

# PROTEÇÃO SOCIAL DOS REFUGIADOS E ESTRANGEIROS: A QUEM O ESTADO PROTEGE?

## SOCIAL PROTECTION FOR REFUGEES AND FOREIGNERS: WHOM DOES THE STATE PROTECT?

DOI: 10.19135/revista.consinter.00019.11

Recebido/Received 06/05/2024 – Aprovado/Approved 06/06/2024

*Miguel Horvath Júnior*<sup>1</sup> – <https://orcid.org/0000-0001-6827-7135>.

*Luciano Lavor Terto Junior*<sup>2</sup> – <https://orcid.org/0009-0006-6380-1480>.

### Resumo

O presente artigo busca investigar a proteção social dos Refugiados e estrangeiros enquanto obrigação dos Estados nacionais, a partir do debate entre a universidade e a seleção de segurados nos sistemas de seguridade social. Tem-se por hipótese inicial a impossibilidade de exclusão, ou discriminação quanto às prestações de seguridade social no tocante aos Refugiados e estrangeiros. Nesse sentido, o estudo visa debater a “policrise” enfrentada mundialmente, oferecendo caminhos para a efetivação da seguridade social, e enfrentamento do discurso xenófobo, investigando se há possibilidade em se promover direitos de tal natureza àqueles que não necessariamente contribuíram, direta ou indiretamente, com o custeio do sistema. Para tanto, e buscando inovar, o trabalho se usa da metodologia de pesquisa proposta por Michael Foucault em “A ordem do discurso”, com fins de superar o discurso xenófobo do Direito, para então se debater soluções. A pesquisa foi qualitativa e bibliográfica. Quanto aos resultados, confirmou-se a hipótese, apontando-se como caminho à policrise, a harmonização das legislações de seguridade social, através de um sistema internacional, comunitário e nacional complexo e estruturado.

**Palavras-Chave:** Estrangeiros, Proteção Social, Universalidade, Previdência, Xenofobia, Policrise, Sociedade de Discursos.

### Abstract

This article seeks to investigate the social protection of refugees and foreigners as an obligation of national states, based on the debate between university and the selection of insured people in social security systems. The initial hypothesis is that it is impossible to exclude or discriminate against refugees and foreigners when it comes to social security benefits. In this sense, the study aims to debate the "polycrisis" faced worldwide, offering ways of making social security effective and confronting the Xenophobic Discourse, investigating whether it is possible to promote rights of this nature to those who have not necessarily contributed, directly or indirectly, to funding the system. In order to do so, and seeking to innovate, the work uses the research

---

<sup>1</sup> Professor do Departamento de Direito Público da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Livre Docente em Direito Previdenciário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Membro da Advocacia Geral da União (AGU). ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-6827-7135>. E-mail: [miguelhorvathjr@uol.com.br](mailto:miguelhorvathjr@uol.com.br).

<sup>2</sup> Advogado. Pós-graduado em Direito Previdenciário pela Escola Brasileira de Direito. Mestrando do Núcleo de Pesquisa de Direito Previdenciário da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Presidente da Comissão de Diversidade Sexual e de Gênero da OAB/SP – Subseção Nossa Senhora do Ó. ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0006-6380-1480>. E-mail: [lucianolavor76@gmail.com](mailto:lucianolavor76@gmail.com).

methodology proposed by Michael Foucault in "The Order of Discourse", with the aim of overcoming the Xenophobic Discourse of Law, and then debating solutions. The research was qualitative and bibliographical. The results confirmed the hypothesis, pointing to the harmonization of social security legislation through a complex and structured international, community and national system as the way out of the polycrisis.

**Keywords:** FOREIGNERS, Social Protection, Universality, Welfare, Xenophobia, Polycrisis, Society of Discourses.

**Sumário:** 1. Introdução; 2. Os "Direitos do Homem e do Cidadão": O Estrangeiro como um "Não Sujeito"; 3. Globalização e a Internacionalização da proteção social: A Nova Ordem Mundial é para Todos; 4. Desafios na Efetivação da proteção social: Quais os Limites do Estado de Bem-Estar Social?; 5. "Cidadãos Do Mundo": Como Garantir Proteção Universal sem Romper com a Soberania Nacional?; 6. Considerações Finais; 7. Referências.

## 1 INTRODUÇÃO

*"Ser arrancada de uma nação que se ama é algo que não se deseja a ninguém".  
Malala Yousafzai<sup>3</sup>*

O Estado de Bem-Estar Social assume para si obrigações custosas, como a de garantia dos direitos sociais, e não apenas àqueles que precisam, mas a todos. Neste sentido, surge os debates em torno da seleção de segurados aptos à alcançarem determinadas prestações referentes à seguridade social (No Brasil, relativas aos direitos à saúde, à previdência e à assistência social, nos termos do art. 194 da Constituição Federal).

O discurso xenófobo, no sentido de construção discursiva da figura do imigrante enquanto um "não sujeito de direitos", ou como aquele que deve ser temido, odiado, repudiado, faz com que os Refugiados e estrangeiros sejam os primeiros a serem lembrados no momento de cogitação quanto a quem não deveria ser assegurado no sistema de proteção social nacional. A primeira justificativa: eles não contribuíram para o custeio da seguridade social nacional, e, portanto, não devem fazer jus às suas prestações, sejam pecuniárias, sejam em serviços.

Acontece que a universalidade, marca que separa a seguridade do modelo de seguro social, não parece ser amigável a esta exclusão, bem como a própria ideia de solidariedade. Assim sendo, questiona-se: A quem o Estado protege?

A "policrise" enfrentada mundialmente, aqui entendida como aquela "caracterizada pela multiplicidade dos desafios que a compõem"<sup>4</sup> e

*relacionada à profunda conexão entre diferentes sistemas que entram em crise simultaneamente e, sobretudo, com uma tendência à retroalimentação que pode conduzir à catástrofe em todos os sistemas (efeito disruptivo), se não adequados e ajustados à nova realidade<sup>5</sup>.*

---

<sup>3</sup> YOUSAFZAI, Malala, *Eu sou Malala: a história da garota que defendeu o direito à educação e foi baleada pelo talibã*, 1ª. ed., São Paulo, Companhia das Letras, 2013.

<sup>4</sup> HORVATH JÚNIOR, Miguel, *A PROTEÇÃO SOCIAL EM AMBIENTE DE POLICRISE: Desafios da preservação dos sistemas protetivos no século XXI*, Livre-docência em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2023, p. 101.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 101.

Coloca em questão se, ainda que deva, os Estados nacionais conseguem sustentar os direitos dos estrangeiros e dos refugiados, vez que a própria viabilidade de garantia dos direitos dos seus nacionais é questionável.

Assim, deseja-se investigar a proteção social dos Refugiados e estrangeiros enquanto obrigação, ou não, dos Estados nacionais, discutindo-se a universalidade e a seleção de segurados nos sistemas de seguridade social. Tal seleção, tocante às prestações de seguridade, teriam suposto suporte teórico no inciso III, do parágrafo único, do artigo 194, da Constituição brasileira.

Chamado de princípio da seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços. Este princípio permite “a eleição dos riscos e contingências sociais a serem cobertos” e a “criação dos critérios/requisitos para acesso aos riscos objeto de proteção (...)”<sup>6</sup>. Assim, poderia o legislador infraconstitucional, com justificativa no sustento do sistema, e por meio da distributividade na prestação dos benefícios e serviços, selecionar sujeitos, através da criação de requisitos subjetivos para acesso às prestações de seguridade social?

