



**PREVIDÊNCIA SOCIAL**

# Debates

**Migrações Internacionais  
e a Previdência Social**



**Ministério da Previdência Social**  
**Secretaria de Políticas de Previdência Social**

# **Migrações Internacionais e a Previdência Social**

---

Coleção Previdência Social  
Volume 25

© 2007 Ministério da Previdência Social

Presidente da República: Luiz Inácio Lula da Silva

Ministro da Previdência Social: Luiz Marinho

Secretário Executivo: Carlos Eduardo Gabas

Secretário de Políticas de Previdência Social: Helmut Schwarzer

Diretor do Depto. do Regime Geral de Previdência Social: João Donadon

Diretor do Depto. dos Reg. de Prev. no Serviço Público: Delúbio Gomes Pereira da Silva

Coordenador-Geral de Estudos Previdenciários: Luis Henrique da Silva de Paiva

A Coleção Previdência Social é uma publicação do Ministério da Previdência Social, de responsabilidade da Secretaria de Políticas de Previdência Social e organizada pela Coordenação-Geral de Estudos Previdenciários.

Edição e Distribuição:

Ministério da Previdência Social

Secretaria de Políticas de Previdência Social

Esplanada dos Ministérios, Bloco F

70059-900 – Brasília-DF

Tel.: (61) 3317-5014/5342 Fax: (61) 3317-5197

Também disponível no endereço: [www.previdencia.gov.br](http://www.previdencia.gov.br)

Tiragem: 4.000 exemplares

Impresso no Brasil / Printed in Brazil

Coronário Editora Gráfica Ltda.

As opiniões e propostas porventura contidas nesta publicação são de responsabilidade do(s) autor(es), não refletindo, necessariamente, o ponto de vista do Ministério da Previdência Social.

É permitida a reprodução total ou parcial desta obra, desde que citada a fonte.

Brasil. Ministério da Previdência Social.

Migrações internacionais e a Previdência Social. / Ministério da Previdência Social. – Brasília: MPAS, SPS, CGEP, 2006.

188 p. – (Coleção Previdência Social. Série estudos; v. 25)

ISBN 85-88219-29-8

978-85-88219-29-8

1. Migrações Internacionais. 2. Previdência Social. 3. Acordos Internacionais. 4. Portabilidade de fundos Previdenciários. I. Brasil. Ministério da Previdência Social. Secretaria de Políticas de Previdência Social. II. Título. III. Série.

## Sumário

---

<b>APRESENTAÇÃO.....</b>	<b>05</b>
<b>Migrações internacionais do Brasil nas duas últimas décadas do século XX: algumas facetas de um processo complexo amplamente desconhecido</b>	
José Alberto Magno Carvalho.....	09
<b>A emigração internacional de brasileiros: componentes da questão migratória</b>	
Weber Soares.....	33
<b>Longe dos olhos, perto da Previdência – criação de vínculos como foco de política social previdenciária para emigrantes</b>	
Ana Cristina Braga Martes.....	49
<b>Experiências Europeias com Acordos Internacionais de Seguridade Social</b>	
Prof. Dr. Heinz-Dietrich Steinmeyer.....	67
<b>Portabilidade dos fundos previdenciários: uma nova alternativa para os trabalhadores migrantes</b>	
Mercedes Hoces Quinteros.....	89
<b>Panorama sobre a migração internacional na América Latina e no Caribe</b>	
Jorge Martínez Pizarro / Miguel Villa.....	109
<b>Migrações internacionais e proteção social: o caso uruguaio</b>	
Rodolfo Saldain.....	137
<b>Portabilidade de fundos nos sistemas previdenciários</b>	
Dr. Walter O. Arrighi.....	165
<b>13 – COLEÇÃO PREVIDÊNCIA SOCIAL: TÍTULOS PUBLICADOS.....</b>	<b>187</b>



---

## Apresentação

---

Há um processo de internacionalização dos países e das sociedades em andamento: as fronteiras nacionais são mais porosas do que eram e elas mudaram de papel. Nesse processo, os fluxos financeiros, os investimentos produtivos diretos, o movimento de mercadorias, as trocas de informações, de conhecimento e de tecnologia são cada vez mais intensos.

Outro movimento faz parte dessa grande tendência, o trânsito de trabalhadores pelas fronteiras dos países. Isso pode ser visto tanto nos fluxos migratórios quanto nas regiões de fronteira, nas quais muitas vezes reside-se em um país e trabalha-se em outro. Essas mudanças colocam enormes desafios às políticas públicas, que precisam ser redesenhadas de tal sorte a que esse momento do desenvolvimento mundial possa resultar em benefício dos seres humanos.

Assim como cabe ao Estado desenhar mecanismos de regulação para que os fluxos financeiros, de mercadorias e de conhecimento contribuam para o desenvolvimento nacional, também cabe a ele criar instrumentos que permitam que as migrações de trabalhadores ocorram sem que esses trabalhadores percam sua proteção social e seus direitos previdenciários. Em ambos os casos, o estabelecimento de regras claras e a garantia de direitos parece ser condição necessária para o bem estar das pessoas e o progresso dos países.

Esse é o princípio que levou o Ministério da Previdência Social, por meio da Secretaria de Políticas de Previdência Social e em conjunto com a Fundação Konrad Adenauer, a organizar, em 2004, o Simpósio Internacional “Migrações Internacionais e a Previdência Social”, que trouxe ao conhecimento dos seus participantes uma ampla gama de questões e experiências relativas a esse relevante tema.

As diversas abordagens então desenvolvidas, bem como a variedade de assuntos tratados, trouxeram contribuições importantes para ampliar a visão em relação às migrações, sob o ponto de vista previdenciário, no Brasil. Quero registrar também que temos dado seqüência aos esforços na confecção de acordos previdenciários bilaterais e multilaterais com resultados concretos: até o final de 2007 deveremos ter assinado o Acordo Multilateral Iberoamericano de Seguridade Social, que representa um avanço colossal na integração social de nossos países.

---

A relevância das discussões então realizadas levou o Ministério a preparar um volume da sua Coleção Previdência Social com todo o conteúdo do Simpósio – na certeza de que o número de interessados é ainda maior do que o dos participantes do evento e que a ampla divulgação desse material será de grande interesse para os estudiosos dos assuntos previdenciários.

Assim, é com uma enorme satisfação que apresento aos leitores “Migrações Internacionais e a Previdência Social”. Desejo a todos uma excelente leitura.

Brasília, novembro de 2007.

LUIZ MARINHO  
Ministro de Estado da Previdência Social

---

A previdência social enfatiza a função solidária do Estado e funciona como o instrumento público central para diminuir o risco de pobreza na terceira idade. Assim foi pensado desde a criação do primeiro sistema público de previdência social criado pelo chanceler alemão Otto von Bismarck em 1889. Naquela época e por mais de um século, o Estado agia, sobretudo no contexto econômico nacional. Hoje, num mundo cada vez mais globalizado, este conceito de previdência social enfrenta novos desafios.

Visto do lado econômico, a globalização se manifesta através do aumento da mobilidade internacional de fatores de produção (capital e mão-de-obra) e de produtos (bens e serviços). Entre eles é a mobilidade da mão-de-obra, ou seja, são as migrações internacionais, que apresentam novos desafios para os sistemas nacionais de previdência social.

Trata-se, sobretudo, de desafios vinculados a dois tipos de migrantes. Primeiro, os migrantes que adquirem um direito à aposentadoria no exterior e retornam ao país de origem e segundo, os migrantes que trabalham em um país por períodos curtos demais para adquirir um direito à aposentadoria ou que trabalham de forma clandestina sem direito a qualquer tipo de previdência social.

Assim aparecem duas exigências aos sistemas de previdência social: a possibilidade da acumulação de direitos previdenciários adquiridos em vários países e uma previdência social básica para migrantes retornados que não adquiriram esses direitos por terem trabalhado no setor informal.

Nos últimos anos foi de praxe estabelecer contratos bilaterais entre os sistemas previdenciários da América Latina. A vantagem desses arranjos é que são mais fáceis de serem estabelecidos e de serem modificados do que os multilaterais o são. Por outro lado se cria uma rede de inúmeros contratos, cada um com acordos diferentes, sendo necessário assim um aparato administrativo enorme para atender às necessidades dos migrantes. Grandes esforços estão sendo feitos para a criação de um sistema multilateral harmonizado para a região da América Latina.

Com o objetivo de analisar o tamanho e a qualidade do desafio da globalização para os sistemas de previdência social em geral e o sistema brasileiro em especial, o Ministério da Previdência Social do Brasil e a Fundação Konrad

Adenauer organizaram um Simpósio Internacional. Nesta ocasião, secretários e especialistas da América Latina e da Europa apresentaram e discutiram o volume e o contexto das migrações internacionais assim como conceitos e exemplos de como enfrentar estes desafios.

Para a Fundação Konrad Adenauer foi uma grande satisfação ter podido colaborar com o Ministério da Previdência Social do Brasil neste projeto. Esperamos que a publicação e a difusão das análises apresentadas naquele Simpósio possam promover o intercâmbio de experiências e contribuir para o enriquecimento do debate sobre um tema que está ganhando destaque e relevância para os sistemas de previdência social, não somente no Brasil, mas também no contexto regional e internacional.

MICHAEL FRITSCHÉ  
Fundação Konrad Adenauer

# Migrações internacionais do Brasil nas duas últimas décadas do século XX: algumas facetas de um processo complexo amplamente desconhecido\*

José Alberto Magno Carvalho\*\*

## 1. Introdução

Não há, no Brasil, um sistema de registro contínuo de entradas e saídas de pessoas que identifique seu status quanto ao aspecto migratório. Ademais, parece que boa parte dos componentes da migração internacional a faz de maneira ilegal, isto é, entram ou saem do país como turistas ou, inclusive, de forma clandestina, sem passar pelos serviços de migração.

Diante desse quadro, torna-se extremamente difícil estimar, ainda que de maneira aproximada, os fluxos migratórios “de” e “para” o Brasil, sendo, freqüentemente, necessário lançar mão de informações esparsas, provavelmente de má qualidade quanto ao aspecto ora analisado, provenientes de censos dos países receptores de migrantes brasileiros ou de trabalhos de pesquisadores em alguns locais no exterior onde há concentração de brasileiros, como Portugal, Paraguai, Estados Unidos e Japão. Esses últimos, apesar da extrema relevância qualitativa, não têm a pretensão de levantar estatísticas sobre o volume de emigrantes do Brasil.

Neste trabalho, são apresentadas estimativas de saldos migratórios internacionais do Brasil na década de 80, assim como aqueles do quinquênio 1986/1991, do país e de suas grandes regiões; esses últimos desagregados em seus dois componentes: imigrantes e emigrantes internacionais. Outrossim, são analisados os imigrantes internacionais do país, dos quinquênios 1986/1991 e 1995/2000, segundo a origem e o destino (regiões brasileiras), anos de escolaridade e rendimento dos chefes de família imigrantes.

---

\* Este trabalho contou com o apoio, pelo qual sou grato, do pesquisador Ricardo Alexandrino Garcia, do CEDEPLAR/UFMG, no tratamento dos microdados dos censos de 1991 e 2000.

\*\* Professor do Departamento de Demografia e Pesquisador do CEDEPLAR, UFMG.

## 2. Notas metodológicas

Desenvolveram-se, no CEDEPLAR – Universidade Federal de Minas Gerais, metodologias que permitiram alguns avanços quanto ao conhecimento, ainda que aproximado, das migrações internacionais durante os anos 80. Por meio das chamadas Razões Intercensitárias de Sobrevivência, entre 1981 e 1991, pôde-se estimar qual seria a população residente do país em 1991, se porventura tivesse permanecido fechada naquele período. A diferença entre a população observada em 1991 e aquela esperada (fechada) na mesma data seria totalmente explicada pelos fluxos migratórios internacionais do decênio, isto é, pelo saldo migratório internacional (Carvalho, 1996). No caso do decênio, não há como desdobrar os saldos migratórios estimados em imigrantes e emigrantes internacionais.

A partir dos saldos migratórios decenais (1981/1991), estimaram-se saldos migratórios quinquenais (1981/1986 e 1986/1991) (Carvalho et al., 2001). Como, no censo de 1991, inquiriu-se sobre o local de residência exatamente 5 anos atrás (imigrantes data fixa), pôde-se estimar o número de emigrantes internacionais do Brasil no quinquênio 1986/1991, por meio da equação:

$$E_{i,B}^{86/91} = -SM_{i,B}^{86/91} + I_{i,B}^{86/91}, \text{ onde}$$

$$E_{i,B}^{86/91} = \text{emigrantes internacionais do Brasil, período 1986/1991;}$$

$$SM_{i,B}^{86/91} = \text{saldo migratório internacional estimado do Brasil, período 1986/1991;}$$

$$I_{i,B}^{86/91} = \text{imigrantes internacionais do Brasil, período 1986/1991, segundo o censo de 1991.}$$

Para as regiões, partiu-se do saldo migratório global (migrantes internos e internacionais) do quinquênio 1986/1991 para se estimar o número de emigrantes internacionais segundo a fórmula seguinte, onde *j* refere-se a uma determinada região:

$$E_{i,j}^{86/91} = -SM_{g,j}^{86/91} + I_{d,j}^{86,91} - E_{d,j}^{86/91} + I_{i,j}^{86/91}, \text{ onde}$$

$SM_{g,j}^{86/91}$  = saldo migratório global da região j;

$I_{d,j}^{86,91}$  = imigrantes inter-regionais da região j, período 1986/1991, segundo o censo de 1991;

$E_{d,j}^{86/91}$  = emigrantes inter-regionais da região j, período 1986/1991, segundo o censo de 1991;

$I_{i,j}^{86,91}$  = imigrantes internacionais da região j, período 1986/1991, segundo o censo de 1991.

Não é aconselhável adotar a mesma metodologia para o decênio 1990/2000 e, conseqüentemente, para o quinquênio 1995/2000. Houve, entre os censos de 1991 e 2000, significativa melhoria da cobertura censitária, o que não sucedeu entre os censos de 1980 e 1991. Se fosse aplicada a mesma metodologia na década passada, todos os indivíduos que foram cobertos pelo último censo, devido à melhoria de cobertura, apareceriam como imigrantes internacionais, o que distorceria totalmente as estimativas<sup>1</sup>.

Infelizmente, este trabalho terá de se restringir, basicamente, à migração internacional durante a década de 1980, limitando-se, no que diz respeito aos anos 90, a uma análise dos imigrantes internacionais do quinquênio 1995/2000. Estes são aqueles que, no censo de 2000, ao serem perguntados sobre o local de residência em 1º de agosto de 1995, indicaram um país estrangeiro.

### 3. As migrações internacionais nos anos 80

Nos anos 80, o Brasil teria experimentado um saldo migratório internacional **negativo** em torno de 1 milhão e 800 mil pessoas, entre aqueles com 10 anos ou

1. Por exemplo, uma melhoria de cobertura, entre 1991 e 2000, de dois pontos percentuais (estimativa conservadora) corresponderia à inclusão, em 2000, vis-à-vis 1991, de mais de três milhões de pessoas, o que levaria a um erro, por excesso, de igual número de imigrantes internacionais do decênio e à falsa conclusão de ter experimentado o país saldo migratório internacional positivo extremamente significativo durante os anos 90.

mais no final da década; número esse que corresponde à média das estimativas de perdas líquidas máxima e mínima do autor (Carvalho, 1996).

A tabela 1 apresenta as estimativas, para aqueles com 5 ou mais anos de idade em 1991, do saldo migratório internacional e de seus componentes (imigrantes e emigrantes internacionais) do quinquênio 1986/1991, do Brasil e de suas grandes regiões. No caso, os migrantes são aqueles que, independentemente de nacionalidade, residiam no país na data de referência do censo de 1991 e fora do país 5 anos atrás (imigrantes) ou residiam no Brasil 5 anos atrás e no exterior na data de referência do censo (emigrantes). O saldo migratório corresponde à diferença entre os dois tipos de migrantes internacionais.

**Tabela 1 – Brasil e Regiões, 1991. Emigrantes e Imigrantes Internacionais, com 5 ou mais anos de idade em 1991, e saldos migratórios internacionais – 1986/1991.**

Regiões	Emigrantes Internacionais			Imigrantes Internacionais			Saldo Migratório Internacional		
	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total
Sul	213.316	154.446	367.762	7.226	6.961	14.188	-206.090	-147.484	-353.574
Sudeste	360.869	181.733	542.602	18.371	15.724	34.095	-342.498	-166.009	-508.507
Nordeste	76.154	51.554	127.709	2.731	2.156	4.887	-73.423	-49.399	-122.822
Norte	0	0	0	2.194	1.692	3.886	2.194	1.692	3.886
Centro - Oeste	884	0	884	4.667	4.494	9.161	3.783	4.494	8.277
Brasil	651.224	387.733	1.038.957	35.190	31.027	66.217	-616.034	-356.706	-972.740

Fonte: Carvalho et al, 2001.

Há de se observar, entre os emigrantes do Brasil, razão de sexo muito elevada, de 1,68 (168 homens emigrantes para 100 mulheres emigrantes), sendo que essa razão entre os imigrantes foi de 1,13. Para a população brasileira como um todo, a razão de sexo, em 1991, era de 0,97. Os saldos migratórios internacionais do país apresentaram razão de sexo de 1,73.

Entre as grandes regiões brasileiras, o Sudeste, o Sul e o Nordeste teriam sido responsáveis por toda a perda populacional líquida do quinquênio 1986/1991 por meio dos fluxos internacionais, com saldos migratórios negativos de 509 mil, 354 mil e 123 mil pessoas, respectivamente.

Dadas as técnicas de estimação adotadas, os pequenos saldos positivos do Norte e Centro-Oeste devem ser tomados apenas como indicador de que os fluxos migratórios internacionais tiveram, no período, peso diminuto sobre os estoques populacionais daquelas regiões.

Nas três regiões com significativos saldos migratórios internacionais negativos, a perda de homens foi consistentemente maior do que a de mulheres, bem acima da razão de sexo geral do país. A razão de sexo variou de 1,40, no Sul, e 1,49, no Nordeste, a 2,06, no Sudeste.

#### 4. Análise dos imigrantes internacionais dos quinquênios 1986/1991 e 1995/2000

Na tabela 2, encontram-se as estimativas do número de imigrantes internacionais do país nos quinquênios imediatamente anteriores aos dois últimos censos brasileiros, segundo a nacionalidade das pessoas.

**Tabela 2 – Brasil, 1991 e 2000. Imigrantes internacionais segundo a nacionalidade – 1986/1991 e 1995/2000.**

Imigrantes Internacionais				
Nacionalidade	1986/1991		1995/2000	
	N	%	N	%
Brasileiro nato	31.123	47,0	87.886	61,0
Naturalizado brasileiro	3.485	5,0	6.648	5,0
Estrangeiro	31.609	48,0	49.109	34,0
Total	66.217	100,0	143.644	100,0

Como os dados referem-se àqueles que residiam no exterior 5 anos antes da data censitária – isso significa que, em média, estavam provavelmente residindo ininterruptamente no Brasil há apenas 2,5 anos –, pode-se inferir que a grande maioria dos naturalizados brasileiros, imigrantes do quinquênio em questão, havia residido no Brasil antes da última entrada no país, isto é, retornaram ao Brasil no quinquênio em pauta. Aceita essa hipótese, somando-se aos brasileiros natos aqueles naturalizados, vê-se que em torno de 52%, no primeiro quinquênio, e 66%, no segundo, dos fluxos migratórios internacionais do país eram constituídos de retornados.

Houve, entre os dois quinquênios em análise, significativo aumento proporcional do número de imigrantes, da ordem de 117%. No entanto, o aumento absoluto, 78 mil indivíduos, não seria capaz de reverter, no quinquênio 1995/2000, o quadro negativo constatado no quinquênio 1986/1991, de perda líquida entre aqueles com 5 ou mais anos no final do período, pouco inferior a um milhão de

peçoas (tabela 1). Daí infere-se que o país tenha continuado a experimentar importantes perdas líquidas populacionais durante os anos 80, a não ser que tenham diminuído significativamente as emigrações internacionais; porém, isso provavelmente não ocorreu, haja vista o recorrente e persistente noticiário na mídia relacionado a problemas com a entrada de emigrantes brasileiros nos Estados Unidos e na Europa.

#### 4.1. Qüinqüênio 1986/1991

A tabela 3 mostra a distribuição dos imigrantes internacionais do Brasil, no qüinqüênio 1986/1991, por nacionalidade, segundo alguns países e regiões de origem. Por origem, entenda-se o local de residência em 1º de setembro de 1986, e não o local de nascimento ou de residência imediatamente anterior à migração para o Brasil. Nacionalidade refere-se a duas situações: a) brasileiro nato; b) estrangeiro, naturalizado brasileiro ou não.

**Tabela 3 – Brasil, 1991. Imigrantes internacionais por nacionalidade, segundo a origem – 1986/1991.**

Brasil

		Nacionalidade:				Total	
		Brasileiro nato		Estrangeiro/Naturalizado			
		N	%	N	%	N	%
Residência em 1986	Europa	6.914	45.5	8.289	54.5	15.203	100.0
	Paraguai	8.657	80.7	2.069	19.3	10.726	100.0
	Argentina	1.780	32.1	3.756	67.9	5.535	100.0
	Demais países da América Latina e Caribe	4.026	27.4	10.671	72.6	14.698	100.0
	Estados Unidos	6.267	68.1	2.932	31.9	9.199	100.0
	Japão	161	8.8	1.666	91.2	1.827	100.0
	Outros Países	2.976	35.0	5.524	65.0	8.500	100.0
	Ignorado	342	64.7	187	35.3	529	100.0
Total		31.123	47.0	35.093	53.0	66.217	100.0

Fonte: IBGE. Censo Demográfico de 1991 (microdados).

