

SEGURIDADE SOCIAL E A EFETIVIDADE ENTRE OS PAÍSES NA AMÉRICA DO SUL

Cleci Maria Dartora¹

RESUMO: Este ensaio apresentar ponderações necessárias para que a efetividade da seguridade social nos países da América do Sul se torne efetiva. Só haverá paz social se houver políticas públicas que garantam vida digna ao povo. As diretrizes administrativas de todos os países da América do Sul devem ter pontos convergentes quando se trata de respeito à vida e a dignidade da pessoa humana. Os acordos multilaterais e bilaterais já são realidade entre alguns países da América do Sul na cobertura de benefícios que vertem contribuições sociais. Porém, os acordos não fazem referência à assistência social, ou seja, a proteção àqueles que não cotizaram. Os sistemas de seguridade social precisam ser amplos de forma a proteger os menos protegidos independentes da nacionalidade, em atenção a Declaração Internacional dos Direitos Humanos. Os Governos precisam formular políticas de seguridade social, que assegurem o direito a habitação, a alimentação e a saúde, especialmente àquelas pessoas idosas ou doentes que não estão filiados ao sistema de pensionamento, para que o encaminhamento das nações seja pela paz social.

PALAVRAS-CHAVE: Seguridade social; Paz social; Acordos de Seguridade social.

SOCIAL SECURITY AND ITS EFFECTIVENESS AMONG THE COUNTRIES OF SOUTH AMERICA

ABSTRACT: this article presents necessary ponderations to the effectiveness of social security in the countries of South America. Social peace Will only be possible IF there are public policies that guarantee a dignified life to people. The administrative directions of all countries of South America have similar points when treating about dignified life and the life right. The multilateral and bilateral agreements are a reality in some of the countries of South America in covering benefits that come from social contributions. But the agreements does not make references to social assistance, which means, the protection to the ones Who couldn't afford paying contributions. The systems of social security need to be large enough to protect the ones Who are less protected, without differences of nationality, according to the International Declaration of the Human Rights. The governments need to create public policies of social security to assure the

¹ Advogada, graduação em Ciências Sociais, Direito, Pós Graduação em Processo Civil pela Universidade Federal do Paraná e Direito Previdenciário pelas Faculdade Curitiba, Doutoranda em Ciências Jurídicas e Sociais, pela Universidade Del Museo Argentin (UMSA).

home rights, food rights and health rights, specially to elderly and sick people that are not filiated to the pensioning system, so the nations Will be walking to social peace.

KEYWORDS: Social security; Social peace; Social Security agreements.

1 APRESENTAÇÃO

A redução das distâncias entre as nações, o estreitamento das relações comerciais e a transposição dos limites territoriais com a comunicação instantânea entre os povos, refletem a expansão dos elementos caracterizadores do direito internacional.

Para que a seguridade social seja implementada entre os países da América do Sul faz-se necessário um sistema unitário em que todos participem.

Um primeiro passo aconteceu com a formalização do Acordo Multilateral de Seguridade do MERCOSUL realizado em 2005, que possibilita aos trabalhadores dos países signatários incluir no cálculo de suas aposentadorias (pensões) concedidas em um dos países que o compõem, o tempo que trabalhado em outro. Fazem parte desse acordo a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai. O acordo também permite a concessão de outros auxílios, inclusive a aposentadoria por invalidez, pensão por morte e auxílio-doença.

Há, também, os acordos bilaterais entre outros países, porém, todos fazem referencia ao atendimento de pessoas filiadas a sistemas de pensão ou seguro social em que esses mesmos sistemas se compensarão.

Uma nação só será plenamente desenvolvida se o governo tiver políticas públicas para contemplar a seguridade social e bem estar de seu povo. Assim, também dentro de um mesmo bloco econômico há que se ter políticas de integração na seguridade social para que o direito de ir e vir entre as nações se faça por completo.

A realidade é que os cidadãos necessitam de proteção para sobreviver e para que o valor como ser humano seja respeitado. Não há como chegar a verdade dos fatos e aplicar o real direito se o entendimento não for dentro

do entendimento de que: Direito é fato, valor e norma. A seguridade social é um fator de equilíbrio socioeconômico. É redistribuidora de renda. É fator fundamental para a paz.