Partindo-se da hipótese de que o sistema jurídico não permite a exclusão, ou discriminação quanto às prestações previdenciárias no tocante aos Refugiados e estrangeiros. Buscar-se-á caminhos para a efetivação da seguridade social, e enfrentamento do discurso xenófobo.

Para tanto, buscando-se inovar, o trabalho se usa da metodologia de pesquisa proposta por Michael Foucault em “A ordem do discurso”, que reduziu a termo o discurso proferido pelo filósofo em sua aula inaugural no “College D’e France”, em 02 de dezembro de 1970. Detalhamos o método abaixo, vez que foge dos modelos tradicionais, mas em linhas gerais é baseado na identificação do Discurso dominante do poder e na sua desconstrução, para, por fim, se buscar uma solução para além dessa ordem tida como verdade.

Em sua fala, Foucault disse que o Discurso deveria ser entendido como instrumento do poder, sendo que toda sociedade produz discursos de forma “controlada, selecionada, organizada e redistribuída (...)”, com a função de “(...) conjurar seus poderes e perigos, dominar seu acontecimento aleatório, esquivar sua pesada e temível materialidade”<sup>7</sup>.

Superar esses discursos pressupõe um método novo, dividido em dois conjuntos de análises: o primeiro, chamado conjunto crítico, reconhece “o jogo negativo de um recorte e de uma rarefação do discurso”<sup>8</sup>, e procura

*cercar as formas da exclusão, da limitação, da apropriação de que falava há pouco; mostrar como se formaram, para responder a que necessidades, como se modificaram e se deslocaram, que força exerceram efetivamente, em que medida foram contornadas*<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> HORVATH JÚNIOR, Miguel. *Direito Previdenciário*. 13. ed. São Paulo: Rideel, 2022, p. 77.

<sup>7</sup> FOUCAULT, Michel, *A ordem do Discurso*, 3ª. ed., São Paulo, Loyola, 1996, Trad. Lauda Fraga de Almeida Sampaio, p. 9.

<sup>8</sup> FOUCAULT, Michel, *A ordem do Discurso*, 3ª. ed., São Paulo, Loyola, 1996, Trad. Lauda Fraga de Almeida Sampaio, p. 52.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 60.

Por isso, o primeiro capítulo se dedica a constatação, localização e descrição do discurso xenófobo, aquele de ódio aos Estrangeiro, que permeia a nossa sociedade há muito tempo, e que se perpetuou ao longo dos séculos.

O segundo capítulo já entra no conjunto genealógico, serve para observarmos que

*o fato de haver sistemas de rarefação não quer dizer que por baixo deles e para além deles reine um grande discurso ilimitado, contínuo e silencioso que fosse por eles reprimido e recalçado e que nós tivéssemos por missão descobrir restituindo-lhe, enfim, a palavra. (...)*<sup>10</sup>.

Assim, buscou-se mostrar que a lógica da globalização, e as interconexões, sejam comerciais, comunicacionais, ou outras, entre os Estados, não serviram para se vencer o discurso xenófobo, mas sim contribuíram para sua aparição enquanto interdição, bem como reforçaram os problemas da crise do Estado de Bem-Estar Social, a ser tratada no capítulo seguinte.

Neste, concebemos “o discurso como uma violência que fazemos às coisas, como uma prática que lhes impomos em todo o caso; e é nesta prática que os acontecimentos do discurso encontram o princípio de sua regularidade”<sup>11</sup>. Demonstrarmos que o discurso xenófobo retoma sua intensidade nos discursos jurídicos, sendo em sentido contrário à proteção social dos segurados estrangeiros, se usando da policrise, que transcende a questão dos deslocamentos humanos, como justificativa.

Por fim, sem

*passar do discurso para o seu núcleo interior e escondido, para o âmago de um pensamento ou de uma significação que se manifestariam nele; mas, a partir do próprio discurso, de sua aparição e de sua regularidade, passar às suas condições externas de possibilidade, àquilo que dá lugar à série aleatória desses acontecimentos e fixa suas fronteiras*<sup>12</sup>.

Aqui, propomos respostas sem a exclusão de sujeitos, olhando para além do que o discurso nos vende como uma verdade: não é quantidade de segurados o verdadeiro problema da policrise, dos deslocamentos, e da globalização. Assim, vemos como se forma o discurso em questão, “através, apesar, ou com o apoio desses sistemas de coerção, séries de discursos; qual foi a norma específica de cada uma e quais foram suas condições de aparição, de crescimento, de variação”<sup>13</sup>, mas rompemos com o seu poder classificativo e de exclusão.

A pesquisa escolhida foi a qualitativa e bibliográfica, usando-se da filosofia, de estudos linguísticos, e também artísticos, em comunhão com o direito. Para explicitar que a policrise global só pode ser superada com solidariedade e multidisciplinariedade, por meio da harmonização das legislações de seguridade social, através de um sistema internacional, comunitário e nacional complexo e estruturado.

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 52-53.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 53.

<sup>12</sup> FOUCAULT, Michel, *A ordem do Discurso*, 3ª. ed., São Paulo, Loyola, 1996, Trad. Lauda Fraga de Almeida Sampaio, p. 53.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 61.

## 2 OS “DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO”: O ESTRANGEIRO COMO UM “NÃO SUJEITO”

Vivemos em uma “sociedade de discurso”<sup>14</sup>, em que o poder se consubstancia não “como um fenômeno de dominação maciço e homogêneo de um indivíduo sobre os outros, de um grupo sobre os outros, de uma classe sobre as outras”, mas “como algo que circula, ou melhor, como algo que só funciona em cadeia. (...) [E] se exerce em rede”<sup>15</sup>.

A função da “sociedade de discurso” é, portanto, “conservar ou produzir discursos, mas para fazê-los circular em um espaço fechado, distribuí-los somente segundo regras estritas, sem que seus detentores sejam despossuídos por esta distribuição”<sup>16</sup>. Assim, a “própria noção de ‘diálogo’ é culturalmente específica e historicamente delimitada, e mesmo que uma das partes esteja certa de que a conversação está ocorrendo, a outra parte pode estar certa de que a não”<sup>17</sup>.

Por isso, o discurso

*não é simplesmente aquilo que manifesta (ou oculta) o desejo; é, também, aquilo que é o objeto do desejo; e visto que – isto a história não cessa de nos ensinar – o discurso não é simplesmente aquilo que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas aquilo por que, pelo que se luta, o poder do qual nos queremos apoderar*<sup>18</sup>.

Ele é

*Um bem – finito, limitado, desejável, útil – que tem suas regras de aparecimento e também suas condições de apropriação e de utilização: um bem que coloca, por conseguinte, desde sua existência (e não simplesmente em suas “aplicações práticas”), a questão do poder; um bem que é, por natureza, o objeto de uma luta, e de uma luta política*<sup>19</sup>.

Não é transparente, nem neutro: “não se tem o direito de dizer tudo, que não se pode falar de tudo em qualquer circunstância, que qualquer um, enfim, não pode falar de qualquer coisa”<sup>20</sup>. Nesse sentido, os “sujeitos jurídicos são invariavelmente produzidos por via de práticas de exclusão”, vez que o “poder jurídico ‘produz’ inevitavelmente o que alega meramente representar”<sup>21</sup>.

