para a garantia da proteção social.

Ainda, conforme os preceitos assegurados no artigo 4º da Constituição Federal de 1998, a República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais por princípios, dentre estes, a prevalência dos direitos humanos. Portanto, considera-se a proteção social como direito humano fundamental entendendo que para o Brasil, o desenvolvimento do MERCOSUL configura mais do que um ideal político-econômico, mas o cumprimento de dispositivos constitucionais elencados no parágrafo único, que além de buscar a integração econômica, política, visa à integração social dos povos (BRASIL, 2008).

Comparado ao Bloco Europeu, os países como Grécia, Espanha e Portugal que firmaram acordo com o Brasil na área da previdência estavam

mais avançados na concessão dos benefícios, estes países possuem nível equilibrado de desenvolvimento. Assim também estabeleceram a forma de pagamento com moeda unificada para o bloco, prevalecendo o euro. Enquanto Bloco, no MERCOSUL não foi possível estabelecer condições de pagamentos para benefícios previdenciários, nem definir a moeda. Com essas ponderações, o acordo previdenciário no MERCOSUL tem muito a avançar, tanto nas questões sociais quanto econômicas.

CAPÍTULO V
CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho descreve as importantes mudanças socioeconômicas provocadas pelo processo de globalização mundial. Verificou-se que essas mudanças foram mais intensas entre o final do século passado e início do século XXI, tendo como fator acelerador o processo de globalização. Isso decorre da ampliação do mercado de trabalho que teve como consequência o aumento do trânsito de pessoas em busca de melhores oportunidades de emprego no exterior. Esse processo migratório tem gerado problemas de ordem previdenciária, cujas nações receptoras da mão de obra estrangeira precisaram pensar na criação de instrumentos de proteção dos trabalhadores em trânsito no país. Diante disso, para atender a essa demanda foi necessário incrementar a seguridade social, que, passou a ter que atender os brasileiros além de sua extensão territorial.

Demonstrou-se ter havido um nível crescente das exigências no mercado de trabalho, motivadas pela maior grau de acesso às informações das pessoas. O processo contínuo de evolução da sociedade requer uma atitude mais atuante do Estado na oferta de políticas públicas, no sentido de proporcionar mecanismos promotores do bem-estar da coletividade.

Percebe-se que o desenvolvimento econômico só é aceitável quando acompanhado de melhorias no padrão de renda, com boa distribuição, envolvendo o lado humano e social. Logo, entende-se que proteger os direitos do trabalhador é resguardar toda a sociedade. Demonstrou-se que a previdência social tem como função garantir a proteção social, de modo a assegurar o princípio da dignidade da pessoa humana, gerando bem-estar de seus cidadãos.

O Brasil, enquanto nação tem ainda muitos desafios na criação de políticas públicas de proteção, respeito e promoção dos direitos constitucionais de seguridade social como os direitos humanos e fundamentais. Portanto, ampliar essa proteção, principalmente, em especial dos trabalhadores, exige a criação de leis específicas que visam acompanhar as mudanças estruturais da sociedade.

Para acompanhar as modernidades advindas da globalização o Brasil teve que inovar na sua legislação, mediante tratados e acordos internacionais. Uma dessas formas foi o estabelecimento de Acordos Bilaterais de Previdência Social com vários países. Em nível de MERCOSUL foi assinado o atual Acordo Multilateral de Seguridade Social do Bloco. Neste último, priorizou a previdência social, definindo os benefícios que podem ser garantidos aos trabalhadores fora de seu domicílio.

Esses mecanismos possibilitaram atender a grande maioria dos trabalhadores empregados. Porém, como nos acordos não foi estabelecida a unificação das leis previdenciárias do Bloco, cada Estado-Parte ficou livre para prestar assistência previdenciária de acordo com a legislação vigente em cada país.