A questão que se levanta é o de que nos acordos multilaterais e bilaterais não há vigência da seguridade social quando se trata de cobertura a pessoa que não contribui para o sistema de pensão ou de seguridade social. O ponto da discussão situa-se em torno do trabalhador na informalidade ou daquele incapacitado que não pode trabalhar, mas que como cidadão, ser humano, tem direito a sobrevivência e a dignidade da pessoa humana.

2 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

As relações entre nações no âmbito da seguridade social é um desafio a ser gerenciado de forma associada às relações comerciais ou não. Até pouco tempo a preocupação dos governos era negocial-comercial, porém, há que se enfrentar a realidade das mudanças econômicas, a aproximação dos povos, os acordos multilaterais, a internacionalização dos produtos, a globalização e o conhecimento científico, ou seja, as relações entre nações são muito mais abrangentes.

A priori as relações entre países ocorriam na ordem política e com interesse econômico de acordo com a convicção e direcionamento de cada país. Não que na atualidade isso tenha deixado de otimizar, mas há necessariamente de se ater a realidade do mundo globalizado.

Para a existência do direito internacional, classicamente, dois são os pressupostos essenciais: 1) estados independentes, 2) relações econômicas e culturais que necessite regulamentação (GOLDSCHMIDT 2005). Com a nova realidade global também emerge enfrentamento entre países que não tem laços comerciais, mas que podem ser importantes em qualquer momento, de forma direta ou indireta, face as entrelaçadas comunicações quer de ordem pública ou privada. Exemplificamos: ramo do biodireito, da informática, da seguridade social.

Os governos não podem mais ignorar a necessidade dos povos viverem sem um mínimo de dignidade humana. Isso importa em fazer

políticas sociais satisfatórias e suficientes para alcançar e dar a possibilidade de alimentação, saúde, moradia e pensões. A seguridade social é um fator de equilíbrio socioeconômico. É redistribuidora de renda. É fator fundamental para a paz social.

A estratégia de previsão social é instrumento essencial para inclusão social. O sistema seguridade social que protege somente os trabalhadores assalariados e de forma contributiva (sistema Bismarckiano) não corresponde aos anseios e responsabilidade social do atual contingente populacional e responsabilidade social.

3 AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE PENSÃO NA AMÉRICA DO SUL

O sistema de pensões é uma das maiores preocupações de todos os governos que se preocupam com o bem estar do povo, mesmo que em dimensão e de tamanhos diferentes. Na América do Sul pode-se afirmar que todos os governos tem se preocupado com o bem estar do seu povo.

A expressão “seguridade social” é universalmente utilizada. Compartilhamos da definição de FRANK (1982)², quando afirma: “é a soma das medidas adotadas por um governo para ajudar seus cidadãos a obter uma proteção coletiva contra riscos inerentes à vida, os quais não poderão suportar de uma forma individual.”.

A seguridade social é mais abrangente que os seguros sociais, estes que por si só não solucionam os contingentes e também não foram criados para suportar coberturas sem a correspondente arrecadação financeira.

A Conferência Interamericana de Seguridade Social (CISS) que se realiza no Continente Americano, anualmente, a mais de uma década, tem por objetivo estudar e fomentar para uma melhor estruturação e abrangência nos programas de seguridade social no continente americano. E isso se dá através de estudos e discussões com os governos, agencias, grupos sociais, empresários, usuários e qualquer pessoa interessada na melhoria da proteção social na sociedade contemporânea.

² FRANK, Beryl. Seguridad Social en América Latina. Washington, DC: Secretaria Geral, Organizacion de los Estados Americanos, 1982, p.441.

Nos anos de 2008 e 2009 o tema tratado foi relativo à avaliação em sistemas de seguridade social no Continente Americano. Consta no relatório do ano de 2009, conferencia realizada no Brasil, que vinha sendo adotado o aconselhamento de observação para que o sistema de pensão seja perfeito, a formação em três pilares: 1) rede de seguridade ou pensão mínima para todos os cidadãos, financiados com impostos gerias, 2) sistema de pensões contributivo, este advindo das relações de trabalho suportados pelo trabalhador e o tomador do serviço, 3) manifestação de vontade própria do indivíduo que adere a um sistema, o que se chama no Brasil de previdência privada voluntária.