Acontece que no campo da representação o signo é 100% do que ele representa, não cabe discutirmos seu significado, ele é o que representa, e só, e, nisso,

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 39.

<sup>15</sup> FOUCAULT, Michel, *Microfísica do poder*, 23. ed., São Paulo, Graal, 2004, Org., introd. e rev. Roberto Machado, p. 193.

<sup>16</sup> *Op. Cit.*, p. 39.

<sup>17</sup> BUTLER, Judith, *Problemas de Gênero: feminismo e subversão da identidade*, 22ª. ed., Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2022, Trad. Renato Aguiar, p. 40.

<sup>18</sup> FOUCAULT, Michel, *A ordem do Discurso*, 3ª. ed., São Paulo, Loyola, 1996, Trad. Lauda Fraga de Almeida Sampaio, p. 10.

<sup>19</sup> *Id.*, *A Arqueologia do Saber*, 7ª. ed., Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2007, Trad. Luiz Felipe Baeta Neves.

<sup>20</sup> *Op. Cit.*, p. 9.

<sup>21</sup> BUTLER, Judith, *Problemas de Gênero: feminismo e subversão da identidade*, 22ª. ed., Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2022, Trad. Renato Aguiar, p. 19.

“exclui até a possibilidade de uma teoria da significação”<sup>22</sup>. Logo, as “categorias de identidades que as estruturas jurídicas contemporâneas engendram, naturalizam e imobilizam”<sup>23</sup>. A “identidade é apenas um jogo, apenas um procedimento para favorecer relações, relações sociais e as relações de prazer sexual que criem novas amizades”<sup>24</sup>.

Para Lacan

*há, então, que se considerar o lugar do semelhante na estrutura de um sujeito, lugar esse mais além de ele ser um possível rival. Sabemos que o sujeito se inscreve em uma topologia que não possui interior nem exterior e o que determina a representação de um sujeito em cada contexto é a maneira como o outro me reconhece ou não, me legitima ou não. Isso porque o desamparo estrutural do homem supõe uma relação de dependência desde o princípio. A existência do outro, seus cuidados e sua voz, são condições necessárias, pois é por meio de tais cuidados que a demanda de amor pode vir a engendrar o objeto de desejo*<sup>25</sup>.

Portanto, no “outro” nos identificamos, e buscamos “adesão”, participação. Contudo, para além desta comparação, podemos também encontrar o desprezo e a rejeição. E nem sempre por características meramente pessoais, mas socialmente imputadas como divergentes. Este diferente “aqui não será considerado apenas em relação à posição do excluído no discurso, mas também como constitutivo da norma. O outro, portanto, também cria o espaço discursivo que define o que somos nós”<sup>26</sup>.

É o que acontece com o estrangeiro, o imigrante, seja seu deslocamento decorrente de uma escolha pessoal, “tomada livremente pelo indivíduo, por razões de conveniência pessoal, sem intervenção de um fator externo”<sup>27</sup>, ou em razão do em razão do refúgio, por questões de conflitos armados, desastres ambientais ou graves violações de direitos humanos, que Saskia Sassen chamará de Expulsão<sup>28</sup>.

A eles foi atribuída a alcunha do “bárbaro”, termo derivado da onomatopéia grega antiga: βάρβαρος que veio a significar “um balbuciar primitivo e indistinto, um bar-bar animalesco”<sup>29</sup>, “muitos autores trataram e, em seguida, traduzida no latim barbarus”<sup>30</sup>.

---

<sup>22</sup> FOUCAULT, Michel, *As palavras e as coisas: uma arqueologia das ciências humanas*, 8ª. ed., São Paulo, Martins Fontes, 1999, Trad. Salma Tannus Muchail, p. 90.

<sup>23</sup> *Op. Cit.*, p. 24.

<sup>24</sup> FOUCAULT, Michel, “Michel Foucault, uma entrevista: sexo, poder e a política da identidade”, *Verve*, N.5, 2004, pp. 260-277, Trad. Wanderson Flor do Nascimento, p. 265/266.

<sup>25</sup> ROSA, Miriam Debieux, CERRUTI, Marta, “Da rivalidade à responsabilidade: reflexões sobre justiça restaurativa a partir da psicanálise”, *Psicologia USP*, 25(1), 2014, pp. 13-19, p. 13.

<sup>26</sup> MOUNTIAN, Ilana, ROSA, Miriam Debieux, “O outro: análise crítica de discursos sobre imigração e gênero”, *Psicologia USP (Online)*, V. 26, 2015, p. 152-160, p. 154.

<sup>27</sup> GALIB, Carolina Piccolotto, *Imigrantes e refugiados*, São Paulo, Matrioska Editora, 2021, p. 37.

<sup>28</sup> SASSEN, Saskia, *Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global*, 1ª. ed., Rio de Janeiro/São Paulo, Paz e Terra, 2016, Trad. Angélica Freitas.

<sup>29</sup> LEVI, Primo, *71 contos de Primo Levi*, São Paulo, Companhia das Letras, 2005, Trad. Maurício Santana Dias, p. 438.

<sup>30</sup> BASEVI, Anna, *Bárbaro, inimigo, amigo: o estrangeiro entre construção política e narrativa de testemunho*, Alea, Estudos Neolatinos, 2019, p. 256.

Na Grécia Antiga vemos o nascedouro de outro termo importante a nossa análise, de palavra “xenos transformada nos termos latins, duplicados e opostos, hospes e hostis”<sup>31</sup>. Inicialmente, acreditava-se que “o estrangeiro é protegido pela xenia, o tratamento benévolo determinado pela possibilidade de um forasteiro ser na realidade um deus disfarçado”<sup>32</sup>, para depois se tornar “quem é hospedado e também é o inimigo”<sup>33</sup>.

Forma-se, desse modo, o “discurso xenófobo”, que

*consiste na rejeição das identidades culturais que são diferentes da própria. É um tipo de discriminação que é baseada em preconceitos históricos, religiosos, culturais e nacionais, que levam o xenófobo a justificar a segregação entre diferentes grupos étnicos com o fim de não perder a própria identidade*<sup>34</sup>.

Em que pese a análise linguística anterior, havia sim um discurso xenófobo na Grécia Antiga, marcado pela compra de bebês atenienses como escravos por outras cidades-estados<sup>35</sup>. O Escravo era o prisioneiro de guerra e aquele que “vinha de fora”.

No século XX, este discurso passa a permear também o conceito de nacionalismo. Se este “havia sido visto previamente como uma força de progresso, liberdade e paz entre os povos (...) poucos anos depois (...) se tratava de uma força regressiva, incivilizada e violenta, um verdadeiro perigo à estabilidade e à paz”<sup>36/37</sup>.

“Na Europa, o nacionalismo chegou a hipertrofiar-se e se perverte como uma enfermidade (...) [em] um ódio raivoso e desagregador, do estrangeiro (...)”<sup>38/39</sup>, o que se reflete nas primeiras declarações de direitos, que logo em seus títulos traziam uma conotação excludente da condição de sujeitos de direitos aos estrangeiros: Declaração de Direitos do Bom Povo de Virgínia (1776) e Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789).