Podem parecer estranho o fato de se incluir brasileiros natos na imigração internacional do país. Conceitualmente, entende-se como migrante, definidas duas datas fixas (no caso, 01/09/86 e 01/09/91) e uma determinada configuração espacial (no caso da migração internacional em pauta, Brasil e exterior), todos aqueles,

independentemente da nacionalidade, que residiam no exterior na primeira data e, na segunda, no Brasil. Os brasileiros natos compõem a migração de retorno na migração internacional, movimento esse de crescente importância no país, como se verá ao comparar os quinquênios 1986/1991 e 1995/2000.

No período 1986/1991, as regiões ou os países mais importantes, como origem dos mais de 66 mil imigrantes internacionais, foram a Europa (23%); a América Latina e o Caribe, excluídos Paraguai e Argentina, (21,4%); Paraguai (16,2%); e Estados Unidos (13,9%). Dos oriundos do Paraguai e dos Estados Unidos, a maioria era constituída de retornados brasileiros, 80,7% e 68,1%, respectivamente. Mesmo entre aqueles com origem na Europa, era importante a parcela de brasileiros natos, 45,5%.

Há de se observar, naquele quinquênio, pequeno movimento do Japão para o Brasil, apenas 1827 pessoas. Os imigrantes internacionais provenientes da Europa (15203) tiveram como destinos principais os estados de São Paulo (5256) e Rio de Janeiro (3131); aqueles do Paraguai (10726), o estado do Paraná (4271) e o Centro-Oeste (4271); dos Estados Unidos (9199), São Paulo (2857) e Minas Gerais (1599). (Ver tabela A1, do anexo).

Minas Gerais é conhecida como tradicional origem de emigrantes para os Estados Unidos. É digno de nota o fato de que, no período 1986/1991, 88,3% dos fluxos provenientes dos Estados Unidos para Minas Gerais tenham se constituído de brasileiros natos. Aliás, Minas, juntamente com São Paulo, foi o principal destino dos brasileiros retornados dos Estados Unidos naquele período. Observa-se o mesmo padrão em relação ao Paraná entre aqueles provenientes do Paraguai.

A fim de se ter uma idéia da posição social e econômica relativa dos imigrantes internacionais do quinquênio 1986/1991, foram levantados, em 1991, os anos de escolaridade e a média dos rendimentos mensais dos chefes de família imigrantes internacionais, assim como dos chefes de família, em geral, residentes nas regiões metropolitanas brasileiras e no restante do país.

A tabela 4 apresenta os dados quanto à escolaridade. Os brasileiros natos retornados tinham nível de escolaridade bem inferior ao dos demais imigrantes, estrangeiros e naturalizados, com 44% de homens e 42% de mulheres com até 8 anos de escola contra 19% e 29%, respectivamente, dos estrangeiros/naturalizados. A grande incidência de pessoas com baixa escolaridade entre os brasileiros natos deve-se, principalmente, àqueles provenientes do Paraguai, entre os quais mais de 90% tinham apenas até 8 anos de estudo.

**Tabela 4 – Brasil, 1991. Imigrantes internacionais responsáveis pela família, por nacionalidade, sexo e anos de estudo, segundo a origem – 1986/1991.**

Nacionalidade: Brasileiro nato

		Sexo																	
		Masculino								Feminino									
		Anos de Estudo						Total		Anos de Estudo						Total			
		até 8 anos		9 a 11 anos		12 anos e mais				até 8 anos		9 a 11 anos		12 anos e mais					
N		%		N		%		N		%		N		%		N		%	
Residência em 1991	Europa	143	8.4	147	8.6	1.417	83.0	1.707	100.0	131	13.0	234	23.2	643	63.8	1.007	100.0		
	Paraguai	2.284	93.4	107	4.4	56	2.3	2.447	100.0	307	98.9	3	1.1			310	100.0		
	Argentina	220	52.4	50	12.0	150	35.7	420	100.0	55	37.0	39	26.0	55	37.0	148	100.0		
	Demais países da América Latina e Caribe	479	43.2	264	23.9	365	32.9	1.108	100.0	87	34.3	53	21.1	112	44.5	252	100.0		
	Estados Unidos	317	15.2	488	22.5	1.300	62.3	2.085	100.0	72	12.2	208	35.5	307	52.4	587	100.0		
	Japão	7	13.1			49	86.9	57	100.0					16	100.0	16	100.0		
	Outros Países	453	42.1	265	24.6	359	33.4	1.077	100.0	91	67.5	27	20.3	17	12.3	135	100.0		
	Ignorado	14	17.4			65	82.6	79	100.0			12	100.0			12	100.0		
Total		3.916	43.6	1.302	14.5	3.761	41.9	8.980	100.0	742	30.1	576	23.4	1.148	46.6	2.467	100.0		

Nacionalidade: Estrangeiro/Naturalizado

		Sexo																	
		Masculino								Feminino									
		Anos de Estudo						Total		Anos de Estudo						Total			
		até 8 anos		9 a 11 anos		12 anos e mais				até 8 anos		9 a 11 anos		12 anos e mais					
N		%		N		%		N		%		N		%		N		%	
em 1996	Europa	474	15.1	673	21.5	1.983	63.4	3.130	100.0	67	23.1	48	16.6	174	60.3	288	100.0		
	Paraguai	218	54.7	103	26.0	77	19.3	398	100.0	38	100.0					38	100.0		
	Argentina	219	16.0	371	27.2	775	56.8	1.365	100.0	18	24.3	22	29.8	34	45.9	74	100.0		
	Demais países da América Latina e Caribe	891	27.0	762	23.1	1.651	50.0	3.305	100.0	150	34.1	59	13.4	231	52.5	439	100.0		
	Estados Unidos	43	4.7	118	12.9	756	82.4	918	100.0	9	8.1	7	5.7	101	86.2	117	100.0		
	Japão	53	8.3	84	13.1	506	78.6	644	100.0	6	7.8	37	48.5	33	43.8	76	100.0		
	Outros Países	296	17.1	540	31.1	899	51.8	1.735	100.0	50	29.1	59	34.3	63	36.6	172	100.0		
	Ignorado				48.9	38	51.1	74	100.0	14	74.5			5	25.5	19	100.0		
Total		2.195	19.0	2.689	23.2	6.685	57.8	11.568	100.0	352	28.8	231	18.9	641	52.3	1.224	100.0		

Fonte: IBGE. Censo Demográfico de 1991 (microdados).

Pelos números absolutos envolvidos, chama atenção a alta qualificação, entre os brasileiros natos, daqueles provenientes da Europa e dos Estados Unidos, pois a maioria absoluta declarou ter 12 ou mais anos de estudo. Provavelmente, parte substancial desses contingentes era constituída por estudantes de pós-graduação; o Brasil tem uma política bem agressiva de formação avançada de recursos humanos no exterior.

Ao se comparar com os níveis gerais do país (tabela 5), tanto nas áreas metropolitanas, quanto não-metropolitanas, observa-se que os imigrantes internacionais, inclusive brasileiros natos, do quinquênio 1986/1991, tinham melhores níveis de escolaridade. A única exceção foram os brasileiros natos provenientes do Paraguai, com mais de 90% dos chefes de família com apenas até 8 anos de estudo, contra 82% dos responsáveis pela família nas áreas não-metropolitanas do país.

**Tabela 5 – Brasil, 1991. Responsáveis pela família, por sexo e anos de estudo, segundo local de residência.**

		Sexo															
		Masculino								Feminino							
		Anos de Estudo						Total		Anos de Estudo						Total	
		até 8 anos		9 a 11 anos		12 anos e mais				até 8 anos		9 a 11 anos		12 anos e mais			
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%		
Regiões Metropolitanas		650.267	69.9	160.984	17.3	118.750	12.8	930.001	100.0	214.517	73.9	45.734	15.7	30.222	10.4	290.473	100.0
		2.176.124	87.1	216.127	8.7	106.118	4.2	2.498.369	100.0	479.391	86.9	50.260	9.1	21.842	4.0	551.493	100.0
Total		2.826.391	82.4	377.111	11.0	224.868	6.6	3.428.370	100.0	693.908	82.4	95.994	11.4	52.064	6.2	841.966	100.0

Fonte: IBGE. Censo Demográfico de 1991 (microdados).

Quanto ao rendimento mensal dos imigrantes responsáveis pela família (tabela 6), não se observam, em geral, grandes diferenças entre os brasileiros natos e estrangeiros/naturalizados; entretanto, esses últimos tinham uma posição bem mais vantajosa entre os homens oriundos da Argentina (15,3 salários mínimos contra 7,1 s.m.), dos Estados Unidos (31,6 s.m. contra 15,5 s.m) e do Japão (26 s.m. contra 21 s.m.). Entre os imigrantes chefes de família, diferenças persistentes são encontradas em cada grupo (brasileiros natos e estrangeiros/naturalizados), quando se comparam os rendimentos de homens e mulheres. Com exceção dos brasileiros natos retornados do Japão, em todas as outras situações, os homens tinham rendimento consideravelmente superior ao das mulheres.

**Tabela 6 – Brasil, 1991. Média (em salários mínimos) dos rendimentos mensais dos imigrantes internacionais responsáveis pela família, por nacionalidade e sexo, segundo a origem – 1986/1991.**

		Nacionalidade:						Total
		Brasileiro nato			Estrangeiro/Naturalizado			
		Sexo		Total	Sexo		Total	
		Masculino	Feminino		Masculino	Feminino		
		Média em Sal. Min.	Média em Sal. Min.	Média em Sal. Min.				
Residência em 1986	Europa	20.82	9.93	16.69	19.41	10.07	18.65	17.76
	Paraguai	2.18	.70	2.01	13.81	.69	12.67	3.48
	Argentina	7.07	5.07	6.53	15.27	5.36	14.74	12.42
	Demais países da América Latina e Caribe	11.75	4.93	10.47	9.09	4.94	8.62	9.11
	Estados Unidos	15.51	9.75	14.25	31.56	15.43	30.02	18.32
	Japão	20.91	20.85	20.89	25.98	13.08	24.77	24.39
	Outros Países	11.85	7.44	11.35	10.75	9.95	10.68	10.94
	Ignorado	16.12	13.66	15.81	7.67	3.71	6.85	11.26
Total		11.59	7.85	10.77	15.56	7.97	14.86	12.90

Fonte: IBGE. Censo Demográfico de 1991 (microdados).

Diferenciais enormes aparecem quando se comparam os níveis de rendimentos mensais dos chefes de família imigrantes internacionais, independentemente de nacionalidade, com aqueles da população brasileira em geral (tabela 7); a única exceção são os brasileiros natos (homens e mulheres) e as estrangeiras/naturalizadas provenientes do Paraguai, que tinham rendimentos significativamente inferiores aos dos demais brasileiros responsáveis pela família, inclusive daqueles das áreas não-metropolitanas.

**Tabela 7 – Brasil, 1991. Média (em salários mínimos) dos rendimentos mensais dos responsáveis pela família, por sexo, segundo local de residência.**

		Sexo		Total
		Masculino	Feminino	Média em Sal. Min.
		Média em Sal. Min.	Média em Sal. Min.	
	Regiões Metropolitanas	6.05	3.08	5.33
	Regiões Não-metropolitanas	3.17	1.43	2.84
Total		4.06	2.05	3.65

Fonte: IBGE. Censo Demográfico de 1991 (microdados).

Se retirados os oriundos do Paraguai e da América Latina e Caribe<sup>2</sup>, ainda assim com rendimentos bem superiores à média nacional, os imigrantes provenientes das diversas regiões/países (última coluna da tabela 6) recebiam rendimentos médios em torno de duas a quatro vezes maiores do que os chefes de família, em geral, residentes nas regiões metropolitanas do país.

#### 4.2. Quinquênio 1995/2000

Como visto na tabela 2, houve significativo aumento, entre os dois quinquênios analisados, do número de imigrantes internacionais, tanto entre brasileiros natos, quanto entre naturalizados e estrangeiros.

2. Na tabela 6, a Argentina e o Paraguai não se incluem na América Latina e no Caribe.

A tabela 8 apresenta os imigrantes do quinquênio 1995/2000. Quando comparada com a tabela 3, referente a 1986/1991, fica evidente, apesar de ter havido aumento em todos os fluxos, que grande parte do salto da imigração deveu-se aos fluxos com origem no Paraguai, aumento de 230%, e no Japão, de onde os fluxos foram quase 11 vezes maiores.

Como durante os anos 80 e início dos 90 houve importantes fluxos de brasileiros para aqueles países, os tão conhecidos *brasiguaios* e *dekasseguais*, com certeza os fluxos de imigrantes daqueles países, entre 1995 e 2000, constituíram-se principalmente de brasileiros retornados. Isso se torna patente, ao se constatar, na tabela 8, que 80% dos fluxos paraguaios e 87% dos japoneses eram compostos por brasileiros natos. Deve-se observar que, no quinquênio 1986/1991, o número de imigrantes provenientes do Japão era muito pequeno, 1827 pessoas, dos quais a proporção de brasileiros natos era diminuta, em torno de apenas 9%.

**Tabela 8 – Brasil, 2000. Imigrantes internacionais, por nacionalidade, segundo a origem – 1995/2000.**

Brasil		Nacionalidade:				Total	
		Brasileiro Nato		Estrangeiro/Naturalizado		N	%
		N	%	N	%		
Residência em 1995	Europa	14.762	54.1	12.545	45.9	27.307	100.0
	Paraguai	28.419	80.2	7.027	19.8	35.446	100.0
	Argentina	2.682	34.4	5.115	65.6	7.797	100.0
	Demais países da América Latina e Caribe	9.351	38.4	14.972	61.6	24.323	100.0
	Estados Unidos	12.384	74.2	4.311	25.8	16.695	100.0
	Japão	17.196	87.3	2.496	12.7	19.692	100.0
	Outros Países	2.804	23.6	9.068	76.4	11.872	100.0
	Ignorado	287	56.2	224	43.8	511	100.0
<b>Total</b>		<b>87.886</b>	<b>61.2</b>	<b>55.758</b>	<b>38.8</b>	<b>143.644</b>	<b>100.0</b>

Fonte: IBGE. Censo Demográfico de 2000 (microdados).

Nos fluxos oriundos da Europa e dos Estados Unidos, também foi significativo o aumento da participação de brasileiros natos na imigração para o Brasil entre os dois quinquênios. No primeiro caso, de 46 para 54%, e, no segundo, de 68 para 74%.

Apesar do aumento não desprezível do número de imigrantes estrangeiros/naturalizados entre os dois períodos, quase 60%, deve-se aos brasileiros retornados ao país a maior parte do acréscimo dos fluxos internacionais com destino ao Brasil. De 47%, no primeiro quinquênio, passaram para 61% dos fluxos, no segundo. Nesse contexto, tiveram papel primordial os retornados do Paraguai e Japão.

Os retornados constituem as conhecidas contracorrentes migratórias, já constatadas no clássico estudo de Ravenstein (1988). Não são, por si só, indicadores de fracasso, no exterior, de nossos emigrantes, nem um indicador de que estejam diminuindo nossos saldos migratórios negativos. Em princípio, podem sinalizar que o estoque de brasileiros no exterior esteja aumentando, do qual uma parcela retornará ao país, parte dela constituída de vitoriosos, parte de fracassados.

Deve-se esperar um aumento das contracorrentes no futuro, o que deve ser objeto de atenção das políticas públicas brasileiras, principalmente de previdência social, pois são, seguramente, constituídas de pessoas que terão um menor tempo, no país, para contribuir para o Sistema de Previdência Social e terão maior dificuldade de acesso a seus benefícios, quando deles necessitarem.

O perfil socioeconômico dos imigrantes, principalmente dos retornados, poderá fornecer alguns subsídios para as políticas públicas, em especial para a previdenciária.

Não há, entre os dois quinquênios, diferenças importantes de nível de escolaridade dentro de cada um dos dois grupos de chefes de família imigrantes, brasileiros natos e estrangeiros/naturalizados (tabelas 4 e 9). No entanto, como no último período – 1995/2000 – aumentou o peso dos brasileiros natos, e estes têm nível mais baixo de escolaridade entre os imigrantes, obviamente se passou a ter um pior perfil geral. De qualquer forma, os imigrantes brasileiros natos chefes de família continuaram a apresentar melhor nível de escolaridade em comparação aos chefes de família, em geral, residentes no país, inclusive daqueles residentes nas áreas metropolitanas (tabela 10). Continuam, no entanto, a constituir exceção os provenientes do Paraguai, com perfil de escolaridade significativamente pior do que, até mesmo, os chefes de família residentes nas áreas não-metropolitanas do Brasil.

**Tabela 9 – Brasil, 2000. Imigrantes internacionais responsáveis pela família, por nacionalidade, sexo e anos de estudo, segundo a origem – 1995/2000.**

Nacionalidade: Brasileiro Nato		SEXO															
		masculino							feminino								
		Anos de Estudo						Total	Anos de Estudo						Total		
		até 8 anos		9 a 11 anos		12 anos e mais			até 8 anos		9 a 11 anos		12 anos e mais				
N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%				
Residência em 1995	Europa	366	9,6	800	21,0	2.635	69,3	3.800	100,0	267	12,0	570	25,6	1.397	62,4	2.229	100,0
	Paraguai	6.513	92,4	354	5,0	194	2,6	7.051	100,0	1.162	86,0	107	7,9	83	6,1	1.352	100,0
	Argentina	371	49,6	141	18,8	236	31,6	748	100,0	119	44,3	48	17,9	101	37,8	269	100,0
	Demais países da América Latina e Caribe	965	38,8	395	15,9	1.128	45,3	2.488	100,0	359	38,8	233	25,1	334	36,1	925	100,0
	Estados Unidos	624	14,7	1.021	24,1	2.599	61,2	4.244	100,0	212	13,2	513	31,8	885	55,0	1.610	100,0
	Japão	2.015	34,0	2.444	41,3	1460	24,7	5.919	100,0	427	27,3	676	43,2	461	29,5	1.563	100,0
	Outros Países	146	16,4	200	22,5	543	61,1	890	100,0	70	20,5	83	24,2	190	55,3	344	100,0
	Ignorado	13	11,0	48	39,1	61	49,9	122	100,0			17	43,7	22	56,3	39	100,0
<b>Total</b>	<b>11.013</b>	<b>43,6</b>	<b>5.402</b>	<b>21,4</b>	<b>8.845</b>	<b>35,0</b>	<b>25.260</b>	<b>100,0</b>	<b>2.617</b>	<b>31,4</b>	<b>2.246</b>	<b>27,0</b>	<b>3.468</b>	<b>41,6</b>	<b>8.331</b>	<b>100,0</b>	

Nacionalidade: Estrangeiro/Naturalizado		SEXO															
		masculino							feminino								
		Anos de Estudo						Total	Anos de Estudo						Total		
		até 8 anos		9 a 11 anos		12 anos e mais			até 8 anos		9 a 11 anos		12 anos e mais				
N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%				
Residência em 1995	Europa	223	4,3	1.033	20,1	3.882	75,5	5.138	100,0	103	17,8	87	15,1	389	67,1	580	100,0
	Paraguai	691	55,5	241	23,0	215	20,5	1.047	100,0	145	64,9	36	16,1	42	19,0	223	100,0
	Argentina	244	15,8	495	32,0	808	52,2	1.547	100,0	29	11,7	49	19,8	170	68,5	248	100,0
	Demais países da América Latina e Caribe	926	22,2	1.194	28,6	2.059	49,3	4.178	100,0	285	37,8	149	19,8	318	42,3	753	100,0
	Estados Unidos	47	3,3		18,4	1.105	78,3	1.412	100,0			19	9,3	187	90,7	206	100,0
	Japão	227	24,8	240	26,2	449	49,0	916	100,0	7	7,7	28	28	58	62,0	93	100,0
	Outros Países	521	20,7	687	27,3	1.310	52,0	2.518	100,0	93	31,3	56	18,9	148	49,8	296	100,0
	Ignorado	29	47,1			32	52,9	61	100,0			13	40,6	8	25,8	33,6	31
<b>Total</b>	<b>2.808</b>	<b>16,7</b>	<b>4.150</b>	<b>24,7</b>	<b>9.859</b>	<b>58,6</b>	<b>16.817</b>	<b>100,0</b>	<b>674</b>	<b>27,8</b>	<b>433</b>	<b>17,8</b>	<b>1.322</b>	<b>54,4</b>	<b>2.430</b>	<b>100,0</b>	

Fonte: IBGE. Censo Demográfico de 2000 (microdados).

**Tabela 10 – Brasil, 2000. Responsáveis pela família, por sexo e anos de estudo, segundo local de residência.**

		SEXO														
		masculino							feminino							
		Anos de Estudo						Total	Anos de Estudo						Total	
		até 8 anos		9 a 11 anos		12 anos e mais			até 8 anos		9 a 11 anos		12 anos e mais			
N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%			
Regiões Metropolitanas	6.490.942	62,1	2.409.152	23,0	1.559.905	14,9	10.460.000	100,0	3.093.326	64,4	1.043.599	21,7	665.050	13,8	4.801.974	100,0
	Regiões Não metropolitanas	19.702.644	78,7	3.559.819	14,2	1.759.649	7,0	25.022.112	100,0	6.156.477	76,7	1.248.494	15,6	623.198	7,8	8.028.170
<b>Total</b>	<b>26.193.586</b>	<b>73,8</b>	<b>5.968.971</b>	<b>16,8</b>	<b>3.319.555</b>	<b>9,4</b>	<b>35.482.112</b>	<b>100,0</b>	<b>9.249.803</b>	<b>72,1</b>	<b>2.292.093</b>	<b>17,9</b>	<b>1.288.248</b>	<b>10,0</b>	<b>12.830.144</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IBGE. Censo Demográfico de 2000 (microdados).