Ocorre que estudos mais recentes redefiniram o desenho acrescentando mais cinco (5) pilares como fontes desejáveis de ingresso durante a aposentadoria (World Bank 2005^a, 2005b)³ que foram enumerados de *zero* a *quatro*: *zero*: não contributivo, *um*: contributivo com fração de ingresso, *dois*: contribuição obrigatória e baseia-se na criação de contas individuais, *três*, contribuições definidas ou benefício definido (acordos flexíveis entre as partes, financiados pelo empregador), *quatro*: transferências adicionais em espécies ou monetárias (inter - ou intra-generacionais, incluindo seguro de saúde, transferências familiares, etc.)⁴.

Os sistemas de pensão da Americana do Sul tem dificuldade na estruturação e solidificação em face da informalidade no mercado de trabalho, cuja responsabilidade contributiva é do próprio trabalhador. Consequentemente, há redução na arrecadação das contribuições e gera um grande número de pessoas com idade avançada e sem direito na aposentadoria, doentes sem direito ao benefício por incapacidade e dependentes sem pensão, mesmo que seja com renda mínima para sobrevivência.

Numa visão mais abrangente, de responsabilidade social e atendendo os princípios dos direitos humanos, os governos da América do Sul estão implementando medidas para que o sistemas de pensão tenha sustentação e que em sistemas paralelos haja o implemento de cobertura mínima, sem

³ WORLD Bank. Informalidad: Escape y Exclusión. Washington: World Bank, 2007^a. In: <HTTP://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPOO/membrer.do>. Acesso em 18/5/2012

⁴ Conferencia Interamericana de Seguridade Social, México, 2009, p. 31.

a parcela contributiva, ou seja, direito ao benefício de valor mínimo sem contribuição.

No Brasil, o governo adotou os chamados “benefícios assistenciais”, cujos antecedentes estão na Constituição Federal⁵, onde trata a *seguridade social* como sendo: saúde, assistência social e previdência social. Atribui a responsabilidade financeira a toda sociedade, de forma direta e indireta. Contribuem para isso a: União, os Estados e os Município. Também, as empresas, as pessoas físicas e pessoas jurídicas, além de uma gama muito grande de incidência de contribuição social gerada de atividades esportivas, culturais e sociais de toda ordem.

O governos da Argentina, do Paraguai e da Venezuela também adotaram formas de implementação de benefícios não contributivos, com formatação diferente. A finalidade é a mesma. Tudo se volta para a cobertura do contingente populacional não são filiado ao sistema de pensão e que está impossibilitado de prover o seu próprio sustento.

A sobrevivência dos sistemas de pensão depende de avaliações periódicas, cálculos atuariais, definição da necessidade de arrecadação, definição da necessidade de financiamento adequado e satisfatório, constante renovação e captação de novas adesões, forma de aplicação no mercado e gestão transparente.

Prevenir, estar prevenido ou prevenção, são palavras de segurança, imperativas para vida de todo cidadão em qualquer parte do mundo, na construção e formação do objetivo jurídico para o intercambio dos outros elementos distintos. As necessidades podem ser reparadoras, recuperadoras e preventivas indistintamente a todos das pessoas.

4 ACORDOS DE SEGURIDADE SOCIAL

Na América do Sul, na última década, de forma tímida, fomentou-se a construção objetiva da cobertura à seguridade social, com a formulação de Acordos Multilaterais e Bilaterais de Seguridade Social. Exemplificamos o caso do Brasil que firmou dois acordos multilaterais: (1)

⁵ Constituição Federal do Brasil, 05/10/1988, arts. 194 e 195.

IBEROAMERICANO em vigor para os seguintes países: Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Espanha, Paraguai e Uruguai e o (2) MERCOSUL, para Argentina, Paraguai e Uruguai. Também, fez acordo bilateral com **Cabo Verde, Chile, Espanha, Grécia, Itália, Luxemburgo e Portugal.**

A seguridade social, quando perceptível como direito da pessoa humana, inerente a sua capacidade de filiação, aportes, contribuição, se financiada ou não, está dentro do contexto da política social com observação e cumprimento de valores do ser humano.