### 3 GLOBALIZAÇÃO E A INTERNACIONALIZAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL: A NOVA ORDEM MUNDIAL É PARA TODOS

Em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos abandona os termos “cidadãos”, “nacionais” e “povo”, para se usar de “humanos”, ou “seres humanos”;

---

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 256.

<sup>32</sup> BASEVI, Anna, *Bárbaro, inimigo, amigo: o estrangeiro entre construção política e narrativa de testemunho*, Alea, Estudos Neolatinos, 2019, p. 256.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 257.

<sup>34</sup> GALIB, Carolina Piccolotto, *Imigrantes e refugiados*, São Paulo, Matrioska Editora, 2021, p. 26.

<sup>35</sup> THOMPSON, Frederick Herbert, *The Archaeology of Greek and Roman slavery*, London, 2003, p. 12.

<sup>36</sup> Tradução livre de: “había sido visto previamente como una fuerza de progreso, libertad y paz entre los pueblos (...) pocos años después, (...) se trataba de una fuerza regresiva, incivilizada y violenta; un verdadero peligro para la estabilidad y la paz”.

<sup>37</sup> GARCIA-GARCIA, Juan, “Sujetos de la masa. Visiones del nacionalismo después de la Primera Guerra Mundial”, *Rev. Estud. Soc.*, N. 56, 2016, pp. 91-103, p. 92.

<sup>38</sup> Tradução livre de: “En Europa el nacionalismo ha llegado a hipertrofiarse, y se pervierte como una enfermedad [...] un odio rabioso, desgarrador, del extranjero [...]”

<sup>39</sup> ZIMMERN, Alfred, *Nationality and Government*, Londres, Chatto, 1918, pp. 95-100.

atribuindo os direitos e as liberdades por si declarados a todo ser humano, sem distinção, inclusive de origem nacional (Art. II, 1).

Esta universalização é fruto de um processo histórico, do reconhecimento da interdependência dos Estados e da globalização, entendida como um processo de “tendência multidimensional, com aspectos e consequências econômicos, militares, culturais, tecnológicos, políticos e ambientais” (SCHWARTZMAN, 2004, p. 115), e que “implica novas oportunidades para que a comunicação, o comércio, as transações econômicas e a mobilização e as ações políticas ultrapassem as fronteiras nacionais” (KUHNL, 2018, p. 80).

O cenário globalizado decorre em uma nova ordem mundial, proclamada, em 1º de Maio de 1974, pela Assembleia Geral da ONU que reconhece a necessidade

*em trabalhar urgentemente para o ESTABELECIMENTO DE UMA NOVA ORDEM ECONÔMICA INTERNACIONAL baseada na equidade, na equidade soberana, na interdependência, no interesse comum e na cooperação entre todos os Estados, independentemente dos seus sistemas econômicos e sociais, que m razão de suas desigualdades e injustiças existentes, permita eliminar as distâncias entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento, e assegurar um desenvolvimento econômico e social cada vez mais acelerado, bem como a paz e a justiça para as gerações presentes e futuras (Resolução 3.201).*

Admite-se a:

- a) *Importância da emancipação de todos os povos e do progresso tecnológico equitativo.*
- b) *Ordem marcada pelo embate entre as forças políticas e econômicas.*
- c) *Interdependência de todos os Estados.*

A seguridade social e, conseqüentemente, suas subáreas do direito previdenciário, de saúde e de assistência social, representam este fenômeno de universalização. No final século XIX, o governo da Prússia, atual Alemanha, assume para si a função de contenção dos riscos sociais, criando o primeiro sistema de seguro social. Este sistema “foi sendo implantado gradativamente pelo Parlamento [da Prússia] entre os anos de 1883 a 1911”<sup>40</sup>, mas atendia, quase que exclusivamente, aos trabalhadores.

Ao substituir o seguro social em 1935, a seguridade social protege a todos os cidadãos, como membros “da coletividade em igualdade de condições, sem discriminação, em relação a todas as necessidades (...)”<sup>41</sup>.

Nesse sentido, o Relatório apresentado pelo Comitê encabeçado por Lord William Beveridge ao parlamento britânico, em novembro de 1942, aponta como um dos “três princípios orientadores”<sup>42/43</sup> da seguridade social, que “quaisquer propostas para o futuro, embora devam usar ao máximo a experiência adquirida no passado,

---

<sup>40</sup> HORVATH JÚNIOR, Miguel, *Previdência Social em face da globalização*, São Paulo, Quartier Latin, 2006, p. 18.

<sup>41</sup> COSTA, José Guilherme Ferraz da Costa, *Seguridade social internacional*, Curitiba, Juruá, 2017, p. 64.

<sup>42</sup> Tradução livre de: “three guiding principles”.

<sup>43</sup> BEVERIDGE, William, *REPORT: SOCIAL INSURANCE AND ALLIED SERVICES*, London, Majesty’s Stationery Office, 1942, p. 6.

não devem ser restringidas pela consideração de interesses seccionais estabelecidos na obtenção dessa experiência”<sup>44/45</sup>.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 arrolou expressamente a “universalidade da cobertura e do atendimento” como princípio da Seguridade Social (Artigo 194, Parágrafo único, I), em conformidade com o modelo de Beveridge. Devemos, antes, nos lembrar que a história brasileira não é “senão um processo de povoamento”<sup>46</sup>, resultante do “adestramento” indígena, do tráfico de africanos e das imigrações portuguesas<sup>47</sup>.

Em 13 de maio de 1888, pela sanção à Lei de nº 3.353, Princesa Imperial Regente declarou extinta a escravidão no Brasil. A demanda por mão de obra assalariada e o racismo estruturante da sociedade, levaram a diversas políticas de incentivo à imigração nos séculos XIX e XX, rompendo-se com os formatos de povoamento anteriores.

Não por acaso, desde a Constituição da República do Estados Unidos do Brasil, de 1891, em que se fez constar que era assegurado “a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade (...)” (art. 72), os estrangeiros nunca deixaram de ser mencionados expressamente nos rols constitucionais de direitos fundamentais. No atual texto constitucional, o *caput* do artigo 5º menciona a igualdade formal, e a garantia dos Direitos Fundamentais a eles.

A proteção social é, portanto, para todos, e exige “a participação de toda a atividade estatal na organização e na garantia dos direitos assegurados(...)”<sup>48</sup>. Nada disso aponta, entretanto, para a ausência do discurso xenófobo no âmbito nacional. Tanto é verdade, que em 21/11/1995, é apresentado o Projeto de Lei de nº 1240, posteriormente convertido na Lei 9.459, de 15/05/97, que alterou o art. 1º da Lei 7.716, de 5 de janeiro de 1989, conhecida por Lei de crimes raciais, classificando como racismo a discriminação ou preconceito de “procedência nacional”.

#### 4 DESAFIOS NA EFETIVAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL: QUAIS OS LIMITES DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL?

O discurso xenófobo retornará aos debates jurídicos com a crise do Estado de Bem-Estar social e do modelo de seguridade social, pelo o qual avançamos.

Por Estado de Bem-Estar social, devemos entender o “Estado que protege todos os seus cidadãos dos caprichos do destino, de desenvolturas individuais e do medo das humilhações sob todas as formas”<sup>49</sup>. Em outras palavras, este Estado garante os direitos sociais e se responsabiliza pela segurança social.