Quanto aos rendimentos mensais, observa-se, pelo menos em termos de salário mínimo da época, um crescimento generalizado, quando comparados os anos 1991 e 2000, tanto dos imigrantes chefes de família do quinquênio imediatamente

anterior, quanto dos chefes de família, em geral, das áreas metropolitanas e não-metropolitanas. No entanto, continua clara a posição significativamente mais vantajosa, quanto a esse aspecto, dos chefes imigrantes, brasileiros ou não, tomados em seu conjunto independentemente da origem.

**Tabela 11 – Brasil, 2000. Média (em salários mínimos) dos rendimentos mensais dos imigrantes internacionais responsáveis pela família, por sexo e nacionalidade, segundo a origem – 1995/2000.**

		Nacionalidade:						Total
		Brasileiro Nato			Estrangeiro/Naturalizado			Média em Sal. Min.
		SEXO		Total	SEXO		Total	
		masculino	feminino	Média em Sal. Min.	masculino	feminino	Média em Sal. Min.	
Média em Sal. Min.	Média em Sal. Min.	Média em Sal. Min.	Média em Sal. Min.					
Residência em 1995	Europa	29.53	12.92	23.39	28.24	12.07	26.60	24.95
	Paraguai	2.34	1.55	2.21	6.93	2.52	6.15	2.73
	Argentina	10.38	9.26	10.08	16.86	13.51	16.40	14.12
	Demais países da América Latina e Caribe	19.16	6.26	15.66	12.44	5.59	11.39	13.14
	Estados Unidos	23.26	11.11	19.92	24.75	15.11	23.52	20.70
	Japão	8.48	5.71	7.90	26.42	11.99	25.08	9.94
	Outros Países	25.08	11.08	21.18	19.90	7.30	18.57	19.36
	Ignorado	13.19	8.76	12.12	7.08	13.79	9.36	11.12
Total	14.13	8.42	12.71	20.22	9.03	18.81	14.93	

Fonte: IBGE. Censo Demográfico de 2000 (microdados).

**Tabela 12 – Brasil, 2000. Média (em salários mínimos) dos rendimentos mensais dos responsáveis pela família, por sexo, segundo local de residência.**

		SEXO		Total
		masculino	feminino	Média em Sal. Min.
		Média em Sal. Min.	Média em Sal. Min.	
	Regiões Metropolitanas	7.73	4.56	6.73
	Regiões Não-metropolitanas	4.32	2.46	3.87
Total		5.32	3.25	4.77

Fonte: IBGE. Censo Demográfico de 2000 (microdados).

Quando analisados quanto à origem, há de se observar alguns pontos importantes:

1 – os chefes de família, provenientes do Paraguai, encontram-se em posição extremamente desvantajosa, principalmente os brasileiros retornados, com rendimento inferior ao dos brasileiros em geral, inclusive àqueles das áreas não-metropolitanas;

2 – os brasileiros retornados do Japão, ainda que com rendimento superior ao dos residentes das áreas metropolitanas, tinham rendimento bem menor do que os outros grupos de retornados do quinquênio 1995/2000, com exceção daqueles com origem no Paraguai. Houve, inclusive, enorme queda de rendimento entre os retornados de 1986/1991 (21 salários mínimos mensais) e aqueles retornados no quinquênio 1995/2000, 8 salários mínimos mensais;

3 – houve importante aumento dos rendimentos mensais dos chefes de família retornados dos Estados Unidos. Passaram de 14 salários mínimos para 20, entre os imigrantes de 1986/1991 e aqueles de 1995/2000.

## 5. Conclusão

Entre as principais inferências e conclusões a que se chegou neste estudo, destacam-se:

1 – o Brasil, país historicamente receptor de importantes fluxos internacionais e com saldos migratórios positivos significativos, teve importante perda líquida migratória nos anos 80: quase dois milhões de pessoas. Essa experiência, provavelmente, repetiu-se nos anos 90;

2 – os fluxos imigratórios, embora seguramente menores do que os emigratórios, aumentaram consideravelmente entre os quinquênios 1986/1991 e 1995/2000, e a migração de retorno de brasileiros natos, originários principalmente do Paraguai e do Japão, passou a ter papel preponderante nesses fluxos;

3 – com exceção dos provenientes do Paraguai, os chefes de família imigrantes internacionais tinham situação indiscutivelmente vantajosa vis-à-vis aqueles residentes no Brasil, tanto no que se refere ao nível de escolaridade, quanto aos rendimentos;

4 – dado o aumento do estoque de brasileiros no exterior, a contracorrente dos retornados terá, provavelmente, um crescimento futuro significativo, tanto em números absolutos, quanto em seu peso dentro dos fluxos migratórios para o país.

Do ponto de vista da Previdência Social, maior atenção deve ser dada aos brasileiros residentes no exterior, principalmente àqueles residentes no Paraguai, de menor nível socioeconômico. A perspectiva de fluxos crescentes de retornados criará, com certeza, pressões sobre o Sistema de Previdência Social brasileiro caso não sejam definidos e implementados arranjos institucionais preventivos.

## ANEXO

**Tabela A1 – Brasil, 1991. Imigrantes internacionais, por destino e nacionalidade, segundo a origem– 1986/1991.**

Residência em 1991: São Paulo

		Nacionalidade				Total	
		Brasileiro nato		Estrangeiro/Naturalizado		N	
		N	%	N	%		
Residência em 1986	Europa	1.993	37.9	3.264	62.1	5.256	100.0
	Paraguai	615	66.7	307	33.3	922	100.0
	Argentina	305	19.6	1.249	80.4	1.553	100.0
	Demais países da América Latina e Caribe	684	14.0	4.189	86.0	4.873	100.0
	Estados Unidos e Canadá	1.480	49.7	1.495	50.3	2.975	100.0
	Japão	87	8.3	966	91.7	1.054	100.0
	Outros Países	579	14.4	3.442	85.6	4.021	100.0
	Ignorado	80	56.4	62	43.6	142	100.0
<b>Total</b>		<b>5.823</b>	<b>28.0</b>	<b>14.974</b>	<b>72.0</b>	<b>20.797</b>	<b>100.0</b>

Residência em 1991: Rio de Janeiro

		Nacionalidade				Total	
		Brasileiro nato		Estrangeiro/Naturalizado		N	
		N	%	N	%		
Residência em 1986	Europa	1.518	48.5	1.613	51.5	3.131	100.0
	Paraguai			55	100.0	55	100.0
	Argentina	229	39.5	351	60.5	581	100.0
	Demais países da América Latina e Caribe	320	19.6	1.311	80.4	1.631	100.0
	Estados Unidos e Canadá	1.115	76.7	340	23.3	1.455	100.0
	Japão	37	11.8	280	88.2	317	100.0
	Outros Países	305	44.0	389	56.0	694	100.0
	Ignorado	178	83.8	34	16.2	212	100.0
<b>Total</b>		<b>3.703</b>	<b>45.9</b>	<b>4.373</b>	<b>54.1</b>	<b>8.077</b>	<b>100.0</b>

Residência em 1991: Minas Gerais/Espírito Santo

		Nacionalidade				Total	
		Brasileiro nato		Estrangeiro/Naturalizado		N	
		N	%	N	%		
Residência em 1986	Europa	528	50.4	519	49.6	1.047	100.0
	Paraguai	71	100.0			71	100.0
	Argentina	28	24.5	86	75.5	114	100.0
	Demais países da América Latina e Caribe	509	68.2	238	31.8	747	100.0
	Estados Unidos e Canadá	1.700	88.1	229	11.9	1.930	100.0
	Japão			121	100.0	121	100.0
	Outros Países	941	81.4	215	18.6	1.155	100.0
	Ignorado	31	83.0	6	17.0	37	100.0
<b>Total</b>		<b>3.807</b>	<b>72.9</b>	<b>1.414</b>	<b>27.1</b>	<b>5.221</b>	<b>100.0</b>

(continua)

## Residência em 1991: Paraná

		Nacionalidade				Total	
		Brasileiro nato		Estrangeiro/Naturalizado		N	
		N	%	N	%		
Residência em 1986	Europa	412	52.5	373	47.5	785	100.0
	Paraguai	3.625	84.9	646	15.1	4.271	100.0
	Argentina	281	37.2	476	62.8	757	100.0
	Demais países da América Latina e Caribe	94	21.8	338	78.2	432	100.0
	Estados Unidos e Canadá	393	81.8	87	18.2	480	100.0
	Japão	5	7.3	68	92.7	73	100.0
	Outros Países	181	34.2	348	65.8	529	100.0
	Ignorado	26	49.7	26	50.3	52	100.0
Total		5.017	68.0	2.362	32.0	7.380	100.0

## Residência em 1991: Rio Grande do Sul/Santa Catarina

		Nacionalidade				Total	
		Brasileiro nato		Estrangeiro/Naturalizado		N	
		N	%	N	%		
Residência em 1986	Europa	691	60.0	460	40.0	1.151	100.0
	Paraguai	669	85.2	116	14.8	785	100.0
	Argentina	705	37.5	1.175	62.5	1.881	100.0
	Demais países da América Latina e Caribe	437	22.6	1.499	77.4	1.935	100.0
	Estados Unidos e Canadá	522	63.4	302	36.6	824	100.0
	Japão			18	100.0	18	100.0
	Outros Países	74	37.3	125	62.7	199	100.0
	Ignorado			15	100.0	15	100.0
Total		3.098	45.5	3.710	54.5	6.808	100.0

## Residência em 1991: Região Norte

		Nacionalidade				Total	
		Brasileiro nato		Estrangeiro/Naturalizado		N	
		N	%	N	%		
Residência em 1986	Europa	59	13.3	384	86.7	443	100.0
	Paraguai	309	92.3	26	7.7	335	100.0
	Argentina	22	32.1		67.9	68	100.0
	Demais países da América Latina e Caribe	852	36.1	1.506	63.9	2.359	100.0
	Estados Unidos e Canadá	105	61.8	65	38.2	170	100.0
	Japão	13	14.2	76	85.8	89	100.0
	Outros Países	267	65.4	141	34.6	409	100.0
	Ignorado	14	100.0			14	100.0
Total		1.641	42.2	2.245	57.8	3.886	100.0

(continuação da TAB. A1)

Residência em 1991: Região Nordeste

		Nacionalidade				Total	
		Brasileiro nato		Estrangeiro/Naturalizado		N	%
		N	%	N	%		
Residência em 1986	Europa	1.102	49.9	1.106	50.1	2.208	100.0
	Paraguai	15	100.0			15	100.0
	Argentina	89	26.0	255	74.0	344	100.0
	Demais países da América Latina e Caribe	315	46.1	368	53.9	682	100.0
	Estados Unidos e Canadá	606	62.1	370	37.9	976	100.0
	Japão	10	20.1	39	79.9	49	100.0
	Outros Países	405	69.7	176	30.3	580	100.0
	Ignorado	13	42.8	18	57.2	31	100.0
Total		2.555	52.3	2.332	47.7	4.887	100.0

Residência em 1991: Centro-Oeste

		Nacionalidade				Total	
		Brasileiro nato		Estrangeiro/Naturalizado		N	%
		N	%	N	%		
Residência em 1986	Europa	613	51.8	570	48.2	1.182	100.0
	Paraguai	3.353	78.5	917	21.5	4.271	100.0
	Argentina	120	50.4	118	49.6	239	100.0
	Demais países da América Latina e Caribe	485	32.4	1.012	67.6	1.496	100.0
	Estados Unidos e Canadá	675	72.7	254	27.3	929	100.0
	Japão	8	7.9	98	92.1	107	100.0
	Outros Países	224	24.5	688	75.5	912	100.0
	Ignorado			25	100.0	25	100.0
Total		5.478	59.8	3.683	40.2	9.161	100.0

Fonte: IBGE. Censo Demográfico de 1991 (microdados).

**Tabela A2 – Brasil, 2000. Imigrantes internacionais, por destino e nacionalidade, segundo a origem – 1995/2000.**

Residência em 2000: São Paulo

		Nacionalidade:				Total	
		Brasileiro Nato		Estrangeiro/Naturalizado			
		N	%	N	%	N	%
Residência em 1995	Europa	3.793	45.3	4.583	54.7	8.377	100.0
	Paraguai	1.032	63.0	607	37.0	1.639	100.0
	Argentina	480	25.3	1.419	74.7	1.898	100.0
	Demais países da América Latina e Caribe	1.370	21.3	5.050	78.7	6.420	100.0
	Estados Unidos	3.013	68.5	1.386	31.5	4.399	100.0
	Japão	8.908	84.5	1.632	15.5	10.540	100.0
	Outros Países	832	15.4	4.559	84.6	5.390	100.0
	Ignorado	93	52.2	85	47.8	178	100.0
<b>Total</b>		<b>19.521</b>	<b>50.3</b>	<b>19.321</b>	<b>49.7</b>	<b>38.842</b>	<b>100.0</b>

Residência em 2000: Rio de Janeiro

		Nacionalidade:				Total	
		Brasileiro Nato		Estrangeiro/Naturalizado			
		N	%	N	%	N	%
Residência em 1995	Europa	2.194	51.0	2.104	49.0	4.298	100.0
	Paraguai	85	46.9	97	53.1	182	100.0
	Argentina	280	24.9	842	75.1	1.122	100.0
	Demais países da América Latina e Caribe	842	34.9	1.570	65.1	2.412	100.0
	Estados Unidos	2.051	71.6	814	28.4	2.865	100.0
	Japão	347	67.2	169	32.8	516	100.0
	Outros Países	545	28.5	1.368	71.5	1.913	100.0
	Ignorado	34	52.2	31	47.8	65	100.0
<b>Total</b>		<b>6.378</b>	<b>47.7</b>	<b>6.995</b>	<b>52.3</b>	<b>13.373</b>	<b>100.0</b>

Residência em 2000: Minas Gerais

		Nacionalidade:				Total	
		Brasileiro Nato		Estrangeiro/Naturalizado			
		N	%	N	%	N	%
Residência em 1995	Europa	1.417	60.7	918	39.3	2.335	100.0
	Paraguai	188	74.6	64	25.4	253	100.0
	Argentina	77	29.1	187	70.9	264	100.0
	Demais países da América Latina e Caribe	393	49.6	400	50.4	793	100.0
	Estados Unidos	2.748	82.9	566	17.1	3.314	100.0
	Japão	696	95.1	36	4.9	732	100.0
	Outros Países	141	23.8	451	76.2	592	100.0
	Ignorado	27	100.0			27	100.0
<b>Total</b>		<b>5.688</b>	<b>68.4</b>	<b>2.622</b>	<b>31.6</b>	<b>8.310</b>	<b>100.0</b>

(continua)

Residência em 2000: Espírito Santo

		Nacionalidade:				Total	
		Brasileiro Nato		Estrangeiro/Naturalizado			
		N	%	N	%	N	%
Residência em 1995	Europa	393	71.6	155	28.4	548	100.0
	Paraguai	24	79.8	6	20.2	30	100.0
	Argentina	26	44.3	32	55.7	58	100.0
	Demais países da América Latina e Caribe	134	61.2	85	38.8	219	100.0
	Estados Unidos	390	80.0	98	20.0	488	100.0
	Japão	54	100.0			54	100.0
	Outros Países	7	6.4	109	93.6	116	100.0
	Ignorado						
Total		1.028	67.9	486	32.1	1.514	100.0

Residência em 2000: Paraná

		Nacionalidade:				Total	
		Brasileiro Nato		Estrangeiro/Naturalizado			
		N	%	N	%	N	%
Residência em 1995	Europa	1.098	49.9	1.104	50.1	2.202	100.0
	Paraguai	17.077	82.0	3.738	18.0	20.815	100.0
	Argentina	461	41.8	642	58.2	1.103	100.0
	Demais países da América Latina e Caribe	446	64.0	251	36.0	696	100.0
	Estados Unidos	765	82.1	166	17.9	931	100.0
	Japão	4.687	93.5	324	6.5	5.011	100.0
	Outros Países	219	17.6	1.024	82.4	1.243	100.0
	Ignorado	10	100.0			10	100.0
Total		24.763	77.4	7.249	22.6	32.011	100.0

Residência em 2000: Rio Grande do Sul/Santa Catarina

		Nacionalidade:				Total	
		Brasileiro Nato		Estrangeiro/Naturalizado			
		N	%	N	%	N	%
Residência em 1995	Europa	2.118	70.9	868	29.1	2.986	100.0
	Paraguai	2.529	77.1	752	22.9	3.281	100.0
	Argentina	1.096	42.4	1.488	57.6	2.583	100.0
	Demais países da América Latina e Caribe	1.439	31.6	3.115	68.4	4.554	100.0
	Estados Unidos	830	78.5	228	21.5	1.057	100.0
	Japão	394	84.6	72	15.4	466	100.0
	Outros Países	461	48.0	500	52.0	961	100.0
	Ignorado	31	70.0	13	30.0	44	100.0
Total		8.898	55.8	7.035	44.2	15.932	100.0

(continuação da tabela A2)

## Residência em 2000: Região Norte

		Nacionalidade:				Total	
		Brasileiro Nato		Estrangeiro/Naturalizado		N	%
		N	%	N	%		
Residência em 1995	Europa	373	55.5	299	44.5	672	100.0
	Paraguai	297	69.7	129	30.3	427	100.0
	Argentina	20	65.5	11	34.5	31	100.0
	Demais países da América Latina e Caribe	2.238	45.0	2.737	55.0	4.975	100.0
	Estados Unidos	268	64.7	146	35.3	414	100.0
	Japão	630	89.0	78	11.0	708	100.0
	Outros Países	57	32.4	119	67.6	177	100.0
	Ignorado	40	29.6	94	70.4	134	100.0
Total		3.924	52.1	3.614	47.9	7.538	100.0

## Residência em 2000: Região Nordeste

		Nacionalidade:				Total	
		Brasileiro Nato		Estrangeiro/Naturalizado		N	%
		N	%	N	%		
Residência em 1995	Europa	2.171	55.1	1.770	44.9	3.941	100.0
	Paraguai	184	76.2	57	23.8	241	100.0
	Argentina	87	22.4	303	77.6	390	100.0
	Demais países da América Latina e Caribe	882	63.8	499	36.2	1.381	100.0
	Estados Unidos	834	63.7	476	36.3	1.309	100.0
	Japão	165	76.3	51	23.7	216	100.0
	Outros Países	331	35.1	613	64.9	945	100.0
	Ignorado	31	100.0			31	100.0
Total		4.685	55.4	3.771	44.6	8.456	100.0

## Residência em 2000: Centro

		Nacionalidade:				Total	
		Brasileiro Nato		Estrangeiro/Naturalizado		N	%
		N	%	N	%		
Residência em 1995	Europa	1.204	61.8	743	38.2	1.948	100.0
	Paraguai	7.001	81.6	1.577	18.4	8.578	100.0
	Argentina	155	44.7	192	55.3	348	100.0
	Demais países da América Latina e Caribe	1.607	56.0	1.264	44.0	2.871	100.0
	Estados Unidos	1.486	77.5	431	22.5	1.918	100.0
	Japão	1.315	90.7	134	9.3	1.449	100.0
	Outros Países	211	39.4	324	60.6	536	100.0
	Ignorado	21	100.0			21	100.0
Total		13.001	73.6	4.667	26.4	17.667	100.0

Fonte: IBGE. Censo Demográfico de 2000 (microdados).

## Bibliografia

- CARVALHO, José Alberto Magno de, MAGALHÃES, Mariza Valle & GARCIA, Ricardo Alexandrino. “Estimativa dos saldos migratórios internacionais e do número de emigrantes internacionais das grandes regiões do Brasil: 1986/1991 e 1991/1996”. *In: MIGRAÇÕES internacionais: contribuição para políticas*. Brasília, CNPD, 2001, p.243-252.
- CARVALHO, José Alberto Magno de. “O saldo dos fluxos migratórios internacionais no Brasil na década de 80: uma tentativa de estimação”. *In: PATARRA, Neide (Coord.). MIGRAÇÕES internacionais: herança XX, agenda XXI*. Campinas, FNUAP, 1996, 227-238.
- RAVENSTEIN, E.G. “As leis da migração”. *In: MIGRAÇÃO interna : textos selecionados*. Fortaleza, Banco do Nordeste do Brasil, 1980, v.1, p.19-88. (Traduzido por Helio A. de Moura do original RAVENSTEIN, E.G. *The laws of migration*. **Journal of the Statistical Society**, v.47, pt.1, p.167-227, Jun., 1885.)



# A emigração internacional de brasileiros: componentes da questão migratória

Weber Soares\*

## Introdução

A emigração internacional de brasileiros é fato “recente”. O Brasil – que, do último quartel do século XIX até o final da década de trinta do século XX, recebeu cerca de 4 milhões e 400 mil pessoas provenientes sobretudo de Portugal, da Itália, da Espanha, do Japão e da Alemanha (LEVY, 1973) – assiste, a partir desta década, à redução progressiva da imigração estrangeira<sup>1</sup> e ao início dos intensos movimentos migratórios internos, que caracterizariam a distribuição espacial da população brasileira.

Até então, a hegemonia do rural manifestava-se tanto no fato de que a grande maioria dos brasileiros residia – com alto grau de dispersão – em áreas rurais ou pequenas cidades localizadas sobretudo na faixa litorânea de alguns estados do Nordeste e do Sudeste, quanto numa economia regionalmente segmentada<sup>2</sup>, sem divisão inter-regional de trabalho e alicerçada no latifúndio cafeeiro pastoril, cuja produção estava voltada ao atendimento da demanda externa.

As alterações nas relações tradicionais de troca – as dificuldades de importar produtos industrializados e exportar produtos primários – e a suspensão da entrada de capital estrangeiro no Brasil, provocadas pela Primeira Guerra, deixam o

---

\* Professor da Universidade Vale do Rio Doce (Univale) de Governador Valadares.