O fim de todo o ser humano é o mesmo, morrer. Desde que nascemos sabemos que vamos morrer, porém, o caminho a ser percorrido tem muitas variantes e contornos, alguns pela natureza, outros pela ação e formas de agir e outros ainda pelo meio que vivem. Certo é que há fatos e valores diferentes.

Todo o ser humano tem seu valor e deve ser respeitado e oportunizado a uma vida digna. Na globalização, onde não se tem mais fronteiras para comunicar-se de forma instantânea, há uma maior integração entre os povos diversos. Conseqüentemente, interesses da vida civil e privada resultam em casamentos entre estrangeiros, intercambio de estudos, comércio constante e outros.

Os interesses comerciais convergentes uniram a comunidade europeia no continente europeu, e na América do sul formaram o MERCOSUL facilitando o entendimento comercial, o intercâmbio cultural e educacional, e mais tarde a cobertura do direito social quanto a seguridade social.

No tocante ao sistema de pensões, foi assinado o Acordo Multilateral de Seguridade Social em que o trabalhador contribuinte de qualquer dos Estados-parte deve ser atendido pelo Estado que solicitar o “benefício”.

Ocorre que o trabalhador informal que não é contribuinte do sistema de previdência e pensão, ao completar a idade considerada para inatividade, não terá direito ao benefício de aposentadoria por idade.

Isto ocorre porque no acordo Multilateral de Seguridade Social ficou estabelecido que contará tempo de contribuição somente o tempo certificado. E esse “tempo certificado” é o período contribuído para todos os fins.

Portanto, na forma como estão os Acordos Multilaterais de Seguridade Social, esta pessoa - não contribuinte - ficará sem cobertura e totalmente desprotegida socialmente.

O Estado, ao deixar uma pessoa desprotegida, deixa de cumprir seu papel e fere a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Também, ignora a realidade fática que se encontra o cidadão.

Portanto, há, necessariamente, que se ter um sistema unitário de integração de atendimento a esse contingente entre as nações. Esta é uma responsabilidade governamental indistintamente entre os países que integram determinado bloco econômico.

Este cidadão já sem força de trabalho precisa de ajuda do Estado para sobreviver e o Estado tem o dever de ampará-lo. Verificando o direito do cidadão na busca da verdade e da realidade fática mais o valor da pessoa humana, deve-se buscar uma forma de solução ao conflito instalado.

Também, há a situação do viajante. Quando fora de seu país ficar doente, deveria ser atendido mesmo que não tenha seguro de saúde. Esta afirmação segue o raciocínio e entendimento de que, em ambos os casos, está se tratando de direito à vida, um direito universal e que faz parte do objeto de integração e internacionalização, da globalização.

Na aplicação do direito é que se encontram as divergências de entendimento que levam a conceder ou não a cobertura de seguridade social. Veja-se que quando o direito é tratado de forma positivista, na linha de *KELSEN, onde o Direito é norma jurídica e nada mais que norma*, se não existir norma que trata sobre a matéria, não há direito a ser reconhecido. Porém, dentro da visão realista do direito, a verificação dá-se pelos fatos, valores e a norma.

Como ensina *REALE (1910)*, Direito é Direito não é só fato como dizem os marxistas ou os economistas do direito, porque direito não é economia; Direito não é produção econômica mas envolve produção econômica e nela interfere economicamente. Direito não é somente valor como pensam os adeptos do direito natural tomista; **Direito é ao mesmo tempo fato, valor e norma.**

Segundo *REALE*, o **FATO** raramente é simples e oferece vários graus de complexidade. Condiciona o aparecimento de uma norma jurídica. O fato nunca é isolado. É um conjunto de acontecimentos. **VALOR**, é o

elemento moral do direito, tem o sentido de fundamento. O valor no direito é composto de 3 elementos: Justiça, certeza jurídica e fim. O valor nos leva à ação que vem da emoção. Nem todo valor é explicável racionalmente. **NORMA**, é a ordenadora da conduta, objeto da ciência do direito ou da jurisprudência, da filosofia do direito no plano epistemológico. Não é a pura norma mas é a própria realidade enquanto integrada a uma ideia central e direcionadora.