A análise do rol de benefícios acordados pelos países do bloco demonstrou não ter havido a pactuação de alguns benefícios importantes, deixando marginalizada uma parte dos trabalhadores que ficaram sem proteção. Nos acordos também não foi observada a necessidade de adaptação da legislação previdenciária para novos pressupostos fáticos, como a entrada da mulher no mercado de trabalho. O estudo deixa claro a falta de preocupação dos legisladores na criação de políticas públicas voltadas à proteção social com as mínimas garantias trabalhistas e previdenciárias, com o objetivo de proteger as trabalhadoras do MERCOSUL. A lei contemplou benefícios como auxílios decorrentes de doenças, desemprego, aposentadoria e pensão, porém, não contemplou nenhuma medida de proteção à maternidade.

Neste sentido, entende-se que a função social do Estado deve ser ampliada, observando-se na íntegra todos os direitos sociais previstos constitucionalmente. Cita-se como exemplo a Constituição Brasileira que prevê no art. 6º a proteção à maternidade e no art. 7º, inciso XVIII, a forma de assegurar, a licença a gestante, sem prejuízo do emprego e do salário.

Apesar disso, essa previsão constitucional não integra os acordos. No acordo de previdência social ratificado entre países acordantes do bloco, a proteção à maternidade não foi regulamentada pelo acordo previdenciário. O art. 7º do Acordo Multilateral de Seguridade social do MERCOSUL assegura que os períodos de contribuição, cumpridos nos territórios dos Estados-Partes serão considerados para fins, apenas das prestações por velhice, idade avançada, invalidez ou morte, na forma e nas condições estabelecidas no Regulamento Administrativo. Os benefícios supracitados no acordo correspondem às mesmas prestações previdenciárias previstas na Lei nº 8.213/91, que dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social Brasileira, sendo: a aposentadoria por idade; a aposentadoria compulsória; a aposentadoria por invalidez, se permanente; o auxílio-doença; e a pensão por morte.

Desta forma, o salário-maternidade, que é um dos benefícios garantido à gestante segurada da Previdência Social Brasileira, foi literalmente excluído do acordo. Sendo assim, somente as trabalhadoras brasileiras portadoras do Certificado de Deslocamento Temporário para o trabalho, farão jus ao benefício. Esta é a única maneira de continuar a contribuir com a previdência brasileira para ter o direito ao recebimento do benefício. No caso da mulher se deslocar de um país para outro num período inferior a 12 meses, ela ficará assegurada em seu país de origem. Se for uma brasileira que vai trabalhar temporariamente na Argentina e necessitar de salário maternidade, terá seu direito assegurado no acordo, em conformidade com a legislação brasileira (Lei 8.213/91).

Comparando a legislação dos países do bloco foram identificadas importantes lacunas que resultam na falta de cobertura aos trabalhadores e trabalhadoras dos países signatários do MERCOSUL. A legislação brasileira é a mais abrangente em termos previdenciários em relação aos demais países. A falha foi criada quando da assinatura dos acordos que desconsideram a previdência social como proteção das trabalhadoras.

Demonstrou-se que nos acordos bilaterais com os quais o Brasil se relaciona a proteção à maternidade ficou assegurada pelo Cabo Verde, Chile, Espanha, Grécia, Itália, Luxemburgo, Portugal e Alemanha. Porém, da parte do Brasil apenas ficou reconhecido este benefício com a Grécia e atualmente com a França.

Em síntese, o estudo possibilitou afirmar que o acordo previdenciário do Mercosul não oportuniza proteção total aos trabalhadores, especialmente ao benefício da proteção à maternidade que não entre os países signatários. Portanto, o acordo carece de uma profunda reavaliação, uma vez que existem documentos internacionais ratificados pelo Brasil que possibilitam o embasamento jurídico para inclusão deste benefício no Acordo com os países do Bloco.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. Notas sobre a exigibilidade legal dos direitos sociais. In: SARLET, Ingo Wolfgang. *Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

ACORDO previdenciário entre Brasil e França entra em vigor. Os *benefícios da Previdência Social*. O direito previdenciário para leigos. Disponível em: <<http://www.aposentadorias.net/2014/09/acordo-previdenciario-entre-brasil-e-franca-entra-vigor.html#axzz3GoXunNuw>>. Acesso em: 28 set. 2014.

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2011.