---

<sup>44</sup> Tradução livre de: “any proposals for the future, while they should use to the full the experience gathered in the past, should not be restricted by consideration of sectional interests established in the obtaining of that experience”.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>46</sup> PRADO JÚNIOR, Caio, *Evolução política do Brasil: e os outros estudos*, 1ª. ed., São Paulo, Companhia das Letras, 2012, p. 255.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p 256.

<sup>48</sup> LIMA, Javert de Souza, “Da Mensagem de Bismark ao Plano Beveridge”, *Revista da Faculdade de Direito UFMG*, V. 09, 1957, p. 126.

<sup>49</sup> BAUMAN, Zygmunt, *Estado de Crise*, 1ª ed., Rio de Janeiro Zahar, 2016, Trad. Renato Aguiar, p. 17.

Acontece que “todos os direitos fundamentais constitucionais garantidos têm ‘implicações orçamentais (budgetary implications)’”<sup>50</sup>, e os direitos sociais, de característica prestacional, são ainda mais custosos. Este custo e a dificuldade do Estado em manter o sistema prometido, se evidenciam, inicialmente, com a crise de 1920. Sobrevindo o Modelo baseado na teoria econômica de John Maynard Keynes, chamado Modelo pós-westfaliano de Estado<sup>51</sup>, que perdura até 1970, quando os Estados começam a descumprir com suas promessas.

Na década de 80, os Estados possuem mais dívidas que recursos disponíveis, a inflação está descontrolada, e a economia, desorganizada... as importações superam as exportações, corroborando com o endividamento geral<sup>52</sup>. Este contexto é somado à “crise do financiamento” dos sistemas previdenciários, causada, entre outros motivos, pela queda da natalidade, aumento da expectativa de vida e da diminuição da taxa de atividade durante a vida<sup>53</sup>, e à “policrise”<sup>54</sup> contemporânea, que demanda à amplificação e à atuação exógena em relação à solidariedade<sup>55</sup>.

Como se não bastasse, vê-se o nascimento de um “novo” capitalismo, ou Capitalismo Avançado” – conforme Sassen<sup>56</sup>. Marcado pelo crescimento do Mercado Financeiro, e pela substituição do lastro das moedas, pelo Blockchain: “protocolo seguro no qual uma rede de computadores verifica de forma coletiva uma transação antes de registrá-la e aprová-la”<sup>57</sup>.

Este “sistema complexo” leva a novas lógicas de Expulsões e apatriações<sup>58</sup>, decorrentes do “ressurgimento de formas extremas de pobreza e brutalização”<sup>59</sup> decorrentes do “endividamento crescente”<sup>60</sup>, próprio dos novos “algoritmos das finanças”, e do sistema de hipotecas, e da “geografia da extração”, que se expande “rapidamente por meio de novas tecnologias”, afetando o meio ambiente<sup>61</sup>.

Dentro do conceito de deslocados, ou expulsos, temos os refugiados, que são aqueles que se deslocam em razão o “temor de perseguição em razão de raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a um grupo social” (GALIB, 2021, p. 36), assim, “não podem retornar ao seu país de origem ou, na possibilidade

---

<sup>50</sup> BOTELHO, Catarina Santos, *Os direitos Sociais em tempo de Crise: ou revisitar as normas programáticas*, Coimbra, Grupo Almedina, 2017, p. 121.

<sup>51</sup> *Op. Cit.*, p. 16.

<sup>52</sup> SCHWARTZMAN, Simon, *Pobreza, exclusão social e modernidade uma introdução ao mundo contemporâneo*, São Paulo, Augurium Editora, 2004, p. 116/117.

<sup>53</sup> GOSSERIES, Axel, *Pensar a Justiça entre as gerações*, Coimbra, Grupo Almedina, 2015, p. 197/199.

<sup>54</sup> HORVATH JÚNIOR, Miguel, *A PROTEÇÃO SOCIAL EM AMBIENTE DE POLICRISE: Desafios da preservação dos sistemas protetivos no século XXI*, Livre-docência em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2023, p. 101.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 77.

<sup>56</sup> SASSEN, Saskia, *Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global*, 1ª. ed., Rio de Janeiro/São Paulo, Paz e Terra, 2016, Trad. Angélica Freitas.

<sup>57</sup> SCHWAB, Klaus, *A quarta revolução industrial*, São Paulo, Edipro, 2016, Trad. Daniel Moreira Miranda, p. 27.

<sup>58</sup> *Op. Cit.*, p. 10.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 31.

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 21.

de retornar, não se sintam seguras para fazê-lo, tendo em vista que esse Estado não fornece instrumentos de proteção à essas pessoas” (GONÇALVES, 2017, p. 148).

“Para a América Latina, as situações de grave e generalizada violação de direitos humanos também abrangem a definição” (GALIB, 2021, p. 36). Porém, ainda nesta definição expandida, não há de se confundir o refúgio com os demais deslocamentos forçados, que podem se dar em razão de desastres naturais, por exemplo.

Interessante, para efeitos ilustrativos, observarmos a frase inaugural da exposição virtual “Refugiados no Brasil: Uma linha do tempo”: “Diferentemente dos imigrantes, eles fogem da perseguição”<sup>62</sup>. O temor de perseguição referido no conceito, é aquele próximo à angústia da “mulher a morder um lenço, presa de um incontrolável jorro de lágrimas (...)”<sup>63/64</sup>, no esboço “Cabeza de mujer llorando com um pañuelo”, anexado ao Mural “Guernica”, ambos de autoria de Pablo Picasso.

Os Refugiados são forçados a saírem de seus Estados natais, expulsos de suas terras, por falta de segurança, por ausência de proteção, seja física, jurídica ou psíquica. As crises narradas, e os vários deslocamentos, aliados ao discurso xenófobo, que nunca deixou de existir, mais havia se distanciado do universo jurídico, retoma à questão: a quem o Estado deve assegurar direitos? Aos seus cidadãos ou a todos? Devemos restringir a universalidade da proteção social?

A resposta é: a todos. E sem discriminações, nos termos do art. VI da Declaração Universal de Direitos Humanos, e o *caput* do art. 5º da Constituição Federal brasileira.

A ordem do discurso xenófobo, a crise econômica e a de custeio da seguridade social levantam a questão da universalidade, mas não no sentido de se adequar os benefícios às necessidades específicas, ou da especificação de Norberto Bobbio, no sentido “de um processo de gradativa diferenciação ou especificação dos carecimentos e dos interesses, dos quais se solicita o reconhecimento e a proteção”<sup>65</sup>.

Há aqui uma tentativa de exclusão do sujeito estrangeiro, usando-se, como argumento, da Soberania e da Defesa Nacional (art. 1º, I; 91 e 170, I da Constituição Federal). Acontece que qualquer das crises atuais, bem como a insuficiência dos sistemas, justifica tal exclusão, absolutamente contrária ao princípio da igualdade.