1. Eliminada, na segunda metade do século XIX, a única fonte importante de imigração, que era a escrava, a questão da mão-de-obra agrava-se e passa a exigir urgente solução. Em face desse problema, são lançadas as bases para a “formação da grande corrente imigratória que tornaria possível a expansão da produção cafeeira no estado de São Paulo. O número de imigrantes europeus que entra nesse estado sobe de 13 mil, nos anos setenta, para 184 mil, no decênio seguinte, e 609 mil no último decênio do século. O total para o último quartel do século foi de 803 mil”. (FURTADO, 2000: 133)
2. No fim do século XIX, “as cidades nasciam como pontos de partida para a penetração do interior e prosperavam como entrepostos através dos quais os minérios e produtos agrícolas eram escoados para o exterior. Nessas circunstâncias, as comunidades eram muito isoladas umas das outras [...], e o transporte marítimo constituía o principal elemento de interligação das cidades”. (MARTINE, 1987: 59)

---

mercado interno livre para os investimentos nacionais<sup>3</sup>: ocorre relativa transferência de excedentes oriundos da produção cafeeira para a indústria<sup>4</sup>. Ademais, a crise do café, intensificada pela quebra da bolsa de valores de Nova York, em 1929, e a Revolução de 1930, que subtrai o poder político das oligarquias agrárias de São Paulo, Minas Gerais e do Rio de Janeiro, traduzem a vulnerabilidade e a inviabilidade da monocultura como sustentáculo da economia brasileira (BRUM, 1995). Enfim, a produção volta-se para o mercado interno e a industrialização ganha fôlego por meio do processo de substituição de importações.

A transferência do eixo de acumulação do setor primário para o urbano-industrial instaura dois tipos de movimentos migratórios, segundo MARTINE (1990, 1994, 1995), simultâneos e aparentemente contraditórios; a saber: interiorização e urbanização, os quais respondem pela mudança no perfil da distribuição territorial da população brasileira. Assim, o intenso crescimento da economia, com sua grande capacidade de geração de empregos, as altas taxas de crescimento demográfico e a reorganização socioeconômica do território brasileiro ensejaram o padrão migratório que prevaleceu de 1940 até 1980. Suas características essenciais adquirem a seguinte discriminação: 1) trajetórias dominantes, que tinham como origem dois grandes reservatórios de força de trabalho - Minas e Nordeste - e como destino as regiões de expansão industrial - São Paulo e Rio de Janeiro - e a fronteira agrícola - Paraná, Centro-Oeste e região Norte; 2) trajetórias secundárias entre estados vizinhos articuladas ou não às dominantes. São notáveis os fluxos de São Paulo e dos estados do Sul em direção ao Paraná e ao Centro-Oeste e do Espírito Santo em direção ao Rio de Janeiro; 3) prevalência das migrações campo-cidade em todos os estados; 4) grande peso das migrações de longa distância; e 5) forte tendência de concentração populacional, entre 1950 e 1980, nas cidades com mais de 1 milhão de habitantes e nas regiões metropolitanas.

As condições estruturais que deram suporte ao padrão migratório 1940/1980 modificaram-se. A década de 80 inicia-se com uma das mais graves crises econômicas da história do Brasil: a recessão e o desemprego assumiram expressão até então

---

3. As condições favoráveis geradas pela Primeira Guerra, os excedentes de capital oriundos da crise do café e a existência de um crescente mercado interno permitem a criação, no território brasileiro, de "5.940 estabelecimentos industriais no período de 1914 a 1919, isto é, em apenas 5 anos. No mesmo período, o valor da produção industrial cresce 109%, em termos reais. Nos vinte e cinco anos anteriores (1890-1914), o número de indústrias criadas não chegava a 7.000. Graças ao impulso industrial operado a partir do conflito mundial, o recenseamento de 1920 já registrava a existência de 13.336 estabelecimentos industriais, com um total de 275.512 trabalhadores no país". (BRUM, 1995: 81)

4. "O período da Primeira Guerra mostraria uma forte elevação do papel moeda em circulação e uma desvalorização cambial entre 1914 e 1918. Nos dois anos seguintes, um forte aumento dos preços do café ampliou a capacidade para importar, criando, assim, condicionantes positivos para inversão industrial." (CANO, 1990: 154)

desconhecida. Em virtude dessas novas condições estruturais, algumas regiões brasileiras passaram a contribuir com modalidades de movimentos populacionais bem mais complexas (TADEU et al., 1995; BRITO, 1997; CUNHA & BAENINGER, 2000). A literatura aponta como traços principais de tais movimentos a redução do volume dos fluxos migratórios internos de longa distância, o maior peso das migrações de curta distância e intra-regionais, a maior incidência das migrações de retorno, a alteração da tendência à concentração urbana nas grandes capitais e nas regiões metropolitanas e a emigração internacional (SOARES, 1995; ASSIS, 1995; SALES, 1999; MARTES, 1999).

A partir de meados da década de 80, a emigração internacional ganha peso, o Brasil passa a exportar significativa parcela de sua força de trabalho e assume, quanto ao movimento populacional, “perfil emigratório”<sup>5</sup>. Todavia, os números não são precisos. De acordo com informações da Divisão de Assistência Consular do Itamaraty, haveria, em 2003, aproximadamente 3 milhões de brasileiros residindo em outros países; ainda segundo a mesma fonte, só os Estados Unidos da América seriam, em 2002, responsáveis pela recepção de 800 mil brasileiros. CARVALHO (1996) estima que as perdas líquidas populacionais de brasileiros com dez ou mais anos de idade gravitariam, ao longo dos anos 80, entre 1 milhão e 2,5 milhões.

### **O caráter irregular do fluxo internacional de brasileiros**

A ausência de estimativas mais precisas sobre os emigrantes internacionais brasileiros deve-se, em larga medida, ao caráter irregular do fluxo migratório; irregularidade essa que varia, em grau, de acordo com as dificuldades enfrentadas pelo emigrante para pisar em solo estrangeiro. A primeira dimensão desse caráter irregular/ilegal implica a consecução de um visto de turista com a intenção de permanecer e trabalhar no país de destino; a segunda envolve o preparo de documentação fraudulenta para conseguir o visto (a irregularidade ganha consistência material); e, por último, está a dimensão mais arriscada: a travessia clandestina da fronteira.

Guarda correspondência com essas estratégias desenvolvidas pelos emigrantes internacionais brasileiros, a fim de alcançar o êxito migratório, o fechamento quase completo à entrada deles tanto em países da Europa quanto nos EUA (MARGOLIS, 1994; GOULART & SALES, 1996; VAINER, 2001) por meio da adoção de uma

---

5. O uso da expressão “perfil emigratório” tem apenas a intenção de acentuar a emigração internacional de brasileiros na década de 1980, o que não implica a elisão da coexistência dessa emigração com a imigração de pessoas de outros países latino-americanos para o Brasil nesse mesmo período: “bolivianos, chilenos, peruanos e paraguaios têm imigrado para o Brasil em grande quantidade”. (BRITO, 1995: 32)

---

legislação cada vez mais restritiva. Com uma taxa de crescimento anual de 1,9% no período de 1965 a 1990, o fluxo migratório internacional tem sido motivo de políticas cada vez mais restritivas. O percentual de governos que adotou políticas voltadas para reduzir a imigração passou, no caso dos países desenvolvidos, de 26%, em 1976, para 43%, em 1995; entre os países em desenvolvimento, de 3% para 29%. (NACIONES UNIDAS, 1997)

As restrições ao fluxo internacional de “certas” pessoas, impostas pelos países desenvolvidos, também ganham evidência nas informações que se seguem:

Em 1995, 1.300.000 pessoas foram presas tentando cruzar a fronteira mexicano estadunidense. Estima-se que, nos anos 90, 8.000 pessoas tentaram cruzar essa fronteira ilegalmente. Entre janeiro e agosto de 1995, somente na Califórnia, foram presas e devolvidas ao México 1.760 pessoas a cada dia. A luta para impedir a entrada ilegal é acompanhada pela caça para deportar o estrangeiro residente de maneira ilegal no país: entre janeiro e outubro de 1997, tinham sido deportados 112.000 imigrantes que viviam ilegalmente nos EUA. (PEREIRA, 1997, citado em VAINER, 2001: 181).

De acordo com dados das representações diplomáticas brasileiras, foram deportados, em 2003, 338 brasileiros da Espanha; 126, da Itália; 121, de Boston; e 63, de Nova Iorque. Vale lembrar a situação dramática dos 922 brasileiros que, detidos em Houston, no Texas, nesse mesmo ano, aguardavam a deportação. E mais, segundo estatísticas divulgadas pelo governo americano, em 2003, morreram 346 imigrantes latinos – boa parte deles composta de mexicanos – que tentaram entrar ilegalmente nos EUA.

Daí o primeiro componente da questão migratória internacional: quando a intenção de pessoas pobres dos países periféricos consiste em atravessar a fronteira e fixar residência nos países centrais, fica evidente a legalidade do mundo que se manifesta como restrição a essa entrada, pois nenhum país questiona a liberdade de movimento das pessoas ricas. O imigrante francês, por exemplo, não recebe, da parte dos países centrais, o mesmo tratamento dado ao imigrante angolano. “... Ninguém faz objeção à cor da pele do sultão de Brunei. Os estrangeiros são mais estrangeiros quando são pobres”. (ENZENSBERGER, 1993: 99).

Assim, num mundo que se quer globalizado, onde se fala do fim das fronteiras, da liberdade de circulação, fica claro que essa liberdade é restrita, é a liberdade de circulação das mercadorias, das coisas, do capital, mas não da força de trabalho – as palavras de ordem, nesse caso, são fechamento e soberania nacional (VAINER, 1996). Os obstáculos que antepõem o fluxo internacional de pessoas revelam a crise que pode ser descrita como

Um dos mitos fundadores da modernidade, ou melhor, de uma de suas principais promessas: a promessa da liberdade de ir e vir. Paradoxal que isso se passe justamente no momento em que se proclama o mundo sem fronteiras, da globalização sem limites e da decomposição do Estado. (VAINER, 2001:182)

Essa figura de alteridade do migrante, do estrangeiro, desvela a preponderância da nacionalização, da estatização dos fenômenos sociais e, por desdobramento, da migração internacional – pois é cada Estado que, mediante seu aparato sociojurídico, determina quem são seus membros, seus nacionais (SANTAMARÍA, 1994) –, mostra que a migração internacional não é apenas a experiência de pessoas individuais, ela é também uma relação entre sociedades: a sociedade de origem e a sociedade de destino dos fluxos populacionais. A migração é o produto de uma relação histórica de dominação internacional, material e simbólica. Daí, antes de ser um imigrante na sociedade de destino, o migrante é um emigrante da origem, e a sociologia da migração deve, portanto, começar sobretudo pela estrutura e pelas contradições da sociedade de origem (SAYAD, 2000).

### **De onde partem os migrantes internacionais brasileiros?**

Os estudos sobre a emigração internacional de brasileiros indicam o pioneirismo da região mineira de Governador Valadares quanto às perdas populacionais externas (MARGOLIS, 1994; SOARES, 1995; ASSIS, 1995; SALES, 1999); todavia, hoje o fenômeno não se restringe aos limites territoriais valadarenses. A pesquisa de campo realizada por MARTES (1999), que traz a hierarquia das dez cidades brasileiras que mais contribuíram com os fluxos migratórios internacionais para o estado americano de Massachusetts, registra a diversificação espacial apresentada por tais fluxos: Valadares participou com 17% do total de emigrantes, Belo Horizonte com 11%, o Rio de Janeiro com 9%, São Paulo com 8%, Ipatinga com 6%, Vitória com 5%, Goiânia com 4%, Anápolis com 3%, Brasília com 3% e Criciúma com 2%.

As estimativas realizadas por SOARES (2002) para dar conta do número de emigrantes internacionais de Minas Gerais, de Governador Valadares<sup>6</sup> e de Ipatinga vão ao encontro da diversificação territorial do fluxo internacional, ainda que os dados se refiram à circunscrição mineira. No quinquênio 1986-1991, Minas Gerais teria perdido cerca de 176 mil pessoas para outros países, Valadares, 12 mil e Ipatinga, 11 mil, o que põe

---

6. Importa registrar que a linha de argumentos desenvolvida aqui sobre a questão migratória encontra apoio, sobretudo, em informações referentes à emigração internacional de Valadares, município que constitui o epicentro desse fenômeno no Brasil.

---

em evidência, considerando-se a participação relativa de Valadares e de Ipatinga no total dos emigrantes internacionais do estado (aproximadamente 13%), a não exclusividade da microrregião valadarense e da ipatinguense no âmbito das perdas populacionais externas de Minas Gerais (87% das pessoas teriam saído de outras regiões mineiras).

Se for assim, aí está outro elemento da questão migratória: parece equívoco conferir à localidade, à região, a responsabilidade, o estigma de um fenômeno de escala nacional – estigma que se manifesta pelo preconceito territorial de certos meios de comunicação de massa sobre o emigrante internacional de Valadares. A segmentação preconceituosa de frações do território nacional e, por conseqüência, do grupo que aí reside atenta contra a consciência de campo mais amplo da brasilidade. Se a noção de pertencimento só ocorre em relação à determinada fração do território nacional (o estigma reforça o isolamento), como é possível dar conta da intransferível responsabilidade para com a coesão e o destino da nação, para com o projeto de convivência total numa empresa comum e a adesão do grupo dos nacionais a esse mesmo projeto incitativo?

Essa espécie de dissimulação coletiva da escala nacional do fenômeno migratório – dissimulação essa que se ocupa da parte e, ao se ocupar da parte, sente-se desobrigada de considerar o todo – desconhece que a ventura ou a desventura da localidade, da região, é também a ventura ou desventura da nação; este problema (da perspectiva dos migrantes, a migração não se apresenta como problema, mas sim como solução) da nação, ou melhor, da história, da estrutura e das contradições da sociedade de origem dos fluxos parece adquirir menor dimensão pelo artifício formal de contenção de seu campo de abrangência ao local. Na realidade, a migração internacional articula, em um só tempo, a composição escalar local, regional e internacional/global, sem a prevalência de uma dimensão sobre a outra. Apresenta, portanto, natureza “pervasiva” e “transescalar”. Logo, os limites territoriais das circunscrições escalares locais ou regionais, definidos por critérios político administrativos ou por construções formais que eludem a natureza transescalar do fenômeno, não se mostram como dimensões bastantes de análise de um processo que vaza tais limites e se manifesta em várias escalas.

### **Por que saem os migrantes?**

As análises sobre a emigração internacional de brasileiros levantam as seguintes causas desse fluxo populacional: i) a hiperinflação e as condições de incerteza econômica que afetaram o Brasil, especialmente a classe média, nos anos 80 (MARGOLIS, 1994); ii) a reestruturação produtiva, que responde por mercados

de trabalho cada vez mais seletivos e competitivos com reduzidas perspectivas de recomposição do nível de emprego formal, acarreta a impossibilidade de a migração interna garantir a mobilidade social conquistada em décadas passadas por migrantes inter-regionais (BRITO, 1995); iii) a busca de ascensão social por meio da elevação da renda, do poder de consumo, da formação de poupança e da ampliação do capital humano individual (SOARES, 1995; MARTES, 1999; SALES, 1999).

Não cabe aqui negar a possibilidade de pressões migratórias resultantes, em especial, de condições estruturais de pobreza/estagnação, pois a migração internacional denuncia, acima de tudo, a sociedade de origem, traz à tona uma estrutura socioeconômica que foi incapaz, ao longo do tempo, de gerar no seu dinamismo alternativas para expressiva parcela de sua população (VAINER, 1996). Ao considerar que muitas regiões brasileiras encontram-se em extrema situação de pobreza e não colocam trabalhadores para fora do país, surgem as questões: De que maneira certas regiões foram incorporadas à migração internacional e outras não? Por que algumas pessoas de um segmento populacional, sob efeito das mesmas transformações estruturais econômicas, sociais ou políticas, migram e outras não?

A resposta a tais perguntas guarda pertinência com o fato de que o indivíduo é levado a migrar mais pela proximidade das relações sociais do que pela proximidade geográfica das regiões de origem e destino dos fluxos populacionais; ele segue as rotas traçadas antes dele por parentes e amigos (DURHAM, 1984). Tudo isso guarda relação com processos sociais objetivos que incluiriam redes pessoais e institucionais, as quais, ao operar entre as esferas micro e macro, organizariam, de fato, a migração. São as redes sociais construídas ao longo do tempo que transformam algo que poderia ser apenas um fenômeno isolado em fenômeno de massa (MASSEY, 1987; TILLY, 1990; WASSERMAN, 1994; SCOTT, 2000; DEGENNE & FORSÉ, 1999).

A emigração internacional de Valadares põe em evidência o apoio dado pelas redes sociais aos migrantes. Segundo registros de SOARES (1995), 52,4% dos emigrantes internacionais valadarenses conseguiram cobrir os custos de viagem por intermédio de empréstimos ou doações de parentes ou amigos; tanto dos residentes em Valadares (39,7%), quanto dos que moravam no exterior (12,7%). Esses dados revelam, mais uma vez, que a migração não constitui o resultado de decisão individual, autonômica, ela é um projeto coletivo, pois o êxito migratório depende de elementos de natureza relacional, ou melhor, do ambiente social, apreendido aqui como um conjunto de redes de interação, onde nada se manifesta de maneira absolutamente independente – o comportamento de qualquer ator depende das relações/conexões mantidas por ele com o resto desse mesmo ambiente/sistema.

---

Suscetíveis de alterações ao longo do tempo, as redes são dinâmicas, possuem dimensão processual, histórica, apresentam natureza “pervasiva”, interpenetram-se, coexistem, expressam as regularidades presentes nas interações sociais.

Assim, o ambiente social joga um papel efetivo no caso da migração internacional, porque ela só ocorre, de fato, se a rede social à qual pertence determinado ator propicia o conjunto de laços/conexões que permita levá-la a efeito. Essa rede social abriga várias outras e adquire a instância de rede migratória em virtude do processo em torno do qual se organiza. A rede migratória internacional é um tipo específico de rede social – da qual fazem parte certas representações sociais que constituem o cerne da cultura migratória. Ela agrega redes sociais existentes – redes pessoais, por exemplo – e enseja a criação de outras redes, como é o caso das agências de turismo e das agências de falsificação de documentos de Valadares. Rede migratória consiste, portanto, em rede de redes sociais.

No tocante às agências de turismo, SOARES (1995) dá conta do progressivo aumento do número delas em Valadares. A distribuição dessas agências de acordo com o surgimento no tempo revela a coincidência entre o período de estabelecimento do maior número delas e o período em que a emigração foi mais intensa: 60% das agências surgiram entre 1985 e 1989, incluindo os extremos, e 43,6% dos emigrantes saíram de Valadares nesse mesmo recorte temporal. Em 1991, Valadares abrigava cerca de 210 mil habitantes e contava com o total de 45 agências de turismo (SOARES, 1995).

As agências de falsificação de documentos<sup>7</sup>, que surgem na esteira dos entraves legais à entrada de imigrantes nos países centrais da cultura migratória que inscreve a migração internacional no universo simbólico dos valadarenses, podem receber, conforme MARGOLIS (1994) e MARTES (1999), até 4000 dólares pelos seguintes serviços: i) obtenção de papéis que comprovem ter um bom emprego, assim como a propriedade de uma casa ou outro bem de valor por parte do emigrante; ii) forjamento de extratos bancários com grandes somas de dinheiro, as quais o emigrante não possui; iii) adulteração de certidões de nascimento para esconder a origem valadarenses; e iv) falsificação de passaportes.

Parece razoável admitir que, no caso valadarenses, a condição socioeconômica do emigrante está associada aos custos de migração: emigrantes mais pobres tendem a gastar mais dinheiro para realizar o projeto de migrar para outros países, porque, para comprovar um status socioeconômico que não possuem, são forçados a recorrer aos serviços das agências de falsificação, as quais elevam os custos migratórios de 1 mil a 3 mil dólares (MARGOLIS, 1994).

---

7. Conjunto ao qual MARGOLIS (1994) dá o nome de indústria de falsificação de passaportes.

Essas informações sobre o custo econômico da migração internacional valadarense, associadas às singularidades da inserção do migrante brasileiro no mercado de trabalho americano – “os brasileiros em Boston mercantilizam indicações de emprego na área de faxina doméstica...” (MARTES, 1999: 110) –, além de mostrarem que nem sempre os custos materiais da migração caem com a ampliação dos laços de amizade e parentesco no interior dos fluxos migratórios, como pretende fazer acreditar MASSEY (1987) – todo novo migrante reduz o custo da migração subsequente para um conjunto de amigos e parentes e, com a redução dos custos, algumas dessas pessoas são induzidas a migrar –, dão a entender que nem todas as relações sociais acionadas nos marcos do processo migratório internacional comportam, nem deveriam necessariamente comportar, solidariedade: a venda de indicações de emprego entre os migrantes brasileiros no mercado de trabalho americano é, por exemplo, uma relação de natureza econômica que rege o mundo do “negócios, negócios; amigos à parte”. Logo, não é razoável mitigar as relações de poder, conflito e competição próprias da dinâmica interna dos grupos presentes nas redes sociais.

Não resta dúvida, entretanto, quanto à importância das redes sociais e do arcabouço teórico e metodológico dedicado a elas – Análise de Redes Sociais (ARS) – para lançar luz sobre as causas da migração internacional e os determinantes que conferem a esse fluxo populacional estabilidade e continuidade. Estranha ao entendimento segundo o qual os indivíduos tomam decisões como átomos individuais ou representam, às cegas, papéis atribuídos aos membros de dada categoria, a análise de redes volta-se para os pressupostos do individualismo estrutural. Conforme esse paradigma, os atores não são guiados apenas pelo auto-interesse objetivo, mas também pelo auto-interesse subjetivo: a racionalidade absoluta do individualismo cede lugar à racionalidade relativa. Assim, “o *homo economicus* é capaz de altruísmo; pode imitar seus vizinhos. O conformismo total é racional com a opção de alguém que não busca se informar. Pode prevalecer, na decisão, o entendimento de acordo com o qual é melhor errar junto do que acertar sozinho” (DEGENNE & FORSÉ, 1999:9).