ALVES, Carlos Marne Dias. *Previdência no MERCOSUL*. 2006. 172 p. Dissertação (Mestrado em Direito das Relações Internacionais)–Centro Universitário de Brasília, Brasília, DF, 2006. Disponível em: <<http://repositorio.uniceub.br/bitstream/123456789/3550/3/CarlosMarne.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2014.

BAEZ, Narciso Leandro Xavier. Direitos humanos fundamentais e direitos humanos dependentes de fatores culturais – novos rumos de uma possível coexistência. In: BAEZ, Narciso Leandro Xavier; CASSEL, Douglass (Org.). *A realização e a proteção internacional dos direitos humanos fundamentais – desafios do século XXI*. Joaçaba: Ed. Unoesc, 2011.

BARRETO, Vicente de Paulo. Reflexões sobre os direitos sociais. In: SARLET, Ingo Wolfgang. *Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BARROS, Cássio Mesquita; CHIARELLI, Carlos Alberto Gomes. *Temas de integração com enfoque no MERCOSUL*. São Paulo: LTR, 1997. v. I.

BARROSO, Luis Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, 1996.

BASSO, Maristela. *MERCOSUL: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-Membros*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

BENVENUTO, Jaime. Normas e decisões do Tribunal Europeu e da Corte Interamericana de direitos humanos: aproximações comparativas em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais. In: BAEZ, Narciso Leandro Xavier; CASSEL, Douglass (org.). *A realização e a proteção internacional dos direitos humanos fundamentais – desafios do século XXI*. Joaçaba: Ed. Unoesc, 2011.

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgação em 5 de outubro de 1988*. 26. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2008.

BRASIL. Decreto Legislativo n. 451, de 2001. Aprova o texto do Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul e seu Regulamento Administrativo, celebrados em Montevidéu, em 15 de dezembro de 1997. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2001a. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/mercosul/Protocolos/decretolegis451_2001.htm>. Acesso em: 10 jun. 2014.

BRASIL. Decreto n. 5.722, de 13 de março de 2006. Promulga o Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul e seu Regulamento Administrativo, de 15 de dezembro de 1997. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5722.htm>. Acesso em: 12 abr. 2014.

BRASIL. Decreto n. 7.859, de 6 de dezembro de 2012. Promulga o Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL, firmado pelos Presidentes dos Estados Partes do MERCOSUL e da República Bolivariana da Venezuela em Caracas, em 4 de julho de 2006. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7859.htm>. Acesso em: 12 mar. 2014.

BRASIL. Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social. *Anuário Estatístico da Previdência Social 2003*. Brasília, DF: MPS/DATAPREV/INSS, 2005. v. 10.

BRASIL. Lei n. 11.770, de 9 de setembro de 2008. Cria o Programa Empresa Cidadã, destinado à prorrogação da licença-maternidade mediante concessão de incentivo fiscal, e altera a Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11770.htm>. Acesso em: 12 mar. 2014.

BRASIL. Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm>. Acesso em: 10 jun. 2014.

BRASIL. Lei n. 9.876, de 26 de novembro de 1999. Dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos das Leis n. 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9876.htm>. Acesso em: 12 mar. 2014.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Acordos Internacionais de Previdência Social. Brasília: MPAS, 2001b. 180 p. (Coleção Previdência Social, v. 14).

BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Migrações internacionais e a Previdência Social*. Brasília: MPAS/SPS/CGEP, 2006. 188 p. (Coleção Previdência Social. Série estudos; v. 25).

BRASIL. Resolução INSS n. 136, de 31 de dezembro de 2010. Atribui competências aos Organismos de Ligação para atuarem no âmbito dos acordos internacionais e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 dez. 2010. Disponível em: <http://www.veritae.com.br/lex-5110BF3C-850E57F3B739/2055_108_05-01-11_previdencia.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2014.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo: políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. *Regime próprio de previdência social dos servidores públicos*. 2. ed. 3. reimpr. Curitiba: Juruá, 2011.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador, contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas*. Coimbra: Coimbra Ed., 1994.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estado de direito*. Lisboa: Fundação Mario Soares Gradiva, 1999.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de direito previdenciário*. 6. ed. São Paulo: LTR, 2005.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de direito previdenciário*. 13. ed. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. *Manual do direito previdenciário*. 2. ed. São Paulo: LTR, 2001.