Veja-se o conceito jurídico de discriminação dado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), em sua Convenção nº 111, de 1958, Art. 1:

*a) toda distinção, exclusão ou preferência fundada na raça, cor, sexo, religião, opinião política, ascendência nacional ou origem social, que tenha por efeito destruir ou alterar a igualdade de oportunidade ou de tratamento em matéria de emprego ou profissão;*

*b) qualquer outra distinção, exclusão ou preferência que tenha por efeito destruir ou alterar a igualdade de oportunidades ou tratamento em matéria de emprego ou pro-*

---

<sup>62</sup> FOLHA DE SÃO PAULO, *Refugiados no Brasil: Uma linha do tempo*, [Conteúdo Digital], jan., 2019, Folha de São Paulo, Disponível em: <http://www.brazilnet.com.br/contextos/brasilrevistas.htm>, Acesso em 01 abr. 2024.

<sup>63</sup> Tradução livre de: “woman biting a handkerchief, prey to an uncontrollable outburst of tears (...)”.

<sup>64</sup> MUSEO NACIONAL CENTRO DE ARTE REINA SOFÍA, *The Collection: Keys to a Reading (Part I)*, Madrid, Museo Nacional Centro de Arte reina Sofia, s.d., p. 160.

<sup>65</sup> BOBBIO, Norberto, *A era dos direitos*, 7ª reimpr., Rio de Janeiro, Elsevier, 2004, Trad. Carlos Nelson Coutinho, Apres. Celso Lafer, p. 3.

*fissão que poderá ser especificada pelo Membro interessado depois de consultadas as organizações representativas de empregadores e trabalhadores, quando estas existam, e outros organismos adequados.*

No mesmo sentido foi o Estatuto da Igualdade Racial (Lei 12.228/2010):

*Artigo 1º (...)*

*Parágrafo Único (...) considera-se:*

*I – discriminação racial ou étnico-racial: toda distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tenha por objeto anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em igualdade de condições, de direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro campo da vida pública ou privada.*

Não obstante, a Declaração Universal de Direitos Humanos dispôs que:

*Artigo XXII*

*Todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social, à realização pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade.*

Portanto, qualquer tentativa de seleção de sujeitos no âmbito da seguridade social, com base no critério de procedência nacional, é contrário à ordem internacional de Direitos Humanos.

Esta seleção é contrária, também, às análises históricas e teleológicas, e contraria os objetivos da seguridade social. O Relatório de Beveridge não toma a universalidade como princípio orientador por acaso. O próprio economista reconhecia a transcendência pessoal da insegurança econômica de qualquer pessoa, sendo esta nociva ao bem-estar social, interferindo na economia como um todo.

Mas então, não pode o Estado, usando-se do princípio da seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços, disposto no inciso III, do parágrafo único, do artigo 194, da Constituição brasileira, por legítimo processo legislativo, selecionar sujeitos, através da criação de requisitos subjetivos para acesso às prestações de seguridade social?

É bem verdade que, em se tratando a distributividade e a universalidade de princípios, não haveria óbice normativa que, em conflito, um prevaleça sobre o outro, e até mesmo afaste a aplicação naquele caso concreto. Assim, na “criação dos critérios/requisitos para acesso aos riscos objeto de proteção (...)”<sup>66</sup>, poder-se-ia limitar o acesso subjetivo às prestações de seguridade social.

Seja em Dworkin<sup>67</sup>, seja em Alexy<sup>68</sup>, os princípios podem ser satisfeitos em graus variados, sem deixarem de ser atendidos. Desse modo, é plenamente possível que o princípio da distributividade na prestação dos benefícios e serviços, afaste o princípio da universalidade.

---

<sup>66</sup> HORVATH JÚNIOR, Miguel, *Direito Previdenciário*, 13ª. ed., São Paulo, Rideel, 2022, p. 77.

<sup>67</sup> DWORKIN, Ronald, *Levando os direitos a sério*, São Paulo, Martins Fontes, 2002, Trad. Nelson Boeira, p. 36.

<sup>68</sup> ALEXY, Robert, *Teoria dos Direitos Fundamentais*, São Paulo, Malheiros Editores, 2008, Trad. Virgílio Afonso da Silva, p. 90.

Aliás, esta seleção de segurados já se deu em nosso ordenamento jurídico, com relação ao acesso ao Salário-Maternidade, que, originalmente, apenas as seguradas empregadas podiam requerer (Lei 6.136/1974).

Porém, a distribuição subjetiva só pode se dar para efeitos de discriminação positiva, ou seja, para aqueles casos em que “não houver razão suficiente para a permissibilidade de um tratamento igual”<sup>69</sup> ou que “houver uma razão suficiente para o dever de um tratamento desigual”<sup>70</sup>.

O critério em debate, por sua vez, não serve à essa discriminação positiva, nem passa pelo teste da isonomia proposto por Celso Antônio Bandeira de Mello, em seu célebre “O conteúdo jurídico do princípio da igualdade”, que exige a verificação da discriminação em três etapas (MELLO, 2004, p. 21-22):

- a) *O fator de discriminação está de acordo com a isonomia?*
- b) *Há correlação lógica entre o fator de discriminação e a desequiparação procedida?*
- c) *A discriminação está em consonância com os interesses protegidos pela Constituição Federal?*

Para o autor,

*(...) qualquer elemento residente nas coisas, pessoas ou situações, pode ser escolhido pela lei como fator discriminatório, donde que se segue que, de regra, não é o traço de diferenciação escolhido que se deve buscar algum desacato ao princípio isonômico (MELLO, 2004, p. 17).*

Logo, o fator de discriminação por si só está de acordo com a isonomia. Não de argumentar que há, também, “vínculo de conexão lógica entre os elementos diferenciais colecionados e a disparidade das disciplinas estabelecidas em vista deles” (MELLO, 2004, p. 38), baseando-se nos princípios da soberania nacional, e na necessidade de sustento do sistema, ou na ausência de custeio por parte dos beneficiários.

É bem verdade que, para usufruírem de benefícios previdenciários, os Refugiados e estrangeiro terão que contribuir para o sistema, mas para acesso à saúde ou à assistência, este sequer é critério elegível ao nacional, não podendo este argumento ser imposto àqueles que cumpriam com obrigações tributárias em outro território nacional.

Quanto à questão da situação de policrise ou da soberania, a isonomia exige que o vínculo de conexão lógica demonstrável seja constitucionalmente pertinente (MELLO, 2004, p. 41/42). As dificuldades financeiras e a segurança do sistema nacional não permitem o desamparo de qualquer pessoa no tocante à defesa de direitos fundamentais, que não podem ser abolidos nem mesmo por emenda constitucional (Art. 60, § 4º, IV, da Constituição Federal). Desse modo, não há abertura para a seleção fundamentada na procedência nacional.

---

<sup>69</sup> ALEXY, Robert, *Teoria dos Direitos Fundamentais*, São Paulo, Malheiros Editores, 2008, Trad. Virgílio Afonso da Silva, p. 409.

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 410.

## 5 “CIDADÃOS DO MUNDO”: COMO GARANTIR PROTEÇÃO UNIVERSAL SEM ROMPER COM A SOBERANIA NACIONAL?

Então, como garantir a seguridade social a todos, inclusive aqueles que se deslocam, e que, muito provavelmente, não contribuirão direta ou indiretamente para a previdência daquele Estado? Precisamos de um Fundo internacional de Seguridade Social? Ou bastam os Acordos bilaterais entre Países? Deve-se abandonar a Soberania? Ou conter a Globalização?