A teoria tridimensionalista serve para o direito como para a sociologia e a filosofia. Em qualquer delas os elementos formadores são os mesmos: Fato, Valor e Norma. Somente há inversão da ordem a ser observada.

REALE observa o direito através da descrição fenomenológica, uma verificação integral a fim de atender as constantes alterações e transformações que ocorrerem com o homem e o meio integrado.

A fórmula realeana, que nas palavras de Josef Kunz, traz o Direito como uma integração normativa de fatos segundo valores, veio dar novo fôlego ao tridimensionalismo ou à tricotomia jurídica que já permeia de longo tempo o imaginário jus filosófico. Ela se situa em contraposição à norma pura, como queria Kelsen, ou a preponderância do elemento fático, como queriam os marxistas, ou, ainda, à pujança do valor garroteando os demais elementos como queriam os adeptos do direito natural tomista.

A teoria do tridimensional não é perfeita, mas é uma ferramenta prática para elaboração da ciência. Nela se observam os três elementos: Fato, Valor e Norma, de forma conjunta que um completa os outros. Não é o mesmo que jus naturalismo que segue e a relatividade de juízo de valores.

Quando num processo multilateral de seguridade social houver a observação dos três elementos fundantes do direito, ter-se-á o *tridimensionalismo específico e concreto*, englobando fundamento, eficácia e vigência. A seguridade social no MERCOSUL alcançará sua vigência quando atender todos os cidadãos nos contingentes de necessidade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo dos conceitos, situações e da atual montagem política social sulamericana, entendo que há muito a caminhar no direito social, em

especial no que diz respeito ao pensionamento ou aposentadoria. E neste ponto, o tema centra-se no direito ao recebimento de benefício, que, além do que já garantido aos que participam na forma contributiva, também, aos que não contribuem.

Não se conhece nos países latino-americanos regra de pensionamento efetivo a todos que transitam de um lugar a outro. Nem mesmo, com exceção do Brasil que já assegura o conhecido “benefício assistencial”, há na quase totalidade dos países latinos cobertura para os próprios nativos quando não contribuintes.

A regra vigente, sem exceção, é o sistema de pensionamento contributivo, porém, inegável é por todos os países da América do Sul que há que se ter cobertura mínima a todo cidadão, respeitando o direito a vida e ao mínimo para sobrevivência ou seja, dignidade humana como fator essencial para paz social.

E se assim é, então haverá de ter garantias de cobertura entre os países latinos no sentido de assistir a qualquer não nativo, o direito de assistência social e securitária pelo tempo em que se achar incapaz e residente no país. A compensação entre os países é apenas questão burocrática. Os viajantes ou trabalhadores temporários devem ser prioridade sobre os tratados burocráticos.

E, de outra banda, a cobertura ampla independente da contribuição, também precisa passar a ser regra. Por evidente, com características próprias e direcionadas a uma determinada camada social. Mas isso tem que ser perseguido como direito social e dignidade humana não só para os nativos mas a todos os que residirem num determinado país de forma permanente.

6 REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição de República Federativa do Brasil**. 16 ed. São Paulo: RT, 2011.

FRANK, Beryl. **Seguridad Social en América Latina**. Washington, DC: Secretaria Geral, Organización de los Estados Americanos, 1982.

GOLDSCHMIDT, Werner. **Introducción filosófica al derecho**. 6 ed. Buenos Aires: Lexis Nexis Argentina, 2005.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Trad. João Baptista Machado. 7 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

_____. **Derecho internacional privado**. Derecho de la tolerância basado em la reoria trialista del mundo jurídico. 10 ed. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2009.

REALE, Miguel. **Teoria tridimensional do direito**. 1910. 5 ed. Revisada e aumentada 1994. São Paulo-SP: Saraiva, 1994.

Relatório sobre a seguridade social na américa. **Conferencia Interamericana de Seguridade Social**. México; Programe-Profesionales Gráficos de México, 2008.

RUPRECHT, Alfredo J. **Direito da seguridade social**. São Paulo: LTr, 1996.

WARAT, Luís Alberto; PÊPE, Albano Marcos Bastos. **Filosofia do direito**: uma introdução crítica. São Paulo: Moderna, 1996.

Recebido em 28/11/2011 - Aprovado em 30/03/2012