CHEVALLIER, Jacques. *O Estado pós-moderno*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Protocolo adicional à convenção americana sobre direitos humanos em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais, "Protocolo de San Salvador"*. 1988. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/e.Protocolo_de_San_Salvador.htm>. Acesso em: 12 maio 2014.

CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Actas Provisionales 14-A Texto de la recomendación relativa a los pisos nacionales de protección social*. Ginebra, n. 101, mayo/jun. 2012. Disponível em: <http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/.../recomendacao_202.pdf>. Acesso em: 20 maio 2014.

CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. 100ª reunión, 2011. *La seguridad social y la primacía del derecho: estudio general relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa*. Ginebra: [s.n.], 2011. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_152598.pdf>. Acesso em: 20 maio 2014.

COMITÉ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. *Observação n. 19*. 39º período de sesiones, Ginebra, 5 a 23 de noviembre de 2007.

COSTA, Lucia Cortes da. Integração regional e proteção social no contexto do MERCOSUL. In: MENDES, Jussara Maria Rosa et al. (Org.). *MERCOSUL em múltiplas perspectivas: fronteiriças, direitos, proteção social*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2007.

CRUZ, Vania Massambani Corazzada. Previdência social e o processo de integração regional do MERCOSUL. In: SEMINÁRIO NACIONAL SOCIOLOGIA & POLÍTICA UFPR, 1., 2009, Curitiba. *Anais...* Curitiba, 2009. Disponível em: <<http://www.humanas.ufpr.br/site/evento/SociologiaPolitica/GTs-ONLINE/GT4/EixoI/previdencia-social-VaniaMasambaniCruz.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

DALLARI, Pedro B. A. *Constituição e tratados internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2003.

DATAPREV. *Relatório anual 2013*. Brasília, DF: Dataprev, jun. 2014. Disponível em: <http://portal.dataprev.gov.br/wp-content/uploads/2014/07/relatorioAnual2013_2.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2014.

DINIZ, José Janguê Bezerra. *O direito e a justiça do trabalho diante da globalização*. São Paulo: LTR, 1999.

ELIAS, Rosângela Aparecida (Org.). *Atuação governamental e políticas internacionais de Previdência Social*. Brasília: MPS, 2009. (Coleção Previdência Social; Série Estudos, v. 32). Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_100202-164639-597.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2014.

FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). *Direitos fundamentais: orçamento e reserva do possível*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

FIORI, José Luís. *Estado do bem-estar social: padrões e crises*. São Paulo: IEA/USP, 2007. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/artigos>>. Acesso em: 15 abr. 2014.

FORTES, Simone Barbisan. *Direito da seguridade social: prestações e custeio da previdência, assistência e saúde*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

GARCIA JÚNIOR, Amando Alves. *Conflito entre as normas do MERCOSUL e direito interno: como resolver o problema?: o caso brasileiro*. São Paulo: LTR, 1997.

GASPARETTO JUNIOR, Antônio. *O Estado de bem-estar social*. Disponível em: <<http://www.infoescola.com/sociedade/estado-de-bem-estar-social>>. Acesso em: 15 abr. 2014.

GIANNATTASIO, Arthur Roberto Capella. Ensino e recusa de Direitos Humanos no Brasil: A ambivalência das origens, dos fundamentos e da eficácia dos Direitos Humanos. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 18., São Paulo, 2009. *Anais...* São Paulo, 2009.

GOMES, Eduardo Bianchi; VAZ, Andréia Arruda. Direitos e garantias fundamentais ao trabalhador e os estados partes do MERCOSUL. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, DF, n. 197, 2013.

HÄBERLE, Peter. A dignidade humana como fundamento da comunidade estatal. In: SARLET, Ingo Wolfgang. *Dimensões da dignidade: ensaios de filosofia do direito e direito constitucional*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

HOHNERLEIN, Eva Maria. A proteção internacional dos direitos fundamentais sociais na Europa: a carta social e a convenção de direitos humanos do conselho da Europa. In: SARLET, Ingo Wolfgang. *Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

IBGE. *Mulher no mercado de trabalho: perguntas e respostas*. 08 mar. 2012. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/Mulher_Mercado_Trabalho_Perg_Resp_2012.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2014.