A unificação total das legislações previdenciárias, entendida como a “substituição dos ordenamentos jurídicos nacionais por regras estabelecidas pela Comunidade (...)” (HORVATH, 2006, p. 84), ou mesmo a substituição das soberanias nacionais em prol de uma ordem jurídica única e internacional, parecem uma ideologia, e um ataque à autodeterminação dos povos.

Contudo, isso não significa que não é possível uma harmonização normativa, com a diminuição das desigualdades, e a criação de regramentos internacionais, regionais e nacionais que se complementam, de modo a ser criado um sistema a garantir a solidariedade, entendida como a garantia de que “o maior número possível possa desenvolver plenamente o seu plano individual de vida” (BOTELHO, 2017, p. 103).

Para tanto, necessário se faz normas de base advindas das organizações e instituições internacionais. Um excelente exemplo é a atuação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que desde 1994, com o anexo da Declaração da Filadélfia à sua Constituição, tem por fim a garantia internacional da proteção social.

A OIT criou importantes convenções em sentido de harmonização normativa, das quais citamos:

- a) Convenção nº 48 – Relativa ao regime internacional para manutenção dos direitos em invalidez, velhice e seguro para os órfãos e as viúvas;
- b) Convenção nº 128 – Relativa à cobertura dos riscos de invalidez, velhice e aos benefícios de sobreviventes;
- c) Convenção nº 102 – Relativa à fixação de normas mínimas de seguridade social;
- d) Convenção nº 157 – Relativa ao sistema internacional para manutenção dos direitos de seguridade social; e
- e) Convenção nº 168 Relativa à proteção ao emprego e proteção contra o desemprego.

Outro caminho importante é a criação do direito comunitário, regional ou de integração. Evento este que se confunde com a formação dos blocos econômicos, uma vez que estes contribuem para a “total integração econômica – social – cultural – jurídica”<sup>71</sup>.

A ordem jurídica e constitucional brasileira é receptiva a este caminho, tendo posto como princípio das relações internacionais da República Federativa do Brasil (Art. 4º da CF), a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (Inciso IX), bem como consignou que “A República Federativa do Brasil buscará a integra-

---

<sup>71</sup> HORVATH JÚNIOR, Miguel, *Previdência Social em face da globalização*, São Paulo, Quartier Latin, 2006, p. 54.

ção econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (Parágrafo Único).

Esta foi a permissão constitucional que viabilizou a promulgação do Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai (TRATADO MERCOSUL), pelo Decreto Nº 350/1991.

Podemos citar como êxitos do MERCOSUL<sup>72</sup>:

1. *A superação de desconfiança entre vizinhos;*

2. Treinamento dos parceiros para a dura competição por espaço na economia internacional.

A grande dificuldade de crescimento do MERCOSUL reside na ausência de atenção à história do Direito Comunitário de outros blocos vizinhos, como o da própria União Europeia. Muito se engana quem pensa que ela é fruto do mero desenvolvimento da Comunidade de Carvão e Aço.

Como nos ensina Eduardo Paz Ferreira, pela coordenação do Livro “Integração e Direito Económico Europeu” (citação), a construção do Bloco Econômico se dá pelos vários fatores históricos e filosóficos, a se iniciar pelas grandes guerras mundiais, passando-se pelo célebre discurso de Wiston Churchill, em que se mencionou os “Estado Unidos da Europa”, e pela declaração de Schuman, para então se falar na Comunidade de Carvão e Aço, substituída pela Comunidade Econômica Europeia, e, por fim, para se falar em União Europeia.

Na América, houve tentativas de se construir um sentimento de integração, tais como a Doutrina Truman e o Bolívarismo. Contudo, estes não tiveram a força ideológica dos discursos antes citados, de modo que não se vê um sentimento de pertencimento comunitário como na Europa, o que muito atrapalha o crescimento do MERCOSUL.

Ainda assim, foi possível a harmonização das normas de seguridade social através de um acordo multilateral, o que diminui os impactos do trânsito interamericano de trabalhadores e pessoas.

Defende-se a harmonização como forma de garantia do sistema, pois através desta é possível a criação de regramentos que garantem, para além de direitos, o custeio desse sistema. Uma vez que os trabalhadores não mais se restringem a determinado território, faz-se necessário a criação de regras para compensação entre países dos gastos para com as prestações de seguridade, nos casos em que o beneficiário da prestação foi contribuinte em outro Estado nacional.

Quanto aos refugiados, que têm todo direito à utilização das prestações de Direito à Saúde e Direito à Assistência, os países deixados devem sofrer sanções econômicas, e outras pressões de direito internacional, sendo obrigados a colaborar com o custeio destes benefícios nos países que ora residem os requerentes de refúgio.

Trata-se, para além de reequilíbrio financeiro, de medida com fins de contenção às graves violações de direitos humanos no âmbito internaciona. O que, ressalta-

---

<sup>72</sup> HORVATH JÚNIOR, Miguel, *Previdência Social em face da globalização*, São Paulo, Quartier Latin, 2006, p. 54.

se, só se dará com a harmonização da legislação, e com a criação de um sistema complexo marcado por direitos internos, internacional e regionais/comunitários.

Dessa forma, estes deslocados deixam de representar uma ameaça ao sistema, que terá seu equilíbrio financeiro reestabelecido com as compensações própria, numa relação entre Estados.

No tocante à previdência, seu caráter contributivo é complexo de análise. Em verdade, muito dos óbices de acesso aos benefícios e serviços, se dá pela ausência de contribuição, o que perpassa o acesso ao mercado de trabalho, à situação política do Estado que foi abandonado. Aqui há de se garantir a possibilidade de se atingir estes direitos, o que não se resume ao direito universal à filiação no sistema, mas também de se usar do tempo de trabalho em localidades diversas, com a compensação de contribuições sociais, nos termos acima.

Dessa forma, os direitos individuais não são prejudicados, não há exclusão dos estrangeiros, ou refugiados dos sistemas protetivos (até porque a conclusão é pela impossibilidade, ainda que teórica, dessa exclusão), e o custeio é garantido sem onerar mais ainda os particulares.

Para além das harmonizações, essencial seria se formar um fundo internacional para fins de pagamento de direitos sociais aos refugiados. Este fundo seria sustentado por contribuições vertidas pelos Estados.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Seguridade Social é para todos, sendo este seu significado teleológico e histórico. Quer-se dizer, historicamente, a Seguridade Social sucede o Seguro Social. Este voltado aos trabalhadores, aquela a todos. Além disso, tido que a questão da renda individual interfere na economia como um todo, todo ser humano precisa estar assegurado dos infortúnios do mercado de trabalho, sob pena de desestabilizarmos todo o sistema econômico-financeiro, caso não haja certa estabilidade individual.

Agora, é claro que esta garantia é custosa, ainda mais para os Estados endividados, e que mal conseguem assegurar suas promessas de direitos a um número limitado de sujeitos. Neste momento, passa-se a questionar quem deve o Estado nacional proteger. E, a partir de um discurso xenófobo, os estrangeiros, e também os refugiados, são alguns dos primeiros a terem sua proteção social contestada.

Porém, a universalidade de proteção, alcançada historicamente, os fins da atual seguridade social, e as normas internacionais, regionais e nacionais não permitem esta exclusão. Ter-se-ia uma discriminação ilegal e imoral, uma segregação contrária aos Direitos Humanos.