Menos restritiva, a interpretação individual-estruturalista não exclui os interesses determinados endogenamente, assume que o ator se move dentro de uma lista predeterminada de preferências e faz a melhor escolha possível, com os meios de que dispõe, até mesmo no domínio especial das relações sociais.

Enfim, não é a rede pessoal do ator que determina a migração; são as articulações estabelecidas por essa rede com outras redes sociais organizadas consoante o princípio compartilhado de migrar em associação com fatores de ordem social, econômica, política, simbólica e afetiva, entre outros, que tornam a

---

migração provável: em Valadares, se o migrante potencial não estiver inserido na rede migratória internacional, se a rede pessoal dele não abrigar os laços/conexões que permitem acionar essa rede migratória, é pouco provável que a migração ocorra; o ator precisa ter os laços “certos” com os atores “certos”. A migração internacional depende, no caso valadarenses, do perfil das conexões/laços da rede social da qual toma parte o ator; depende da posição estrutural conferida a ele pelos fluxos “relacionais” nessa rede social; isto é, a rede da qual o ator participa deve comportar vínculos de forma a inscrevê-lo na rede migratória internacional para a consecução do migrar – é exatamente isso que torna viável as remessas monetárias para a origem.

## Remessas

Conforme pesquisas do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, as remessas de moeda estrangeira realizadas pelos emigrantes da América Latina e do Caribe para seus países de origem atingiram, em 2003, a importância de 38 bilhões de dólares. Para o Brasil, no mesmo ano, os emigrantes internacionais brasileiros enviaram cerca de 5,2 bilhões de dólares, e as projeções do BID para o ano de 2004 atingem o valor de 5,4 bilhões de dólares.

O que torna possível a realização dessas remessas? A emigração internacional de Valadares fornece a resposta: a inserção do migrante valadarenses no mercado de trabalho americano proporciona-lhe elevação de renda – 42% dos emigrantes brasileiros do sexo masculino ganhavam entre 500 e 1000 dólares por mês; os que residiam lá há mais de seis meses (51,7%) conseguiram economizar de 300 a 1000 dólares mensalmente (GOZA, 1992) – e permite que remessas frequentes de moeda estrangeira cheguem a Valadares. Segundo MARGOLIS (1994: 164), os mineiros residentes em Nova York são os que mais enviam dinheiro para o Brasil: na agência de remessas dessa cidade, com filiais em todo o nordeste dos EUA, “... cerca de 50% de todas as remessas para o Brasil vão para Governador Valadares e cidades vizinhas”.

Manifestação do estreito vínculo mantido pelos emigrantes internacionais valadarenses com o lugar de onde saíram, o contínuo fluxo de moeda estrangeira que chegou a Valadares durante o período 1960/1993 foi sustentado por aproximadamente 63% deles. Ao passo que os destinatários das remessas dos emigrantes internacionais do México, da América Central e do Equador, conforme pesquisa do BID realizada em 2004, utilizaram cerca de 72% dessas mesmas remessas para cobrir gastos domésticos, aplicaram 7% em poupança, 5% em educação e 3% em imóveis. Cerca

de 40% dos emigrantes internacionais valadarenses que enviaram dinheiro para Valadares aplicaram parte da poupança adquirida no exterior em imóveis.

Assim, a remessa de parte considerável da renda pessoal do emigrante para Valadares dinamiza, por causa das condições de troca mais favoráveis da moeda estrangeira, atividades econômicas locais, como é o caso do setor imobiliário – os emigrantes foram responsáveis, em Valadares, por 36% do total de transações realizadas com terrenos, casas, apartamentos e comércios: mais de 1/3 de todas as operações imobiliárias entre 1984 e 1993, incluindo os extremos. O total aproximado de moeda estrangeira correspondente a essas aquisições foi da ordem de 154 milhões de dólares (SOARES, 1995).

As aplicações realizadas pelos emigrantes internacionais no mercado imobiliário valadarense sinalizam a suma importância das remessas de moeda estrangeira para economias locais que perderam dinamismo e remetem a outro elemento da questão migratória expresso na seguinte pergunta: Quais seriam as conseqüências da interrupção de fluxo monetário dessa natureza para economias cuja dinâmica é ancorada nele? Não é necessário grande esforço de imaginação para entrever cenário não muito propício.

## **Emigração internacional, mecanismo de previdência?**

Como já foi registrado aqui, as informações resultantes da pesquisa do BID sobre as aplicações dos emigrantes internacionais do México, da América Central e do Equador dão conta de certa diversificação. Em Valadares, também, as remessas não se dirigiram apenas ao mercado de imóveis, elas destinaram-se ao custeio de gastos domésticos, de planos de saúde de parentes que não migraram, de educação etc. Tendo em conta o perfil de tais gastos e o significado da palavra previdência – a saber: antecipação do futuro; preparação financeira para futuro instável; proteção contra períodos de desemprego, de doença, de invalidez; proteção contra a velhice –, não parece absurdo entender a migração como mecanismo de previdência.

A avaliação das condições presentes e de cenários futuros mostra mais um elemento da questão migratória: ninguém migra porque a situação está ruim no presente, mas pelo pressentimento de que essa situação não vai mudar no futuro, não vai mudar durante o ciclo de vida. Assim, poder-se-ia pensar a migração internacional como solução doméstica para um problema de natureza estrutural, como estratégia para superar a falta de oportunidades sociais e econômicas na origem; ela surge como resposta a condições desfavoráveis de existência, apresentadas como permanentes: a relação mecânica entre as forças de mercado e os fluxos migratórios não considera

---

que a força de trabalho se encontra, no mercado, em posição estratégica desvantajosa. Primeiro, a oferta da força de trabalho é inelástica<sup>8</sup>, ou seja, é determinada por processos demográficos e regras institucionais do comportamento reprodutivo humano, os quais não podem ser calculados estrategicamente, e por processos socioeconômicos que anulam as condições sob as quais ela poderia manter-se sem sua venda no mercado. Segundo, a força de trabalho, dependente do abastecimento continuado de meios de subsistência, obtidos apenas por meio de sua venda, não pode “aguardar” oportunidades de venda mais favorável, a não ser em limites muito estreitos. Por último, os ofertantes de força de trabalho, também, só podem alterar seu potencial qualitativo profissional dentro de limites bem estreitos; mesmo assim, apenas com apoio político; por exemplo, por meio de treinamento em outra ocupação (OFFE, 1989). Ao mesmo tempo em que tais desvantagens apontam para a relativa rigidez estratégica da oferta de trabalho, acenam, também, para o recurso que lhe permite alterar sua posição no mercado, para a única dimensão da realidade que ela controla para ter um futuro melhor – o deslocamento espacial. Só a migração permite à força de trabalho ter acesso aos recursos necessários para preparar-se para o futuro; só a migração faculta a previdência: não seriam os investimentos realizados pelos emigrantes internacionais no mercado imobiliário valadarense uma espécie de regime de capitalização?

## Considerações finais

O impacto positivo que as remessas de moeda estrangeira provocam nas economias de origem, como no caso da economia valadarense, não abona a carga de sofrimento que a migração internacional muitas vezes abriga, não dissimula o que confere ao migrante seu estatuto ontológico: o retorno. Afinal, só faz sentido pensar os nexos entre migração e previdência se o campo de intenções do emigrante conserva a vontade de voltar à origem.

O retorno é a nostalgia, a saudade da origem, é o que confere à determinada pessoa sua condição de migrante; pois, no limite, a assimilação absoluta do migrante à sociedade de destino consiste na negação da própria condição de migrante. Conforme SAYAD (2000), o retorno remete necessariamente às relações do

---

8. “O mercado de trabalho difere em sua estrutura de mercado de bens e serviços, no qual a queda de preços leva à redução da oferta, de modo que, após algum tempo, volta-se a atingir um estado de relativo equilíbrio. Como os empregados dependem do salário, vêem-se obrigados a aceitar a redução cada vez maior do preço pago por sua força de trabalho ou a estender ainda mais sua oferta de trabalho, por exemplo, na forma de horas extras. Esse mecanismo, muitas vezes chamado de ‘paradoxo da concorrência’, deixa de existir quando passa a ser fixado um nível mínimo coletivo. Um efeito semelhante registra-se, além dos salários, também sobre todas as demais condições de trabalho importantes.” (DÄUBLER, 1994: 22)

migrante com o tempo, com o espaço físico e com o grupo. Em relação ao tempo, o migrante concebe algo como um retorno a si mesmo, um retorno ao tempo anterior à emigração, uma retrospectiva. Nessa relação, está o tempo de ontem e o tempo do futuro; a representação de um e a projeção de outro são estreitamente dependentes do domínio sobre o tempo presente, isto é, do tempo cotidiano da imigração presente. Quanto ao espaço, é preciso lembrar que ele é sempre um espaço qualificado nostálgico, carregado de afetividade. Em todas as suas formas e seus valores, em sua dimensão física ou geográfica e em suas outras qualificações sociais, a terra natal é apenas metáfora espacial do ambiente social. Por fim, a relação com o grupo evidencia tanto o grupo da sociedade de origem – deixado fisicamente, mas que permanece, de uma maneira ou de outra, na memória – quanto o grupo da sociedade de destino, ao qual é preciso impor-se, aprender a conhecer e dominar. Existir é existir no tempo, no espaço e no interior de um grupo social;

O pertencimento de cada um a seu tempo é um pertencimento à história nacional; o pertencimento ao espaço é um pertencimento ao território nacional; o pertencimento ao grupo é um pertencimento ao grupo dos nacionais e um pertencimento à nação e à nacionalidade que lhe são comuns. (SAYAD, 2000: 13)

Enfim, é a possibilidade de retorno que vai conferir ao migrante, em seu destino, uma espécie de amparo existencial; ela vai permitir-lhe suportar o longo período de ausência; é o retorno de fato que vai dar fim a uma empreitada de ausência, que facultará ao migrante o reencontro dele consigo mesmo, com o tempo, com o espaço e com o grupo de origem; isso, é claro, se as condições estruturais da origem permitirem, ou melhor, se for possível o exercício da previdência.

---

## Bibliografia

- ASSIS, Gláucia. *Estar aqui, estar lá...: uma cartografia de vida entre dois lugares*. Florianópolis, UFSC, 1995, 234f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, 1995.
- BRITO, Fausto R. A. *População, espaço e economia numa perspectiva histórica: o caso brasileiro*. Tese (Doutorado em Demografia) – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1997, 100p.
- BRUM, Argemiro F. *Desenvolvimento econômico brasileiro*. Petrópolis, Vozes, 1995, 317p, 15ª ed.
- CANO, Wilson. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. São Paulo, Hucitec, 1990, 318p, 3ª ed.
- CARVALHO, José Alberto M. de. “O saldo dos fluxos migratórios internacionais do Brasil na década de 80: uma tentativa de estimativa”. *In: REVISTA Brasileira de Estudos de População*. Campinas, 1996, v.13, n.º 1, p.3-14, jan./jun.
- CUNHA, José Marcos Pinto da & BAENINGER, Rosana. “A migração nos estados brasileiros no período recente: principais tendências e mudanças.” *In: HOGAN, Daniel Joseph et al (Orgs). MIGRAÇÃO e ambiente em São Paulo: aspectos relevantes da dinâmica recente*. Campinas, UNICAMP, 2000, p.17-57.
- DÄUBLER, Wolfgang. “Relações de trabalho no final do século XX: uma sinopse das tendências atuais nos países industrializados.” *In: COMIN, Alvaro Augusto et al. MUNDO do trabalho: crise e mudança no final século*. São Paulo, Scritta, 1994.
- DEGENNE, Alan & FORSÉ, Michel. *Introducing social networks*. London, SAGE, 1999, 248p.
- DURHAM, Eunice R. *A caminho da cidade*. São Paulo, Perspectiva, 1984, 245p, 3ª ed.
- ENZENSBERGER, Hans Magnus. “O vagão humano.” *In: VEJA 25 anos: reflexões para o futuro*. São Paulo, Abril, 1993, p.90-107.
- FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo, Nacional, 1998, 248p, 27ª ed.
- GOULART, Robson & SALES, Teresa. “América país de imigrantes e as crescentes restrições aos imigrantes nos Estados Unidos.” *In: TRAVESSIA – Revista do Migrante*. São Paulo, maio/agosto, 1996, n.º 25, p.10-14.
- GOZA, Franklin. “A imigração na América do Norte.” *In: REVISTA Brasileira de Estudos de População*. Campinas, jan/jul. 1992, v.9, n.º 1, p.65-82.
- HANNEMAN, Robert. *Introduction to social network methods*. Disponível em: <<http://wizard.ucr.edu/~rhanema/index.html#news>>. Acesso em: 21 de junho de 2001.
- KNOKE, David & KUKLINSKI, James. *Network analysis*. Beverly Hills, Sage, 1982, 96p.
- LEVY, M. S. F. “O papel da migração internacional na evolução da população brasileira

- (1872-1972).” REVISTA de Saúde Pública. Faculdade de Saúde Pública da USP, São Paulo, Suplemento, jun., 1973.
- MARGOLIS, Maxine L. *Little Brazil: imigrantes brasileiros em Nova York*. Campinas, Papirus, 1994, 452p.
- MARTES, Ana Cristina Braga. *Brasileiros nos Estados Unidos: um estudo sobre os imigrantes em Massachusetts*. São Paulo, Paz e Terra, 1999, 208p.
- MARTINE, George. “A evolução espacial da população brasileira.” In: AFFONSO, R. B. A., SILVA, P. L. B. (Org). *DESIGUALDADES regionais e desenvolvimento*. São Paulo, FUNDAP: UNESP, 1995, p.61-91, 270-275. (Federalismo no Brasil).
- MARTINE, George. “As migrações de origem rural no Brasil: uma perspectiva histórica.” In: NADALIN, S. O et al. (Org). *HISTÓRIA e população*. São Paulo, ABEP/IUSSP/CELADE, 1990, p.16-26.
- MARTINE, George. “Estado, economia e mobilidade geográfica: retrospectiva e perspectivas para o fim do século.” In: REVISTA Brasileira de Estudos de População, Campinas, 1994, v.11, n.º 1, p.41-60.
- MARTINE, George. “Êxodo rural, concentração urbana e fronteira agrícola.” In: OS IMPACTOS sociais da modernização agrícola. São Paulo, Caetés, 1987, p.59-79.
- MARTINE, George. “Migração e metropolização.” In: SÃO PAULO em Perspectiva. São Paulo, jul/set 1987, v.1, n.º 2, p.28-31.
- MASSEY, Douglas S. et al. *Return to Aztlan: the social process of international migration from Western Mexico*. Los Angeles, University of California Press, 1987, 335p.
- NACIONES UNIDAS. *Migración internacional y desarrollo*. Nueva York, Sección de Reproducción de las Naciones Unidas, 1997.
- OFFE, Claus. *Capitalismo desorganizado*. São Paulo, Brasiliense, 1989a, 322p.
- SALES, Teresa. “Brasil migrante, Brasil clandestino.” In: SÃO PAULO em Perspectiva. São Paulo, jan./mar. 1994, v.8, n.º 1, p.107-115.
- SALES, Teresa. *Brasileiros longe de casa*. São Paulo, Cortez, 1999, 232p.
- SANTAMARÍA, Enrique. “‘Extranjero’, nada menos que uma palabra mayor.” In: PAPERS. Revista de Sociologia. Barcelona, 1994, n.º 43, p.63-70.
- SAYAD, Abdelmalek. *A imigração ou os paradoxos da alteridade*. São Paulo, Universidade de São Paulo, 1998.
- SAYAD, Abdelmalek. “O retorno, elemento constitutivo do migrante.” In: TRAVESSIA - Revista do Migrante. São Paulo, jan. 2000, v.13, número especial, p.7-32.
- SCOTT, John. *Social network analysis*. London, SAGE, 2000.
- SOARES, Weber. *Emigrantes e investidores: redefinindo a dinâmica imobiliária na economia valadarense*.

- 
- Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1995, 178p.
- SOARES, Weber. *Da metáfora à substância: Redes sociais, redes migratórias e migração nacional e internacional em Valadares e Ipatinga*. Tese de doutorado em Demografia, UFRJ, 2002.
- SOARES, Weber. *Emigrantes e investidores: redefinindo a dinâmica imobiliária na economia valadarense*. Dissertação de mestrado em Planejamento Urbano e Regional, UFRJ, 1995.
- TADEU, Antônio R et al. “Notas sobre migração internacional no Brasil, na década de 80.” *In: PATARRA, Neide Lopes. EMIGRAÇÃO e imigração internacionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo, FNUAP, 1995, p.78-88. (Programa interinstitucional de avaliação e acompanhamento das migrações internacionais no Brasil ; v.1).
- TILLY, Charles. “Transplanted networks.” *In: YANS-MCLAUGHLIN, Virginia (Org.). IMMIGRATION reconsidered: history, sociology, and politics*. London, New York, Oxford University, 1990, 342p.
- VAINER, Carlos Bernardo. “A violência como fator migratório: silêncios teóricos e evidências históricas.” *In: TRAVESSIA - Revista do Migrante*, São Paulo, maio/ago. 1996, v.9,n.º 25, p.5-9.
- VAINER, Carlos Bernardo. “Deslocados, reassentados, clandestinos, exilados, refugiados, indocumentados... As novas categorias de uma sociologia dos deslocamentos compulsórios e das restrições migratórias.” *In: CASTRO, Mary Garcia (Coord.) MIGRAÇÕES Internacionais: contribuições para políticas*. Brasília, CNPD, 2001.
- VAINER, Carlos Bernardo. “Do corpo marcado ao território demarcado: uma leitura da transição para o trabalho livre como ponto de partida para uma história da mobilidade do trabalho no Brasil.” *In: CADERNOS de Migração*, São Paulo, 2000, n.º 7, p.4-29.
- VAINER, Carlos Bernardo. “Estado e migrações no Brasil: anotações para uma história das políticas migratórias.” *In: TRAVESSIA – Revista do Migrante*. São Paulo, jan/abr. 2000, v.13, n.º 36, p.15-32.
- WASSERMAN, Stanley & FAUST, Katherine. *Social network analysis: methods and applications*. Cambridge, New York, Cambridge University, 1994, 825p.

## **Longe dos olhos, perto da Previdência – criação de vínculos como foco de política social previdenciária para emigrantes.**

Ana Cristina Braga Martes\*

Atualmente calculada em torno de 2,5 milhões de pessoas, a emigração brasileira espalha-se rapidamente por diversos pontos do globo a partir da década de 80. Os Estados Unidos são o destino escolhido por 38% dos emigrantes brasileiros, seguido pelo Paraguai (30%) e Japão (13%). O restante divide-se entre países europeus, especialmente Portugal, França, Alemanha, Itália e Espanha (Fusco, 2000).

Talvez em nenhum outro lugar do mundo escolhido como destino pelos emigrantes brasileiros, a presença desse grupo seja tão marcante quanto em Boston (Massachusetts –EUA). Trata-se, a olhos vistos, de uma “comunidade” pujante, espalhada pela área metropolitana daquela cidade. As lojas brasileiras com uma enorme gama de produtos nacionais, restaurantes com comidas capixaba ou mineira, cabeleireiros, ONGs, a presença nas feiras e nos festejos diversos das cidades dessa área são apenas alguns exemplos.

Caminhando pela costa leste norte-americana, depois de passarmos a área metropolitana de Nova York, Nova Jersey e Connecticut, que também apresentam importantes pontos de concentração de brasileiros, chegamos ao estado da Flórida, onde se encontra a terceira maior concentração de brasileiros na América do Norte.

Na Nova Inglaterra, que como se sabe inclui o estado norte-americano de Massachusetts, estima-se a presença de 300 mil brasileiros, enquanto a Flórida conta com 134 mil (Capuano, 2000). Merece destaque a palavra “estima-se”, pois o número exato é, de fato, desconhecido. “Desconhecido” porque a grande maioria dos brasileiros chega àquela região com visto de turista e lá permanece depois de expirado o prazo de permanência. Não há registros oficiais de saída ou de entrada dessas pessoas, quer seja na categoria de emigrantes ou de imigrantes.

Por esses motivos, a região de Boston, assim como a da Flórida, podem ser tomadas como ponto de partida fecundo para se pensar aspectos da política previdenciária brasileira voltada especificamente para os emigrantes.

---

\* Professora da Fundação Getúlio Vargas (FGV/SP)

---

Tendo em vista esse objetivo, este artigo apresenta, numa primeira parte, dados sociais e demográficos sobre a população brasileira concentrada nessas duas regiões: idade, sexo, estado civil, escolaridade, filhos (número e moradia), estado de onde emigrou, motivo da emigração, planos de retorno ou permanência, período de chegada nos EUA.

Na segunda parte do trabalho, tecemos algumas considerações sobre o tema cidadania e identidade, analisando o status legal (tipos de documentação) e modos de classificação étnico-raciais e de inserção institucional. Este quadro geral é importante para contextualizar a experiência da emigração e sua estrutura institucional de apoio de modo a subsidiar a discussão a respeito de uma política previdenciária com foco na emigração.

## Nota sobre a metodologia

Tal como ressaltado anteriormente, não há dados exatos sobre o número de brasileiros atualmente residentes nos Estados Unidos, tampouco se sabe de sua exata localização, o que torna impossível a realização de uma pesquisa quantitativa com amostra representativa. Feita essa ressalva, os dados apresentados a seguir são de caráter apenas **exploratório**. Os números são tentativos, podem indicar tendências; são, contudo, bastante limitados para representar o universo da população estudada.