IBGE. *Países*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/paisesat/main.php>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

LAKATOS, Eva Maria, MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LEAL, Rogério Gesta. *Condições e possibilidades eficácias dos direitos humanos e fundamentais sociais: os desafios do Poder Judiciário no Brasil*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

LEAL, Rogério Gesta. *Perspectivas hermenêuticas dos direitos humanos e fundamentais no Brasil*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

LEAL, Rogério Gesta; RIBEIRO, Daniela Menengoti. O Sistema internacional de direitos humanos e a proteção dos direitos econômicos e sociais na América Latina. In: ALEXY, R. et al. (Org.). *Níveis de efetivação dos direitos fundamentais civis e sociais: um diálogo Brasil e Alemanha*. Joaçaba: Ed. Unoesc, 2013.

LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. *Teoria dos direitos fundamentais sociais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

LOUREIRO, Maria Rita. Mudanças na política de Previdência Social na Argentina, Brasil e Chile em contexto de democratização e inserção na economia global. In: Encontro Anual da ANPOCS –GT 29 Políticas Públicas, 36., 2004, São Paulo. *Anais...* São Paulo, 2004.

MARDONES, C. G. *Sistemas previdenciários sul-americanos: Brasil, Uruguai e Chile*. 2007. 14 p. Dissertação (Mestrado em Direito)–Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, 2007. Disponível em: <https://www.unimep.br/phpg/bibdig/pdfs/docs/21062011_153751_claudiagamberini-resumo.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2014.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Curso de direito previdenciário: noções de direito previdenciário*. 3. ed. São Paulo: LTR, 2005.

MARTINS, Sérgio Pinto. *Reforma da previdência*. São Paulo: Atlas, 2004.

MELLO, Celso Albuquerque. A proteção dos direitos humanos sociais nas nações unidas. In: SARLET, Ingo Wolfgang. *Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MORAIS, José Luís Bolzan de. De sonhos feitos, desfeitos e refeitos vivemos a globalização. In: SARLET, Ingo Wolfgang. *Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. *Coleção Previdência Social. Mais Velha Mais Sábia*. Brasília, DF: MPAS, 2000.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. *Guia informativo destinado a trabalhadores brasileiros em regiões de fluxo substancial de emigrantes internacionais*. Brasília, DF: MPS, 2007.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Brasileiras e brasileiros no exterior: informações úteis*. Brasília, DF: MTE, 2007. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/tip/pub/brasileiras_370.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2014.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO et al. *Como trabalhar nos países do MERCOSUL: guia dirigido nacionais dos Estados-partes do MERCOSUL*. Brasília, DF: MTE, 2010.

OFFE, Claus. Política sociale, solidaritá e stato. In: FERRERA, Maurizio. *Stato social e mercato mondiale*. Torino: Fondazione Giovanni Agnelli, 1993.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. *Cartilha de direito previdenciário no regime do INSS*. Porto Alegre: OAB, 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)*. Disponível em: <<http://unicrio.org.br>>. Acesso em: 15 mar. 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração sobre o direito ao desenvolvimento*. 1986. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/spovos/lex170a.htm>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Convenção Americana de Direitos Humanos (1969)*. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br>>. Acesso em: 20 dez. 2013.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Convenção n. 118*. Disponível em: <http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/LEGIS/CLT/OIT/OIT_118.html>. Acesso em: 12 abr. 2014.

PANDOLFI, Dulce (Org.). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999. Disponível em: <<http://www.cpdoc.fgv.br>>. Acesso em: 21 abr. 2014.

PARAGUAI. *Constituição. República do Paraguai de 1992*. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/mla/sp/pry/sp_pry-int-text-const.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2014.