Resta-nos debater como tornar viável este sistema, sem deixar de assegurar os refugiados. Este processo não se dá com o abandono da Soberania Nacional, que tanto serve à efetivação de direitos, quanto à atenção às desigualdades regionais. Se, por um lado, a unificação total das legislações previdenciárias se mostra ideológica, há a possibilidade da harmonização.

A harmonização normativa propõe a diminuição das desigualdades legislativas, com a criação de regramentos internacionais, regionais e nacionais, que se complementam e são sistematizados para se resolver os diversos conflitos de normas.

Nesse sentido, destacamos a importância das organizações e instituições internacionais, tais como Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Outro destaque é o surgimento dos blocos econômicos, direcionando-se à criação de direitos comunitários, regionais ou de integração. Para isso, necessário se faz, mas que uma integração econômica, o desenvolvimento teórico, ideológico e até filosófico, no sentido de se construir um sentimento de integração, de pertencimento comunitário, como aconteceu na Europa, na construção da União Européia.

Quanto à harmonização das normas de seguridade social, uma solução que se revelou interessante, foi a elaboração de acordos multilaterais, que diminuem os impactos do trânsito de trabalhadores e pessoas.

Por meio dela, é possível uma compensação de custeio de prestações de seguridade social entre Estado, para os casos de trabalhador que se beneficia do sistema securitário em um país, mas contribuiu ou custeou o sistema de outro, e também para os refugiados, garantindo os direitos individuais, sem onerar os particulares.

Para além das harmonizações, sugere-se a formação de um fundo internacional, sustentado por contribuições vertidas pelos Estados, para fins de pagamento de direitos sociais aos refugiados.

## 7 REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert, *Teoria dos Direitos Fundamentais*, São Paulo, Malheiros Editores, 2008, Trad. Virgílio Afonso da Silva.
- BASEVI, Anna, *Bárbaro, inimigo, amigo: o estrangeiro entre construção política e narrativa de testemunho*, Alea, Estudos Neolatinos, 2019.
- BAUMAN, Zygmunt, *Estado de Crise*, 1ª ed., Rio de Janeiro Zahar, 2016, Trad. Renato Aguiar.
- BEVERIDGE, William, *REPORT: SOCIAL INSURANCE AND ALLIED SERVICES*, London, Majesty's Stationery Office, 1942.
- BOBBIO, Norberto, *A era dos direitos*, 7ª reimpr., Rio de Janeiro, Elsevier, 2004, Trad. Carlos Nelson Coutinho, Apres. Celso Lafer.
- BOTELHO, Catarina Santos, *Os direitos Sociais em tempo de Crise: ou visitar as normas programáticas*, Coimbra, Grupo Almedina, 2017.
- BUTLER, Judith, *Problemas de Gênero: feminismo e subversão da identidade*, 22ª. ed., Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2022, Trad. Renato Aguiar.
- COSTA, José Guilherme Ferraz da Costa, *Seguridade social internacional*, Curitiba, Juruá, 2017.
- DWORKIN, Ronald, *Levando os direitos a sério*, São Paulo, Martins Fontes, 2002, Trad. Nelso Boeira.
- FOLHA DE SÃO PAULO, *Refugiados no Brasil: Uma linha do tempo*, [Conteúdo Digital], jan., 2019, Folha de São Paulo, Disponível em: <http://www.brazilnet.com.br/contextos/brasilrevistas.htm>, Acesso em 01 abr. 2024.
- FOUCAULT, Michel, *A Arqueologia do Saber*, 7ª. ed., Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2007, Trad. Luiz Felipe Baeta Neves.
- \_\_\_\_\_. *A ordem do Discurso*, 3ª. ed., São Paulo, Loyola, 1996, Trad. Lauda Fraga de Almeida Sampaio.
- \_\_\_\_\_. *As palavras e as coisas: uma arqueologia das ciências humanas*, 8ª. ed., São Paulo, Martins Fontes, 1999, Trad. Salma Tannus Muchail.
- \_\_\_\_\_. “Michel Foucault, uma entrevista: sexo, poder e a política da identidade”, *Verve*, N.5, 2004, pp. 260-277, Trad. Wanderson Flor do Nascimento.
- \_\_\_\_\_. *Microfísica do poder*, 23. ed., São Paulo, Graal, 2004, Trad. Org., introd. e rev. Roberto Machado.
- GALIB, Carolina Piccolotto, *Imigrantes e refugiados*, São Paulo, Matrioska Editora, 2021.
- GARCIA-GARCIA, Juan, “Sujetos de la masa. Visiones del nacionalismo después de la Primera Guerra Mundial”, *Rev. Estud. Soc.*, N. 56, 2016, pp. 91-103.

- GOSSERIES, Axel, *Pensar a Justiça entre as gerações*, Coimbra, Grupo Almedina, 2015.
- HORVATH JÚNIOR, Miguel, *A PROTEÇÃO SOCIAL EM AMBIENTE DE POLICRISE: Desafios da preservação dos sistemas protetivos no século XXI*, Livre-docência em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2023.
- \_\_\_\_\_. *Direito Previdenciário*, 13ª. ed., São Paulo, Rideel, 2022.
- \_\_\_\_\_. *Previdência Social em face da globalização*, São Paulo, Quartier Latin, 2006.
- LEVI, Primo, *71 contos de Primo Levi*, São Paulo, Companhia das Letras, 2005, Trad. Maurício Santana Dias.
- LIMA, Javert de Souza, “Da Mensagem de Bismark ao Plano Beveridge”, *Revista da Faculdade de Direito UFMG*, V. 09, 1957.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O conteúdo jurídico do princípio da igualdade. 3ª. ed.; atual; 12ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.
- MOUNTIAN, Ilana, ROSA, Miriam Debieux, “O outro: análise crítica de discursos sobre imigração e gênero”, *Psicologia USP (Online)*, V. 26, 2015, p. 152-160.
- MUSEO NACIONAL CENTRO DE ARTE REINA SOFÍA, *The Collection: Keys to a Reading (Part I)*, Madrid, Museo Nacional Centro de Arte reina Sofia, s.d.
- PRADO JÚNIOR, Caio, *Evolução política do Brasil: e os outros estudos*, 1ª. ed., São Paulo, Companhia das Letras, 2012.
- ROSA, Miriam Debieux, CERRUTI, Marta, “Da rivalidade à responsabilidade: reflexões sobre justiça restaurativa a partir da psicanálise”, *Psicologia USP*, 25(1), 2014, pp. 13-19.
- SCHWAB, Klaus, *A quarta revolução industrial*, São Paulo, Edipro, 2016, Trad. Daniel Moreira Miranda.
- SCHWARTZMAN, Simon, *Pobreza, exclusão social e modernidade uma introdução ao mundo contemporâneo*, São Paulo, Augurium Editora, 2004.
- SASSEN, Saskia, *Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global*, 1ª. ed., Rio de Janeiro/São Paulo, Paz e Terra, 2016, Trad. Angélica Freitas.
- THOMPSON, Frederick Herbert, *The Archaeology of Greek and Roman slavery*, London, 2003.
- YOUSAFZAI, Malala, *Eu sou Malala: a história da garota que defendeu o direito à educação e foi baleada pelo talibã*, 1ª. ed., São Paulo, Companhia das Letras, 2013
- ZIMMERN, Alfred, *Nationality and Government*, Londres, Chatto, 1918, pp. 95-100.