Os dados sobre Massachusetts foram coletados por Martes (2000 e 2004) em dois períodos distintos: 1996 e 2004. Ressalta-se que os dados relativos a 2004 fazem parte de um projeto financiado pela GV Pesquisa e pelo BID, intitulado “O Compromisso do Retorno”. No primeiro caso, ou seja, em 1996, foram entrevistados 300 emigrantes brasileiros selecionados aleatoriamente nos pontos de comércio brasileiro nas cidades de Massachusetts que concentram maior número de estabelecimentos comerciais brasileiros (para maiores informações, veja Martes, 2000). No segundo caso, em 2004, foram entrevistados 100 brasileiros nas mesmas localidades e também de modo aleatório.

Os dados sobre a Flórida foram coletados por Capuano como parte de sua tese de doutorado no ano de 2000, em pontos de concentração de brasileiros, mas não necessariamente em recintos comerciais. Também nesse caso, a escolha dos entrevistados foi aleatória. No total, foram entrevistados 188 brasileiros nesse estado (para maiores informações, veja Capuano, 2003).

Muito importante é notar que os dados aqui apresentados não podem ser considerados representativos da população brasileira como um todo nem nos

Estados Unidos, nem em cada um dos dois estados aqui analisados, dado o tamanho limitado da amostra.

Nesse sentido, seria de suma importância a realização de pesquisas baseadas em metodologias com maior suporte quantitativo, tanto no Brasil, quanto nos Estados Unidos, para que pudéssemos ter um quadro mais amplo e, ao mesmo tempo, rigoroso sobre a emigração brasileira.

## I - Perfil sócio-demográfico

A seguir, apresentamos os dados sobre as principais características demográficas e sociais do grupo entrevistado; características essas que, acreditamos, têm maior impacto na questão previdenciária.

### Idade:

Em ambos os estados foram entrevistados apenas brasileiros natos; para a pesquisa de 2004, apenas em Massachusetts. Além dessa condição, o entrevistado deveria ter no mínimo 18 anos de idade. Isso explica por que crianças e adolescentes não aparecem nas tabelas abaixo, embora seja notável a presença da segunda geração de imigrantes brasileiros no exterior (para uma análise mais específica da segunda geração de brasileiros nos Estados Unidos, veja Sales, 2000, e Meneses, 2004).

Massachusetts			
1996*		2004**	
de 15 a 20	5%	de 15 a 20	4%
de 21 a 34	62%	de 21 a 34	73%
de 35 a 45	28%	de 35 a 45	18%
46 em diante	4%	46 em diante	5%
Não responderam	1%		
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>Total</b>	<b>100%</b>
<b>N</b>	<b>300</b>	<b>N</b>	<b>100</b>

Flórida	
1996***	
de 15 a 19	5,4%
de 20 a 24	13,4%
de 25 a 29	19,3%
de 30 a 34	12,4%
de 35 a 44	26,3%
45 em diante	23,2%
<b>Total</b>	<b>100%</b>
<b>N</b>	<b>186</b>

\*Dados de 1996, fonte: levantamento realizado durante a pesquisa, 1996.

\*\* Dados de 2004, fonte: Martes, 2004.

\*\*\* Dados de 2002, fonte: Capuano, 2003.

## Sexo:

Os quadros abaixo assinalam uma proporção equilibrada entre os sexos, com tendência ao crescimento do número de mulheres, seguindo um padrão atualmente internacional: as mulheres estão alcançando uma representação numérica cada vez maior nos fluxos migratórios.

Massachusetts				Flórida	
1996*		2004**		2002	
Masculino	40%	Masculino	49%	Masculino	50,5%
Feminino	60%	Feminino	51%	Feminino	49,5%
Total	100%	Total	100%	Total	100%

\*Dados de 1996, fonte: levantamento realizado durante a pesquisa, 1996.

\*\* Dados de 2004, fonte: Martes, 2004.

\*\*\* Dados de 2002, fonte: Capuano, 2003.

## Escolaridade e ocupação:

As tabelas abaixo indicam um crescimento do número de pessoas com maior grau de escolaridade, quando comparamos os anos de 1996 e 2004 para Massachusetts. Embora não haja a possibilidade de comparação longitudinal para o estado da Flórida, os dados coletados nesse estado apontam também para a existência de um número maior de pessoas com terceiro grau e pós-graduação, se comparados aos do estado de Massachusetts.

O nível de escolaridade está, como pode ser visto nas tabelas abaixo, acima da média nacional. De um modo geral, os emigrantes brasileiros são super qualificados para as ocupações que conseguem exercer nos Estados Unidos; as quais são, geralmente, restritas ao mercado de trabalho secundário.

Os imigrantes não-documentados são a principal fonte de trabalhadores de baixa renda nos Estados Unidos. Trata-se de pessoas que executam atividades braçais e ocupam os postos mais baixos, tanto na hierarquia ocupacional, quanto na hierarquia de salários. Em uma pesquisa realizada em 1996, as atividades exercidas pelos imigrantes brasileiros em Massachusetts apresentavam as seguintes características: (1) ausência de vínculo empregatício regular; (2) remuneração semanal por hora de trabalho e em **dinheiro**; (3) o empregador não assume responsabilidade

social pelo empregado; (4) as tarefas são realizadas em regime de tempo parcial, o que “possibilita” ao trabalhador ter mais de um emprego; (5) os salários são baixos, quando comparados à média nacional norte-americana (observa-se, no entanto, que o valor dos salários é bastante atrativo para os brasileiros); (6) o trabalho exercido pelo empregado requer baixa qualificação e nenhum tipo de treinamento anterior, muito embora alguns cheguem a ter instrução universitária em área não afim; (7) o tipo de trabalho executado é socialmente desvalorizado pelos nativos (ausência de *status* e prestígio social), mas o trabalho é valorizado pelos brasileiros em função do salário e das relações de trabalho; (8) há uma alta rotatividade de trabalhadores, seja voluntária ou compulsória (Martes, 2000).

Tais características estão, como se pode notar, especialmente centradas no caráter irregular das contratações, independentemente do porte das firmas. Os brasileiros que compõem a categoria “trabalhadores de baixa renda” estão empregados em redes nacionais de supermercados, grandes cadeias internacionais de *fast food*, lanchonetes e restaurantes ou ainda em firmas de médio ou pequeno porte locais, especialmente de limpeza. Encontram-se nessa categoria as seguintes ocupações: preparadores de comida, ajudantes de garçom, garçons, entregadores de pizza e jornais, trabalhadores em companhias de limpeza comercial.

#### Escolaridade - Massachusetts

1996*		2004**	
1º Grau incompleto	9%	1º Grau incompleto	0%
1º Grau completo	12%	1º Grau completo	3%
2º Grau incompleto	14%	2º Grau incompleto	11%
2º Grau completo	31%	2º Grau completo	39%
3º Grau incompleto	12%	3º Grau incompleto	38%
3º Grau completo	16%	3º Grau completo	7%
NR/NA	6%	NR/NA	2%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>Total</b>	<b>100%</b>

#### Escolaridade - Flórida

2002***	
1º Grau incompleto	4,2%
1º Grau completo	3,1%
2º Grau incompleto	12,0%
2º Grau completo	26,8%
Curso técnico	16,2%
3º Grau incompleto	20,4%
3º Grau completo	13,6%
Pós-graduação	3,7%
<b>Total</b>	<b>100%</b>

\*Dados de 1996, fonte: levantamento realizado durante a pesquisa, 1996.

\*\* Dados de 2004, fonte: Martes, 2004.

\*\*\* Dados de 2002, fonte: Capuano, 2003.

#### Estado Civil:

No estado de Massachusetts, observa-se uma possível tendência de crescimento do número de brasileiros casados. No estado da Flórida, chama atenção o

número de separados/ divorciados, assim como uma proporção maior de casados, se comparado ao estado de Massachusetts.

Escolaridade - Massachusetts			
1996*		2004**	
1º Grau incompleto	9%	1º Grau incompleto	0%
1º Grau completo	12%	1º Grau completo	3%
2º Grau incompleto	14%	2º Grau incompleto	11%
2º Grau completo	31%	2º Grau completo	39%
3º Grau incompleto	12%	3º Grau incompleto	38%
3º Grau completo	16%	3º Grau completo	7%
NR/NA	6%	NR/NA	2%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>Total</b>	<b>100%</b>

Escolaridade - Flórida	
2002***	
1º Grau incompleto	4,2%
1º Grau completo	3,1%
2º Grau incompleto	12,0%
2º Grau completo	26,8%
Curso técnico	16,2%
3º Grau incompleto	20,4%
3º Grau completo	13,6%
Pós graduação	3,7%
<b>Total</b>	<b>100%</b>

\*Dados de 1996, fonte: levantamento realizado durante a pesquisa, 1996.

\*\* Dados de 2004, fonte: Martes, 2004.

\*\*\* Dados de 2002, fonte: Capuano, 2003.

## Filhos:

É curioso observar que, do total de entrevistados (sejam eles casados ou não), a porcentagem dos que têm e não têm filhos é muito próxima (praticamente 50%) para os dois estados, assim como para o estado de Massachusetts nos dois diferentes períodos de tempo.

Massachusetts			
1996*		2004**	
<b>Solteiro</b>	<b>42%</b>	<b>Solteiro</b>	<b>48%</b>
<b>Casado</b>	<b>48%</b>	<b>Casado</b>	<b>48%</b>
<b>Divorciado</b>	<b>7%</b>	<b>Divorciado</b>	<b>3%</b>
<b>Viúvo</b>	<b>1%</b>	<b>Viúvo</b>	<b>1%</b>
<b>NR/NA</b>	<b>2%</b>	<b>NR/NA</b>	<b>0%</b>
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>Total</b>	<b>100%</b>

Flórida	
2002***	
Solteiro	33,0%
Casado	53,1%
Divorciado	13,9%
<b>Total</b>	<b>100%</b>

\*Dados de 1996, fonte: levantamento realizado durante a pesquisa, 1996.

\*\* Dados de 2004, fonte: Martes, 2004

\*\*\* Dados de 2002, fonte: Capuano, 2003

## Local de moradia dos filhos:

Os quadros abaixo apontam situações muito semelhantes, independentemente do local de residência nos Estados Unidos. Aproximadamente metade do total do número de filhos ainda reside no Brasil. Esses dados podem indicar que parte significativa das remessas em dinheiro chega ao Brasil com a finalidade de custear despesas com filhos de emigrantes: alimentação, educação, saúde, habitação etc.

Massachusetts				Flórida	
1996*		2004**		2002***	
Sím	50%	Sím	48%	Sím	49,5%
Não	50%	Não	49%	Não	50,0%
NR/NA	0%	NR/NA	3%	NR/NA	0,5%
Total 100%		Total 100%		Total 100%	

\*Dados de 1996, fonte: Martes, 2000.

\*\* Dados de 2004, fonte: Martes, 2004.

\*\*\* Dados de 2002, fonte: Capuano, 2003.

### Estado de origem:

Os dados apresentados abaixo podem indicar uma importante alteração na representação dos estados no movimento migratório: sua expansão em direção ao sul do país e, em menor grau, ao nordeste. Isso porque cresce a participação dos Estados de Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul, enquanto diminui a participação dos Estados de Minas Gerais, Goiás, Espírito Santo e Rio de Janeiro. Os quatro últimos eram os estados mais citados como locais de origem dos emigrantes brasileiros, na bibliografia, de um modo geral.

Massachusetts- Estado de origem			
1996		2004	
MG	47%	MG	37%
SP	12%	SP	21%
PR	0%	PR	8%
ES	10%	ES	8%
SC	0%	SC	6%
RS	0%	RS	3%
BA	0%	BA	3%
GO	8%	GO	2%
PE	0%	PE	2%
MS	0%	MS	2%
RJ	15%	RJ	0%
OUTROS	8%	OUTROS	8%
Total 100%		Total 100%	
N = 300		N = 100	

\*Dados de 1996, fonte: levantamento realizado durante a pesquisa, 1996.

\*\* Dados de 2004, fonte: Martes, 2004.

### Motivos para emigração:

As diversas motivações de ordem econômica são as mais mencionadas dentre os fatores que impulsionam os brasileiros a emigrar. Não obstante, conforme a tabela abaixo pode indicar, 29% dos entrevistados alegam motivos não diretamente ligados a problemas de ordem econômica para terem deixado o país.

Um dado relevante para a elaboração de um programa previdenciário para os brasileiros no exterior é aquele relativo à reunificação e ao acompanhamento familiar que, de acordo com os dados apresentados abaixo, podem chegar a representar

10% do total. Trata-se de crianças e adolescentes cujos pais, ou pelo mesmo um deles, emigrou já há algum tempo ou ainda de familiares idosos (pais dos emigrantes) que estão sendo chamados a emigrar, ou porque poderão encontrar uma situação sócio-econômica melhor (isto é, já estabilizada) no país de destino, ou porque seus familiares emigrantes já decidiram que não retornarão mais ao Brasil.

Massachusetts	1996	2004**
Mais empregos, melhores salários e oportunidades	3%	21,6%
Conhecimento, experiência e estudo	14%	15,0%
Ganhar dinheiro para adquirir bens no Brasil	13%	12,2%
Reunificação, acompanhamento	10%	8,4%
Problemas financeiros	15%	38,4%
Problemas pessoais	5%	1,6%
Nulo	13%	2,8%
<b>N = 300</b>	<b>Total 100%</b>	<b>100%</b>

\*Dados de 1996, fonte: levantamento realizado durante a pesquisa, 1996

\*\* Dados de 2004, fonte: Martes, 2004.

### Expectativas de retorno:

A grande maioria dos emigrantes brasileiros deseja retornar um dia ao Brasil e viver definitivamente neste país. O retorno está condicionado às conquistas dos objetivos econômicos, ao alcance de um status legal que lhe garanta a possibilidade de ir aos Estados Unidos e voltar e à possibilidade de dar aos filhos oportunidades melhores de vida. Ter planos de voltar ao Brasil não significa ter data marcada para isso. Os entrevistados vão ajustando as expectativas de retorno conforme o tempo de permanência no local de destino, ciclo de vida e inserção institucional dos filhos. De um modo geral, os filhos tendem a expressar uma preferência pela permanência nos Estados Unidos, enquanto os pais tendem a optar por retornar.

	1996 (MA)	2002 (FL)	2004 (MA)
<b>Pretende voltar ao Brasil?</b>			
Sim	43%	24%	81%
Não	15%	38,3%	10%
Sim, mas não sabe quando	38%	37,7%	*
NR / NA	3%	0%	9%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<b>N</b>	<b>300</b>	<b>188</b>	<b>100</b>

\* Foram somadas as respostas "sim" e "sim, mas não sabe quando".

### Período de chegada nos Estados Unidos:

Nos dois diferentes períodos e locais em que foi realizada a pesquisa cujos dados encontram-se abaixo, a maioria dos entrevistados declarou ter chegado aos Estados Unidos há menos de cinco anos. Isso sugere que o número de brasileiros que emigram a cada ano não esteja diminuindo, mas, ao contrário, aumentando (veja a próxima tabela).

Talvez o episódio de 11 de setembro tenha gerado uma curta inflexão no processo migratório devido à dificuldade de entrada dos brasileiros nos Estados Unidos. O raciocínio é bastante simples: uma vez recrudescida a vigilância nas fronteiras e nos aeroportos, somados os relatos de intimidação e clima de suspeição frente aos estrangeiros, os brasileiros com planos de deixar o país postergaram sua decisão. Entretanto, uma vez “normalizada” a situação, os brasileiros voltaram a ver na emigração uma perspectiva de mobilidade social.

O breve perfil sócio-demográfico aqui apresentado indica que a população brasileira emigrante é representada por uma força de trabalho jovem, ou seja, por pessoas pertencentes a uma faixa etária bastante ativa em termos de trabalho. É uma população que se identifica e quer ser reconhecida como “hard worker” e não mede sacrifícios em lutar por uma “vida melhor”, poupando boa parte do que consegue ganhar para assegurar, assim, um futuro melhor para eles próprios e seus filhos.

<b>Período de chegada em Massachusetts - 1996</b>	
<b>Até 1984</b>	<b>8%</b>
<b>1985 a 1990</b>	<b>36%</b>
<b>1991 a 1996</b>	<b>54%</b>
<b>Não responderam</b>	<b>2%</b>
<b>Total 100%</b>	
<b>N = 300</b>	

<b>Há quanto tempo mora na Flórida - 2004</b>	
<b>Menos de 1 Ano</b>	<b>23%</b>
<b>1 - 2 anos</b>	<b>33%</b>
<b>3 - 5 anos</b>	<b>30%</b>
<b>6 - 10 anos</b>	<b>12%</b>
<b>Acima de 10</b>	<b>2%</b>
<b>Total 100%</b>	

Dados de 1996, fonte: Martes, 2000.  
Dados de 2004, fonte: Capuano, 2004.

Resumidamente, os dados sócio-demográficos aqui apresentados levam a crer que não esteja ocorrendo qualquer inflexão no movimento de emigração. Ao contrário, embora haja pressões de muitas ordens no sentido de reduzir esse fluxo, especialmente a não-concessão de vistos de turista (maneira como a maioria chega àquele país) a brasileiros residentes nas regiões mais conhecidas como de origem dos emigrantes, é possível que o número de emigrantes brasileiros em relação àquele

país esteja aumentando a cada ano. O fato da taxa de câmbio ser, atualmente, tão favorável ao dólar parece contribuir decisivamente para isso. Se for possível ganhar 2.500 dólares por mês em Boston, por exemplo, será possível também remeter 500 dólares por mês ao Brasil, o que significa cerca de 1.500 reais mensais. Dificilmente um brasileiro conseguiria poupar essa quantia caso trabalhasse no Brasil.

## II – Cidadania e Identidade

O número total de brasileiros que emigraram para trabalhar no exterior é desconhecido, como já foi mencionado; igualmente desconhecido é o número de emigrantes não-documentados. Entretanto, os dados apresentados abaixo indicam que, apesar de desconhecido, ele parece ser bastante alto.

<b>Status Legal - 2004</b>	
<b>Não-documentado</b>	<b>79%</b>
<b>Documentado</b>	<b>25%</b>
<b>NR/NA</b>	<b>0%</b>
<b>Total 100%</b>	

<b>Tipo de Documento - 2004</b>	
<b>Autorização de trabalho</b>	<b>1%</b>
<b>Cidadania americana</b>	<b>1%</b>
<b>Em processo de aprovação</b>	<b>1%</b>
<b>Green Card</b>	<b>11%</b>
<b>Social Security</b>	<b>1%</b>
<b>Visto</b>	<b>1%</b>
<b>Visto de estudante</b>	<b>5%</b>
<b>Visto J-1</b>	<b>1%</b>
<b>NR/NA</b>	<b>74%</b>
<b>Total 100%</b>	

É possível que apenas 20% dos emigrantes brasileiros nos Estados Unidos estejam, no presente momento, em condições de plena legalidade ou em processo de legalização. Os demais, 80%, não possuem nenhum tipo de documento do governo norte-americano com permissão de permanência no país.

De acordo com o Ministério das Relações Exteriores, 2,5 milhões de brasileiros vivem fora do país atualmente, “considerando estatísticas elaboradas pelos países que os acolhem e dados referentes à movimentação consular dos brasileiros ilegais”, segundo Manoel Gomes Pereira, Diretor das Comunidades Brasileiras no Exterior, do Itamaraty (Jornal Folha de São Paulo, 2004). A mesma reportagem, cujo objetivo era levantar informações sobre a emigração ilegal de brasileiros, aponta um envio de R\$ 2,9 bilhões para o Brasil (fora o que é trazido pessoalmente ou enviado por amigos), registrado pelo Banco Central em 2003. Acrescenta ainda que, em 1996, menos de 600 mil brasileiros estavam registrados nos Estados Unidos; já em 2003, esse número chegava a 720 mil, o equivalente a “uma média de 6 mil

brasileiros a mais por ano em solo estadunidense”. Em 2004, até o mês de junho, 4.401 brasileiros haviam sido detidos na divisa entre o México e os Estados Unidos, dentre os 825.305 de todos os países que tentam a travessia ilegal pelo México. Esses números representam  $\frac{3}{4}$  do total anual. (Jornal Folha de São Paulo, 2004).

Como os brasileiros lidam com o problema da não-documentação no seu dia-a-dia, ou seja, quando precisam resolver questões como matricular um filho na escola, fazer uso de um programa de atendimento à saúde, arrumar um emprego etc? Uma das maneiras é tirar a carteira de motorista que, como se sabe, é um documento de identificação bastante importante nos Estados Unidos (equivalente à carteira de identidade no Brasil). Entretanto, justamente por isso, é cada vez mais difícil para um brasileiro ter acesso a esse documento, cuja responsabilidade é dos estados da federação; e, portanto, não é um documento nacional. Desse modo, os brasileiros têm procurado tirar a carteira de motorista em estados que não são tradicionais receptores de imigrantes e, por isso, mais flexíveis.

Os Consulados brasileiros não têm sido insensíveis frente a esse problema. Pelo contrário. Em Boston, por exemplo, a Matrícula Consular está sendo usada para que o brasileiro possa ter acesso a determinados programas e resolver situações pontuais.

Apesar da condição ilegal, ou não-documentada, os brasileiros declaram uma apreciação geral positiva da vida naquele país e da sociedade americana. Isso decorre especialmente do fato de ser recente a chegada dos brasileiros nos Estados Unidos: são imigrantes de primeira geração. De um modo geral, os recém-chegados tendem a avaliar o país de destino de maneira mais positiva do que aqueles pertencentes à segunda geração em diante (Suárez-Orozco, 1995). Assim, embora não tenham cidadania política naquele país, os brasileiros acreditam poder usufruir de uma série de outros direitos em seus cotidianos: ser bem atendido numa repartição pública, ser respeitado por um policial, não se sentir menosprezado ao entrar mal vestido em uma agência bancária; esses são alguns exemplos de como alguém pode se sentir cidadão, ainda que não exercite o voto. A cidadania aparece, nesse caso, diretamente ligada ao consumo, especialmente bens de consumo público ou coletivo, como acesso às escolas e à saúde.