PILETTI, Nelson; PRAXEDES, Walter. *História em movimento: o MERCOSUL e a sociedade global*. 12. ed. São Paulo: Ática, 1999.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. *Transição política e não-Estado de direito na República*. In: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sérgio. *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*. 3. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

PIOVESAN, Flávia. *Proteção internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais*. In: SARLET, Ingo Wolfgang. *Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

PROCOPIUK, Mario. *Políticas públicas e fundamento da administração pública: análise e avaliação, governanta e redes de políticas, administração judiciária*. São Paulo: Atlas, 2013.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Lista de países por Índice de Desenvolvimento Humano*. Disponível em: <file:///D:/Downloads/IDH%20MERCOSUL%20(7).htm>. Acesso em: 21 ago. 2014.

REALE, Miguel. *A globalização da economia e o direito do trabalho*. *Revista LTR*, v. 61, n. 1, p. 11-13, jan. 1997.

REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. Poder Legislativo. *Constitución de la república*. Constitución 1967 con 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. Montevideo, Uruguay, 2004. Disponível em: <<http://www.ilo.org/dyn/travail/docs/407/Uruguayan%20Constitution.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

SAMPAIO NETTO, Alexandre Hugo. *Direitos humanos para humanos direitos? Uma desmistificação voltada à sociedade brasileira*. 2012. 26 p. Artigo (Especialização em Educação a Distância)–Universidade Católica de Brasília, Brasília, DF, 2012.

SANTOS, Marisa Ferreira dos. *O princípio da seletividade das prestações de seguridade social*. São Paulo: LTR, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível. In: SARLET, Ingo Wolfgang. (Org.). *Dimensões da dignidade: ensaios de filosofia do direito constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SCHOLLER, Heinrich. Constituição e direito no processo da globalização: a transição do Estado Social e da economia planificada para uma economia de mercado. In: SARLET, Ingo Wolfgang. *Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

SCHULTE, Bernd. Direitos fundamentais, segurança social e proibição de retrocesso. In: SARLET, Ingo Wolfgang. *Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

SILVA, Margarida Bittencourt da; SANTOS, Nivaldo dos. *A efetividade dos direitos sociais*. In: REUNIÃO ANUAL DA SBPC, 5., 2006, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis, jul. 2006. Disponível em: <<http://www.sbpnet.org.br/livro/58ra/SENIOR/RESUMOS/>>. Acesso em: 02 set. 2013.

SILVA, Wallace Antonio Dias. Precarização das relações de trabalho: efeitos da globalização e (re)interpretação dos princípios trabalhistas. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. 15, n. 99, abr. 2012. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11422&revista_caderno=25>. Acesso em: 20 mar. 2014.

STRAPAZZON, Carlos Luiz; RENCK, Maria Helena Pinheiro. Embarços administrativos arbitrários da Previdência Social: consequências. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 22., 2013, Curitiba. *Anais...* Curitiba, 2013. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=ad2972cf612acdee>>. Acesso em: 15 abr. 2014.

STRAPAZZON, Carlos Luiz; SAVARIS, José Antonio. A terceira fase da seguridade social. In: ALEXY, R. et al. (Org.). *Níveis de efetivação dos direitos fundamentais civis e sociais: um diálogo Brasil e Alemanha*. Joaçaba: Ed. Unoesc, 2013.

STRECK, Lenio Luiz. *Ciência política e teoria geral do Estado*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

TORRES, Ricardo Lobo. A metamorfose dos direitos sociais em mínimo existencial. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

TOSI, Giuseppe. *Anotações sobre a história conceitual dos direitos do homem*. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br>>. Acesso em: 22 mar. 2011.

TRINDADE, José Damião de Lima. *Anotações sobre a história social dos direitos humanos*. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br>>. Acesso em: 22 mar. 2011.

VIEIRA, Rosiane Rodrigues; SANTOS NETO, Arnaldo Bastos. O **papel da previdência social na efetivação de um estado de bem-estar social brasileiro**. Reunião Anual da SBPC, 58., Florianópolis, 2006. *Anais...* Florianópolis, jul. 2006. Disponível em: <<http://www.sbpcnet.org.br/livro/58ra/jnic/RESUMOS/.html>>. Acesso em: 21 abr. 2014.

Sobre o autor:

Rosane Todescatt Nottar é Mestre e Graduada em Direito pela Universidade do Oeste de Santa Catarina; rtnottar@bol.com.br