No sentido aqui empregado, a cidadania não pode ser concebida apenas em sua dimensão política formal (direitos formais de participação no sistema político eleitoral), mas também em sua dimensão cívica. Cidadania, nesse sentido mais amplo, refere-se também à participação institucional (representação de brasileiros em setores como escolas, saúde, ONGs etc.) e ao acesso a serviços públicos básicos (especialmente escola, saúde e moradia). De modo resumido, o que os brasileiros querem dizer é que podem obter acesso a uma série de benefícios, embora não

---

sejam cidadãos. Sejam eles o acesso a serviços e bens públicos ou coletivos: (1) acesso a nichos de atendimento especialmente voltados para brasileiros, falantes da língua portuguesa, ou para hispânicos nas áreas de: saúde (Hospital Santa Elizabeth, atendimento direcionado a *Portuguese speakers*), moradia (pelo Comitê Ecu-  
mênico de East Boston, direcionado a *hispânicos*, inclusive brasileiros), ensino fundamental (também com programa de educação bilíngüe para estudantes de língua portuguesa); (2) acesso a recursos públicos ou de entidades não-governamentais para financiar a promoção da comunidade por meio de suas entidades representativas (MAPS, BIC); (3) acesso a programas de saúde (especialmente ao *Free Care*); (4) acesso a benefícios trabalhistas, tais como férias, dispensa remunerada em caso de doença, pagamento de hora extra, desde que as empresas onde trabalham sejam sindicalizadas (Martes, 2000).

A cidadania é aqui tomada de uma maneira mais ampla, capaz de abarcar aspectos da esfera econômica, sociológica e institucional. Cidadania, na esfera econômica, equivale ao acesso ao consumo não apenas de bens privados, mas também públicos e coletivos. A cidadania no âmbito sociológico refere-se à prática do respeito como principal elemento de mediação entre os segmentos sociais e ao tratamento dispensado pela burocracia pública (polícia, justiça, repartições e serviços públicos). Finalmente, embora os imigrantes brasileiros não tenham cidadania política – na definição jurídico-formal do termo –, eles têm participação institucional (representação em setores como escolas, saúde, ONGs etc.) independentemente dos limites formais impostos pela clandestinidade.

Nesse sentido, a importância da atuação do estado não deve ser desprezada. Por um lado, ele induz à identificação dos imigrantes enquanto grupos étnicos, especialmente por meio de suas políticas de incentivo à organização e distribuição de recursos. Por outro lado, as instituições públicas delimitam direitos de cidadania (no sentido mais amplo) na medida em que provêem o acesso a um conjunto de bens e serviços públicos básicos, muitos deles direcionados às minorias étnicas, independente da condição de imigrantes ilegais.

O consumo de serviços e bens públicos (como sistema de saúde, escolas, parques, bibliotecas, museus, programas de financiamento para aquisição de casa própria etc.) ou não estavam disponíveis para eles no Brasil, ou eram de pior qualidade. Por isso, ainda que o sistema de assistência social norte-americano seja considerado bastante limitado, quando comparado ao dos países europeus social-democratas, e venha sendo objeto de inúmeras críticas por ser deficitário e de má qualidade (especialmente o sistema educacional), ele é mais amplo e tende a oferecer serviços de qualidade superior ao brasileiro. Desse modo, embora possa parecer irônico em plena década de 90 – marcada por um polarizado debate em torno das restrições

dos serviços públicos oferecidos aos imigrantes –, os grupos imigrantes ainda se sentem respeitados e satisfeitos por usufruir dos serviços públicos aos quais têm acesso (Martes, 2000).

## Identidade e vínculos com o Brasil

Qualquer política pública cujo foco seja a população brasileira no exterior deve estar centrada na criação, no desenvolvimento e no fortalecimento de vínculos dessa população com o Brasil, tanto em relação à primeira como à segunda geração.

<b>Quando solicitado, você se classifica como: (Massachusetts, 2002)</b>			
	<b>Internet</b>	<b>Loja brasileira</b>	<b>Total</b>
<b>Categorias étnico-raciais</b>			
<b>Hispânico</b>	<b>05 (2,5%)</b>	<b>10 (5,0%)</b>	<b>15 (7,5%)</b>
<b>Branco</b>	<b>47 (23,5%)</b>	<b>18 (9,0%)</b>	<b>65 (32,5%)</b>
<b>Negro</b>	<b>01 (0,5%)</b>	<b>01 (0,5%)</b>	<b>02 (1,0%)</b>
<b>Asiático</b>	<b>01 (0,5%)</b>	-	<b>01 (0,5%)</b>
<b>Índio nativo</b>	-	-	-
<b>Outros</b>	<b>46 (23%)</b>	<b>22 (11%)</b>	<b>68 (34%)</b>
<b>Nunca foi solicitado</b>	-	<b>39 (19,5%)</b>	<b>39 (19,5%)</b>
<b>Não sabe</b>	-	<b>10 (5,0%)</b>	<b>10 (5,0%)</b>
<b>Total</b>	<b>100 (50%)</b>	<b>100 (50%)</b>	<b>200 (100%)</b>

Fonte: (Martes, 2003)

Acredito que a decorrência mais significativa dos dados apresentados na tabela acima esteja relacionada ao fato de os brasileiros desejarem ter uma identidade própria.

Os brasileiros repetem em Boston o mesmo discurso de valorização do povo brasileiro como sendo uma mistura de raças, o que torna evidente a dificuldade de encaixá-los nos padrões americanos de classificação racial e o desconforto que isso pode lhes causar: “O Brasil é um país de mistura de raças, eu não me encaixo aqui.” Vários declararam: “minha raça é brasileira”, ao se referirem à miscigenação racial. A definição de brasileiro como mistura de todas as raças permite que, por um lado, a identidade racial apareça subordinada à identidade nacional; por outro lado, tanto a opção “branco” quanto “outros” são compatíveis com o brasileiro na medida em que ser “branco” significa não ser “negro sem mistura”, e “outros” pressupõe a mistura. Do mesmo modo, a auto-classificação dos brasileiros obedece a uma ordem instituidora de hierarquia: primeiro, brasileiro; depois, latino-americano. Não obs-

---

tante, eles vivenciam a inversão desse funil em Boston: primeiro, latino/hispânico; depois, brasileiro. Essa inversão não favorece uma aproximação, mas, ao contrário, um antagonismo, com o propósito de especificar e destacar a origem nacional.

Os brasileiros tendem a rejeitar seu enquadramento na categoria hispânica por algumas razões: 1) afirmação da identidade nacional que o termo hispânico encobre; 2) a incapacidade de incorporar especificidades históricas, geográficas e lingüísticas do grupo; 3) o reconhecimento do preconceito existente nos EUA em relação a essa categoria, contrastado com uma pressão difusa ou direta para que se identifiquem como hispânicos; 4) competição no mercado de trabalho informal; 5) competição pelos benefícios reservados às minorias.

Essa tendência de negar a identidade como população hispânica não se verifica com a mesma intensidade na Flórida. Como mostra Capuano, os brasileiros pobres em Miami se aproximam dos latinos devido à presença política dos cubanos. Mas isso não é verdadeiro para os empresários brasileiros, os quais “querem ser americanos” e, por isso, não optam pela estratégia de incorporação a um grupo minoritário; ao contrário, buscam uma inserção na sociedade de Miami. Almejam que seus filhos se tornem “americanos legítimos” e tentam encobrir sua origem nacional, retratada por eles próprios como um estigma. Tais empresários detêm capital (humano e financeiro) e, portanto, têm sua inserção institucional facilitada. Os demais dependem de boa vontade e das pessoas mais do que das instituições, pois são, inclusive, não-documentados. Ser hispânico/latino em Miami acrescenta capital social a quem não tem outro tipo de capital. Ser hispânico em Massachusetts significa, sobretudo, adentrar um universo de discriminação. No primeiro caso, a afiliação é vantajosa; no segundo, com algumas exceções (entre elas poder participar do sistema de cotas reservado aos latinos), ser hispânico é perder visibilidade (Martes, 2004).

O fundamental, no entanto, é que, tanto em Massachusetts quanto na Flórida, os brasileiros de primeira geração querem continuar sendo brasileiros e reconhecidos como tal pela população do país hospedeiro e pelos demais grupos imigrantes. Se seus filhos seguirem as mesmas propensões e permanecerem nos Estados Unidos, eles tenderão a se classificar como *Brazilian-Americans* (americano-brasileiros), o que revela, sem sombra de dúvida, o desejo e a disposição de manter vínculos com o Brasil.

Um parâmetro importante para se aferir a ligação do emigrante com seu país de origem é dado pelo investimento financeiro e pelas remessas em dinheiro. Comprar imóveis e financiar negócios no Brasil constitui-se na mais contundente declaração de que deseja e irá voltar.

As tabelas abaixo mostram que os brasileiros entrevistados em Massachusetts estão investindo financeiramente a fim de retornar ao Brasil. Mostram, também, que estão investindo exatamente nas cidades de onde saíram.

Entretanto, não são apenas os investimentos que chamam a atenção. A maior parte das remessas é feita para ajudar a família, ou seja, para a manutenção dos parentes que permaneceram no Brasil. O vínculo é, também, de ordem afetiva e não apenas fruto de um cálculo da relação custo-benefício.

Você tem no Brasil - 2004		Cidade onde está localizado - 2004		Estado onde está localizado - 2004	
Negócios	3%	Governador Valadares	8%	MG	28%
Investimentos financeiros	25%	Curitiba	4%	SP	17%
Dívidas	6%	Divinópolis	4%	PR	7%
Pessoa da Família para ajudar	64%	São Paulo	4%	ES	8%
Imóveis	17%	Sorocaba	4%	SC	4%
NR/NA	15%	Vitória	4%	RS	3%
		Ipatinga	3%	BA	2%
		Alfenas	2%	MS	2%
		Betim	2%	Outros	10%
		Conselheiro Pena	2%	NR/NA	19%
		Pato Branco	2%		
		Outros	42%	<b>Total</b>	<b>100%</b>
		NR/NA	19%		
		<b>Total</b>	<b>100%</b>		

## Considerações finais

Os imigrantes brasileiros nos Estados Unidos não formam enclaves: espalham-se por algumas regiões, com pequeno grau de concentração espacial quanto à moradia. Há, entre eles, uma relativa dispersão, quando comparados a outros grupos imigrantes. Esse dado dificulta a realização de uma pesquisa de caráter mais abrangente e quantitativo, que pudesse, assim, fornecer um quadro mais acurado e representativo dessa população. A não representatividade é um dos limites dos resultados aqui apresentados e, obviamente, pesquisas mais abrangentes deveriam ser incentivadas inclusive pelo governo brasileiro, com vistas à elaboração de políticas públicas voltadas para os emigrantes.

Embora pouco representativos, os dados aqui apresentados podem contribuir para a formulação de uma política previdenciária do governo brasileiro para os emigrantes que desejam retornar ou manter vínculos com seu país de origem.

A intenção de retornar é um traço ainda marcante desse movimento migratório. Por mais paradoxal que possa parecer à primeira vista, o retorno está diretamente ligado, ao menos de acordo com os planos pessoais dos entrevistados, à aquisição de um status de documentação que lhes possibilite transitar livremente entre os dois

---

países. Apenas para ilustrar, é comum ouvir um brasileiro residente em Boston comentar: “se pudesse, trabalharia aqui e moraria no Brasil”. Se a vida dessas pessoas é pautada pelo desejo de retornar, e quando o fazem estão em uma condição legal e financeira mais vantajosa e em uma faixa de idade mais avançada, a formulação de um programa de aposentadoria e contribuição previdenciária, a princípio, parece vir ao encontro daquilo que os próprios brasileiros desejam desfrutar no futuro.

Segundo o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o valor das remessas em dinheiro enviadas pelos emigrantes ao Brasil anualmente está na ordem de 4,1 bilhões de dólares. Soma-se a isso o fato de que a emigração tem como fator propulsor a perspectiva de formação de uma poupança e a possibilidade de desfrutar de um maior poder de consumo no presente. Somados, esses dados oferecem um quadro promissor para uma nova política de captação previdenciária com foco na emigração.

O sucesso de um programa nesse sentido, acredita-se, passa por um desafio mais amplo de fomentar e fortalecer a criação de vínculos com Brasil por parte da população emigrante jovem e adulta, assim como da segunda geração de emigrantes brasileiros. Enviar livros brasileiros para as crianças desta nação residentes no exterior; fomentar convênios e intercâmbios, tais como o Programa Cidades Irmãs; facilitar o acesso à cultura brasileira no exterior, nas suas diversas dimensões, são exemplos de iniciativas governamentais que deveriam ser criadas ou incrementadas.

Sem que haja um vínculo forte com o Brasil, os emigrantes brasileiros tenderão a não mais retornar. Pois, embora todos os imigrantes sejam “*birds of passage*” (pássaros migratórios), a bibliografia sobre imigração internacional tem demonstrado que apenas uma pequena parte retorna, de fato, para seu país de origem.

## Bibliografia

- ASSIS, Gláucia. *Estar Aqui, Estar Lá*. Dissertação de Mestrado na Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1995.
- CAPUANO, Adriana. *Brasileiros em Miami*. Relatório de pesquisa para tese de doutorado a ser apresentada na Universidade Estadual de Campinas, Departamento de Ciências Sociais, 2002.
- FLEISCHER, Soraya. Annablume. *Passando a América a limpo – o trabalho de housecleaners brasileiras em Boston*, Massachusetts. São Paulo, Annablume, 2002.
- FLOR, Ana. Jornal Folha de São Paulo, 4 de julho de 2004, pág. 08.
- MARGOLIS, Maxine. *Becoming Brazukas*. Paper presented at Harvard Conference “What about Other Latinos?”. Harvard University, April 7, 2002.
- MARGOLIS, Maxine. *Little Brazil*. Princeton University Press, 1993.
- MARGOLIS, Maxine. *Invisible Minority: Brazilians in New York City*. Massachusetts, Allyn and Bacon, 1997.
- MARTES, Ana Cristina Braga. *Brazilian Immigrants in the United States – An Overview*. Paper presented at Latin American Studies Association (LASA), Miami, FL, 2000a.
- MARTES, Ana Cristina Braga. *Brasileiros nos Estados Unidos – Um estudo sobre imigrantes em Massachusetts*. São Paulo, Paz e Terra, 2000.
- MENEZES, Gustavo. *Filhos da imigração: sobre a segunda geração de imigrantes Brasileiros nos EUA*. Master’s Paper with the Post-Graduate Social Anthropology Program of Universidade de Brasília, 2002.
- PENHA, Marcelo. *Two cases of brasilidade in New York City*: In Torres, Sonia. Raízes e Rumos. Rio de Janeiro, Editora Sete Letras, 2001.
- RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.
- RIBEIRO, Gustavo Lins. *Identidade Brasileira no Espelho Interétnico*, 1998.
- RIBEIRO, Gustavo. *Argentinos e Brasileiros – Encontros, imagens e estereótipos*. Rio de Janeiro, Editora Vozes, 2002.
- SALES, Teresa. *Brasileiros longe de casa*. São Paulo, Editora Cortes, 1999.

---

# Experiências Europeias com Acordos Internacionais de Seguridade Social

Prof. Dr. Heinz-Dietrich Steinmeyer\*

## I. Introdução

Na Europa, pode-se encontrar várias razões para a migração em sua história recente, bem como nos dias de hoje. No que se refere à seguridade social, só são relevantes as migrações ocorridas dentro do tempo médio de vida daqueles hoje aposentados. Isso significa que devemos enfocar apenas aqueles casos ocorridos desde a Segunda Guerra Mundial<sup>1</sup>.

Imediatamente após a guerra, houve uma certa emigração para os países que não haviam sido afetados; isso ocasionou ainda uma migração para a América Latina. Desde a guerra, há também um tipo especial de migração para a Alemanha, uma vez que a constituição desse país utiliza uma definição de cidadania bastante ampla – uma certa origem alemã é suficiente, o que levou minorias étnicas alemãs a migrarem da Europa Oriental e da União Soviética (Rússia) para a Alemanha.

Quando as economias da Europa Ocidental foram restabelecidas, esses países precisaram de trabalhadores industriais que vieram, principalmente, do sul da Europa e, em parte, do norte da África. Os países mais relevantes para a Alemanha foram Grécia, Espanha e, no início, Itália; e para a França, Marrocos e Argélia.

Na Alemanha, esperava-se que essas pessoas trabalhassem por algum tempo no país e, então, retornassem a suas pátrias. Por isso, no início, eram chamadas de “Gastarbeiter” (trabalhadores visitantes). De certa forma, isso funcionou com as pessoas vindas do sul europeu, as quais se integraram e continuam a viver no país ou regressaram a seus países de origem. A situação é diferente com aqueles oriundos da Turquia. Por um lado, são menos dispostos a se integrar à sociedade alemã; por outro, muito freqüentemente, não retornam a casa e permanecem na Alemanha com suas famílias. Portanto, há também uma situação relacionada à migração na Europa que pode ser chamada de “reunião de família”.

---

\* Professor da Universidade de Münster/Alemanha e Presidente da Rede Europeia para Pesquisa sobre Previdência complementar.

1. Para informações sobre a migração durante esse período, veja: Garson/Loizillon. *Changes and Challenges, Europe and Migration from 1950 to Present*. In: European Commission and OECD, *The Economic and Social Aspects of Migration*. Brussels, 2003.

---

A migração na União Européia é algo atual e cresce a cada dia. O mercado comum, assim como a unidade monetária, significam que as fronteiras entre os Estados-membros estão perdendo sua importância quase completamente; o que também implica uma troca freqüente de pessoas entre os países. Isso pode acontecer de modo temporário, quando estão trabalhando para uma determinada empresa, ou permanente. Elas também atravessam fronteiras durante as férias e na aposentadoria; um número crescente de indivíduos dos Estados-membros do norte da Europa tende a usufruir sua aposentadoria em regiões mais quentes do sul. Aqui, já se pode dizer que a migração na Europa está intimamente relacionada à integração econômica, e esta mesma integração é causa importante da migração. Então, pode-se esperar que ela também ocorrerá em outras partes do mundo como resultado da integração econômica.

Além disso, desde que a Cortina de Ferro caiu em 1989/1990, há uma migração considerável da Europa Oriental para a Ocidental.

É importante fazer uma distinção entre a migração permanente, ocorrida imediatamente após a Segunda Guerra, e a temporária, que ocorreu mais tarde - principalmente devido ao desenvolvimento econômico da Europa Ocidental. Entretanto, posteriormente, há situações mistas, pois um número considerável de migrantes temporários finalmente decidiu ficar no país.

Todas essas situações levaram a reações no que tange à seguridade social.

Indivíduos que emigraram para outros países gostariam de receber seus benefícios — com direito adquirido antes da emigração e também em seus novos países. Por várias razões, pode haver dificuldades para que isso ocorra. Por um lado, o país de origem pode não estar disposto a pagar os benefícios de uma pessoa que vive em um outro país. Por outro, a pessoa pode não preencher os requisitos para ter acesso aos benefícios de seu novo país por não ter passado aí tempo suficiente para qualificar-se como parte de sua força de trabalho.

Uma situação semelhante ocorre com aqueles vindos do Sul da Europa para países como França e Alemanha com o intuito de trabalhar por alguns anos. Quando voltam para casa, desejam receber os benefícios referentes ao tempo de trabalho realizado no Norte e, quem sabe, combiná-los com os benefícios a que têm direito em seu país de origem.

No que se refere a aposentadorias, a próxima geração de trabalhadores — na Alemanha, oriundos principalmente da Turquia — irá, em grande parte dos casos, receber benefícios na Alemanha.

Mas tudo isso também levou à necessidade de cobertura por seguros de saúde, acidente de trabalho e desemprego, visto que as pessoas podem passar de um lugar a outro.

Na Europa Ocidental, e agora em uma União Europeia com 25 Estados-membros, surge uma outra questão relacionada à seguridade social sob uma perspectiva transfronteiriça<sup>2</sup>. De acordo com o Artigo 39 do Tratado da União Europeia, deve-se assegurar a liberdade de movimentação aos trabalhadores dentro dos limites da Comunidade. Além disso, segundo essa disposição, a liberdade deve implicar a abolição de qualquer discriminação quanto à nacionalidade dos trabalhadores dos países-membros no que diz respeito a emprego e à remuneração salarial, entre outras condições de trabalho. Isso também significa que todos os obstáculos para a movimentação devem ser extintos. Um desses obstáculos é a falta de cobertura pela seguridade social. Uma pessoa poderá relutar em mudar de país caso não possa contar com um seguro saúde no outro e caso o tempo passado nesse novo país não vá ser considerado no cálculo dos benefícios de aposentadoria. Por isso, o Artigo 42 do Tratado da União Europeia determina que as ações no campo da seguridade social devem ser adaptadas, se necessário, para proporcionar liberdade de movimentação aos trabalhadores. A cláusula demanda as modificações necessárias para assegurar aos trabalhadores migrantes e seus dependentes o direito ao acúmulo do tempo de contribuição, de maneira que adquiram e mantenham o direito aos benefícios e que todos os períodos sejam considerados em seu cálculo, segundo a legislação pertinente dos vários países, além de assegurar o pagamento de benefícios àqueles residentes nos territórios dos Estados-membros. Essas provisões levaram a duas importantes regulamentações na Comunidade Europeia – Reg. 1408/71 e Reg. 572/74<sup>3</sup>.

Um outro cenário resultou do fim da Cortina de Ferro. Imediatamente após esse episódio, em 1990, a Comunidade Europeia estabeleceu uma rede de relações entre os países da Europa Central e Oriental - anteriormente comunista - a fim de reunificar a Europa e auxiliar esses países em seu processo de reforma. Isso levou ainda a uma certa migração temporária do Leste para o Oeste e também à adoção de medidas relacionadas à seguridade social.

Tudo isso acarretou um sofisticado sistema de acordos de seguridade social, dentre outros instrumentos, entre países europeus e países que não fazem parte da União Europeia. Com esse sistema – que tem cerca de 50 anos em sua forma atual -, a Europa dispõe de uma experiência considerável, a qual pode ser utilizada na

2. Para a migração dos novos Estados-membros da Europa Oriental, veja: Alvarez-Plata et al. *Potential Migration from Central and Eastern Europe into the EU-15 – An Update, Report for the European Commission DG Employment and Social Affairs*. Berlin, 2003.
3. Para maiores detalhes, veja: Fuchs (Hrsg.). *Europäisches Sozialrecht*. 3rd ed. Baden-Baden, 2002; Steinmeyer, In Hanau/Steinmeyer/Wank. *Handbuch des europäischen Arbeits- und Sozialrechts*. Munich, 2002; *Watson. Social Security Law of the European Communities*. Veja também a nova Regulamentação 883/2004, que busca simplificar e atualizar a existente.

---

América Latina. Há acordos de seguridade social com um grande número de países — que cobrem alguns tipos específicos de migração —, como aqueles existentes entre a Alemanha e a Turquia. Há também acordos multilaterais entre países europeus; um bom exemplo é o acordo *Rhine Boatmen (Barqueiros do Reno)*. Para os países-membros da União Européia, há um sistema baseado em duas regulamentações em vigor desde 1958. Essas regulamentações, de certa forma, funcionam como um acordo multilateral de seguridade social, cobrindo não apenas os 25 Estados-membros, mas também os outros países da Área Econômica Européia (Islândia, Liechtenstein e Noruega), e baseiam-se em um acordo especial sobre a livre circulação de pessoas também para a Suíça.

Este artigo pretende descrever esse sistema, buscará compará-lo com a situação na América Latina e detalhará experiências relevantes para o Brasil.

## II. A estrutura típica dos acordos de seguridade social <sup>4</sup>

É necessário diferenciar os acordos bilaterais dos multilaterais. Essa diferenciação parece ser auto-explicativa.

A cobertura pessoal dos acordos de seguridade social pode ser diferente. Alguns se aplicam apenas a cidadãos dos países contratantes. Esses são também chamados de “acordos fechados”. Entretanto, estes acordos aplicam-se ainda aos refugiados e aos “sem-pátria” residentes nesses países. Outros acordos, também chamados de “acordos abertos”, não são restritos nesse sentido. Geralmente isso depende de os sistemas nacionais restringirem ou não seus benefícios aos cidadãos.

Há diversos princípios básicos que podem ser encontrados em praticamente todos os acordos de seguridade social.

O primeiro princípio a ser mencionado é o da igualdade de tratamento para os oriundos dos países contratantes, o que satisfaz os requisitos da Convenção da OIT n.º 118 sobre a igualdade de tratamento na seguridade social. Outro princípio estipula a eliminação de todas as cláusulas que vinculam a aquisição de direitos à residência no país contratante, com respeito às pessoas que residem legalmente em outro Estado contratante. Os acordos de seguridade social também objetivam eliminar a dupla cobertura. Isso ocorre em casos de relação com os dois países — por exemplo, trabalhadores em deslocamento temporário. A eliminação da cobertura dupla está intimamente ligada à eliminação da aquisição dupla de direitos.

---

4. Veja este artigo e também: Steinmeyer, In: Hanau/Steinmeyer/Wank. *Handbuch des europäischen Arbeits- und Sozialrechts*. Munich, 2002, § 32 V 1 a.

Os acordos de seguridade social também exigem a exportação de benefícios para o outro Estado contratante, caso a pessoa resida lá. Isso também significa que certos benefícios não monetários, como tratamento médico, devem ser concedidos durante a estada no outro país contratante.

Por último, mas não menos importante, os acordos de seguridade social determinam que cada uma das partes contratantes considere períodos de cobertura proporcionados pelas leis do outro país contratante, quando da análise para concessão de benefícios em dinheiro e benefícios não monetários.

Há uma certa diversidade no que concerne as áreas de cobertura da seguridade social. Isso realmente depende da variedade de sistemas de seguridade social dos países contratantes. Tradicionalmente, os acordos cobrem benefícios monetários (aposentadoria, saúde e acidentes de trabalho). Se um dos Estados contratantes não possui cobertura universal em todas as áreas – por exemplo, os EUA no que se refere ao seguro saúde –, a cobertura pode ser limitada. Alguns acordos de seguridade social também cobrem seguro desemprego; isso ocorre principalmente com países limítrofes.

### **III. O propósito dos acordos de seguridade social**

Como vimos, houve diferentes motivações para que acordos de seguridade social fossem firmados na Europa. Em certos casos, os acordos resultaram de laços de amizade entre dois países, mas esses são bastante raros. Normalmente, a motivação é bem funcional.

No caso de acordos de seguridade social com países do sul da Europa e, posteriormente, com a Turquia e com países do norte da África, estes tratados foram parte de um processo de negociação entre países em condições de enviar trabalhadores para o norte europeu. Os países “remetentes” tinham um genuíno interesse de melhorar as condições de seus cidadãos enquanto estivessem trabalhando fora. Os países “acolhedores”, como Alemanha e França, enxergaram a necessidade de assegurar aos trabalhadores que viveram anos ali o recebimento de benefícios em seus países de origem, com base nesses anos passados fora. Essa necessidade coincidiu com os interesses dos outros países contratantes. Isso também foi baseado na suposição de que esses trabalhadores normalmente ficariam apenas alguns anos e, então, retornariam a seus países de origem — por exemplo, para desfrutar de sua aposentadoria. Dessa forma, esses acordos de seguridade social são e foram parte de um conceito utilizado para um tipo específico de migração de trabalhadores.

Além disso, os acordos de seguridade social entre países limítrofes baseiam-se em motivações que vão além das questões políticas. Espera-se que haja um comércio

---

considerável além fronteiras; as pessoas podem até mesmo morar em um país e trabalhar no outro — o que ocorre com frequência entre a Holanda, França, Alemanha e Bélgica. Há ainda um volume grande de trabalho temporário ora em um país, ora em outro, o que deve ser administrado pelos sistemas de seguridade social. Assim, o que acontece caso um indivíduo que trabalhe temporariamente em outro país fique doente e necessite de tratamento médico durante esse período? O trabalhador pode ainda desenvolver doenças ocupacionais, sendo que sua saúde foi exposta aos mesmos riscos nos dois países. Qual dos dois países — e dos sistemas de seguridade social — deve se responsabilizar? Esses acordos geralmente cobrem quase todas as áreas de seguridade social.

Além do mais, houve vários acordos com outros países como Japão, Coréia do Sul, Austrália e, mais recentemente, a República Popular da China. Estes são os resultados de laços econômicos cada vez mais estreitos. Há muito investimento nas duas direções, e, como conseqüência, um número cada vez maior de pessoas trabalha fora de seu país. Esse não é o caso típico de migração permanente de um país para outro, mas uma reação a fortes ligações econômicas que levam as pessoas de um país a trabalharem, pelo menos temporariamente, em outro. Esses acordos geralmente cobrem apenas aposentadoria.

Uma situação especial ocorreu com países anteriormente comunistas da Europa Central e Oriental. Durante o período comunista, praticamente não houve migração e, quando houve, foram casos limitados e especiais. Portanto, apenas aqueles casos resultantes da Segunda Guerra Mundial precisaram ser cobertos; os alemães, por exemplo, que moraram por várias gerações no sul e leste europeus emigraram para a Alemanha Ocidental. A partir de 1990, a situação mudou completamente. Agora, a motivação para firmar acordos de seguridade social é bilateral. Por um lado, isso resultou das fronteiras mais ou menos abertas e, por outro, foi o pontapé inicial para a integração dentro da União Européia.

#### **IV. A coordenação dos sistemas de seguridade social na Comunidade Européia**

Um sistema bastante especial está em funcionamento para os países-membros da União Européia. Tal sistema objetiva garantir e possibilitar o direito à liberdade de movimentação para os trabalhadores dentro da Comunidade Européia. Isso é parte do conceito de Mercado Comum ou Mercado Único.

Nesse aspecto, o Mercado Comum Europeu vai além do estabelecido e é prenunciado pelo Tratado de Assunção, que estabelece o MERCOSUL, apesar

do preâmbulo desse Tratado dizer que a expansão dos mercados domésticos dos países contratantes por meio da integração econômica é pré-requisito para a aceleração de seu desenvolvimento econômico com justiça social. O Artigo 1º do Tratado estabelece que um mercado comum deve envolver, entre outros, a livre circulação de produtos, serviços e fatores de produção entre os países. Ao contrário do Tratado da Comunidade Europeia, o Tratado de Assunção não estabelece, expressamente, a livre circulação de pessoas/trabalhadores. Mas mesmo na Comunidade Europeia, a interdependência entre integração econômica e aspectos sociais só foi reconhecida após vários anos. Além disso, a livre circulação de produtos e serviços envolve mais atividades transfronteiriças de trabalhadores do que ocorreria na ausência de um Mercado Comum. Então, pode-se dizer que, também no MERCOSUL, a necessidade de coordenação de regimes de seguridade social torna-se vital. É possível também observar isso pelo fato de haver um acordo multilateral no MERCOSUL, apesar de ainda não estar sancionado em todos os países contratantes; no Paraguai, o processo legislativo ainda está pendente.

Com base na experiência da União Europeia, já é possível dizer que uma forte integração econômica resulta, necessariamente, em maior migração — principalmente temporária, mas também permanente — entre os países envolvidos e, portanto, leva à necessidade da solução de questões relacionadas à seguridade social concernentes a movimentos transfronteiriços.

A abordagem da Comunidade Europeia é, de certa forma, multilateral. Diferentemente do MERCOSUL, a Comunidade Europeia tem poder legislativo supranacional<sup>5</sup>. Portanto, esse poder é exercido pelo legislador europeu, que consiste no Conselho de Ministros em cooperação com o Parlamento Europeu. No momento, o sistema baseia-se na Regulamentação (CEE) n.º 1408/71<sup>6</sup>, sobre a coordenação de regimes de seguridade social, e na Regulamentação 574/72<sup>7</sup>, sobre a execução desse sistema de coordenação. Entretanto, esse processo já havia começado em 1958, com as Regulamentações n.º 3<sup>8</sup> e n.º 4<sup>9</sup>.

A Regulamentação 1408/71 não pretende harmonizar os regimes nacionais de seguridade social, mas assegurar que eles não impeçam os cidadãos dos

---

5. Veja MERCOSUR: O'KEEFE. *An Analysis of the MERCOSUR Economic Integration Project From a Legal Perspective*. *International Lawyer*, vol. 28 no. 2 (1994), p.439.448.

6. Official Journal of the European Economic Community. No. L 149/2 of July 5, 1971.

7. Official Journal of the European Economic Community. No. L 74/1/72 of March 21, 1972.

8. Official Journal of the European Economic Community. 1958, 561.

9. Official Journal of the European Economic Community. 1958, 597.

---

Estados-membros de exercerem seu direito à livre circulação dentro da União Européia. A Regulamentação baseia-se na suposição de que alguns elementos dos sistemas nacionais poderiam constituir obstáculos à livre circulação de trabalhadores na União.

Os problemas básicos geralmente emanam de três tipos de limitações das legislações nacionais. Estas limitações estão relacionadas a cidadãos vindos dos Estados-membros, ao território nacional e àquelas resultantes do período de carência para a concessão do direito a benefícios. A Regulamentação não determina a eliminação destas limitações da legislação nacional, mas fornece regras exatas sobre como elas devem ser aplicadas no âmbito da Comunidade Européia.

Os princípios básicos da Regulamentação 1408/71 já estão todos contidos no Tratado da Comunidade Européia. Esses princípios são os seguintes:

(1) Igualdade de tratamento entre estrangeiros vindos dos Estados-membros da UE (Artigo 12 do Tratado da Comunidade Européia);

(2) Para ter direito aos benefícios e para o cálculo do valor desses benefícios, deve-se somar os períodos segurados, de trabalho e de residência. (Artigo 42a do Tratado da Comunidade Européia);

(3) Pagamento de benefícios, independentemente do país de residência na União (Artigo 42b do Tratado da Comunidade Européia).

Esse sistema cobre auxílio-doença e licença-maternidade, aposentadoria por idade e pensão por morte, aposentadoria por invalidez, acidente de trabalho, doenças ocupacionais, seguro-desemprego e salário-família. A principal característica é que o beneficiário, quando da sua reivindicação, pode basear seu pedido diretamente nessa regulamentação, pois será atendido por um sistema capaz de cobrir qualquer caso transfronteiriço dentro dos limites da União Européia, o qual abrange todos os sistemas de seguridade social dos países-membros (exceto assistência social). Desde o dia 1º de maio de 2004, isso significa cobertura para 29 países, ou seja, mais de 470 milhões de pessoas.

Também é importante notar que este sistema é baseado em lei supranacional, em vez de acordos internacionais; ou seja, ele é diretamente aplicável sem que haja necessidade de sanções. No caso das leis européias, isso também significa que as regulamentações estão sujeitas às decisões do Tribunal Europeu de Justiça, o qual tem

de estar envolvido em questões relacionadas à interpretação das leis europeias. O efeito prático disso é que um número considerável de casos a serem decididos pelo Tribunal Europeu de Justiça diz respeito a estas regulamentações.

## V. Resultado Preliminar

Portanto, vale dizer que a experiência europeia com acordos de seguridade social é mais uma experiência relacionada às regulamentações mencionadas, no que diz respeito a casos transfronteiriços e de migração dentro da Europa. A experiência com acordos de seguridade social é mais focada em países fora da Europa.

Na verdade, ainda há acordos de seguridade social entre os países europeus; mas, em sua maioria, são revogados pelas leis europeias e só podem funcionar caso sejam mais favoráveis do que essas leis.

Por outro lado, vimos que os princípios básicos dos acordos de seguridade social e o sistema de coordenação, como o das Regulamentações (CEE) n.º 1408/71 e 574/72, seguem regras semelhantes e funcionam praticamente do mesmo modo. Pode-se dizer que as bases são as mesmas e que o sistema estabelecido nas regulamentações é apenas mais sofisticado. As experiências podem facilmente ser transferidas para acordos bilaterais, assim como multilaterais. A seguir, portanto, serão descritas e analisadas algumas experiências gerais com o sistema.

## VI. Comentários gerais sobre o sistema administrativo

O maior desafio à administração de tal sistema é a troca de informações relevantes. No caso de assistência médica durante estada em outro país, o sistema precisa dispor de informações sobre o *status* de segurado da pessoa que requer a assistência. No caso de aposentadorias, é necessário um número ainda maior de informações. O outro sistema precisa ter conhecimento sobre os períodos de cobertura no país de origem e, para fins de cálculo do valor do benefício, até mesmo sobre a renda do trabalhador. Precisa-se, ao menos, saber se a contribuição foi voluntária, obrigatória, ou se houve algum período não-contributivo. Em caso de doenças ocupacionais, informações detalhadas devem ser trocadas.

Esse desafio é alcançado por meio de duas medidas.

Uma dessas medidas diz respeito ao estabelecimento de organismos de ligação em todos os países contratantes — freqüentemente, escritórios diferentes para

---

as diversas áreas da seguridade social. As instituições previdenciárias também tentam centralizar especialistas em alguns países, uma vez que este sistema de coordenação implica em que a administração previdenciária de um país tem de ter conhecimento sobre o sistema de outro. O organismo de ligação também é a instituição que recebe os requerimentos.

A outra medida obriga a instituição previdenciária de um país a aceitar informações, documentos e certificados de outro país, sem direito a questionar a veracidade das informações. Isso ocorre a fim de tornar a operação do sistema rápida e eficiente. Entretanto, nem sempre tudo funciona perfeitamente. Do ponto de vista do sistema de seguridade social do Reino Unido, por exemplo, pode não ser tão importante traçar uma linha bem definida entre autônomos e empregados de maneira que eles possam ser generosos ao emitir certificados atestando que o trabalhador é autônomo e, portanto, não se encontra coberto pela seguridade social. O Tribunal Europeu de Justiça (TEJ), todavia, decidiu que esses certificados têm de ser aceitos pelos outros países-membros<sup>10</sup>. Essa decisão do TEJ é acertada, uma vez que assegura o funcionamento eficiente do sistema.

Há uma comissão administrativa de seguridade social específica para os trabalhadores migrantes, a qual conta com representantes de todos os governos-membros. Essa comissão lida com problemas administrativos e aspectos relativos a regulamentações, decisões e recomendações nesse sentido. Por exemplo, a comissão faz recomendações acerca de como administrar casos em que a pessoa precise de tratamento médico enquanto presente em um país que não seja o seu. Na regulamentação, há disposições que estabelecem isso; porém, ainda falta decidir alguns detalhes administrativos, como aqueles relacionados a certificados para provar os direitos da pessoa. Além disso, a regulamentação sobre como administrar o sistema de coordenação fornece mais detalhes que, no entanto, precisam ser respeitados para uma prática rotineira eficiente. Por estes motivos, a comissão administrativa também elabora os chamados *e-forms* (formulários eletrônicos). Estes formulários encontram-se disponíveis nos idiomas de todos os países participantes e requerem as informações necessárias acerca de determinados assuntos. Desta forma, nos casos de aposentadoria, por exemplo, todos os países participantes precisam ter conhecimento acerca do período de contribuição nos diferentes sistemas nacionais, além de saber se as contribuições foram voluntárias ou obrigatórias. Sendo assim, esses formulários são elaborados de modo que cada sistema/instituição previdenciária participante os preencha, respondendo um questionário em seu próprio idioma, ao passo que o outro órgão previdenciário,

---

10. *European Court of Justice. Decision of March 30, 2000. Case C-178/97, Barry Banks/ Théâtre Royal de la Monnaie.* (Tribunal Europeu de Justiça. Decisão de 30 de março de 2002. Caso C-178/97, Barry Banks/ Théâtre Royal de la Monnaie.)

utilizando uma cópia do documento em sua própria língua, é capaz de entender as informações e os fatos mencionados.

Todas estas medidas e disposições administrativas possibilitam que este complicado sistema seja gerenciado por todos os países e instituições previdenciárias participantes. Deve-se reconhecer que o sistema de coordenação é bastante complicado e requer um treinamento extensivo. Entretanto, o autor deste artigo obteve experiências positivas nesse sentido ao realizar uma consultoria para o governo da Eslovênia - um novo Estado-membro da União Européia. O sistema de coordenação, como foi concebido, é capaz de incluir novos países com esquemas de seguridade social diversos. Apesar de o autor deste artigo juntamente com as autoridades do governo esloveno terem analisado a necessidade de elaborar algumas emendas às regulamentações existentes, chegaram à conclusão de que o sistema esloveno poderia ser incorporado ao sistema com apenas algumas pequenas disposições no anexo da regulamentação. Também foi possível familiarizar essas autoridades com a regulamentação, e, mais importante ainda, as diferentes medidas administrativas (como os *e-forms*) também facilitaram a compreensão e operação do sistema por parte dos organismos de ligação. A organização do sistema também permite a sua operação por meios eletrônicos.

A propósito, a administração de acordos bilaterais de seguridade social funciona da mesma forma. Não há uma comissão administrativa como a legalmente estabelecida pela União Européia, mas geralmente há reuniões e comissões institucionalizadas entre as instituições previdenciárias dos Estados contratantes envolvidos. Nesses casos, discutem-se questões similares àquelas lidadas pela comissão administrativa, e, se necessário, são expedidas regras gerais e disponibilizados formulários, entre outros, a fim de tornar a administração mais praticável no dia-a-dia. É interessante verificar que, no caso de acordos multilaterais, como o Rhine Boatmen, há uma agência de administração centralizada, a qual funciona mais ou menos como a comissão administrativa do sistema da União Européia.

Sendo assim, agora serão explicados alguns aspectos do sistema de coordenação da UE e os acordos de seguridade social existentes na Europa. Será possível observar que há diferenças importantes entre os acordos de seguridade social, de um lado, e o sistema da UE, de outro; entretanto, as experiências são semelhantes e passíveis de trocas.

---

## VII. Aspectos gerais sobre o funcionamento de diferentes temas e áreas da seguridade social

### 1. Leis aplicáveis (cabíveis)

A questão sobre quem está coberto por qual sistema e em que situação é de grande preocupação para sistemas bilaterais, multilaterais e até mesmo supranacionais.

Como já mencionado anteriormente, a maior parte dos acordos de seguridade social aplica-se somente a cidadãos dos Estados contratantes, incluindo os refugiados e os despatriados que residam legalmente em um dos países. Até pouco tempo, esse também era o caso do sistema de coordenação da UE; porém, a União Européia constatou — após várias décadas de experiência e uma integração econômica já significativa — que a não-cobertura de estrangeiros vindos de um terceiro país seria um obstáculo ao Mercado Comum. Por exemplo, se uma empresa alemã com um bom número de trabalhadores turcos trabalhasse temporariamente na França, essa situação seria bastante complicada do ponto de vista da lei de seguridade social internacional, pois nem o sistema da UE, nem os acordos entre Alemanha e Turquia ou entre França e Turquia eram aplicáveis. Esses acordos cobrem apenas transferências da Turquia para a Alemanha ou para a França, mas não da Alemanha para a França. Portanto, recentemente, a regulamentação sofreu alterações e agora cobre também indivíduos vindos de terceiros países. Este aspecto também poderá vir a ser considerado pelo MERCOSUL.

O princípio básico das diferentes situações é que os indivíduos, independentemente de sua nacionalidade, serão cobertos pelo sistema ao qual a situação se aplica melhor. Isso significa, por exemplo, que os trabalhadores de uma empresa temporariamente enviados a outro país serão cobertos pelo regime do país onde normalmente trabalham. Se forem trabalhar no outro país permanentemente, serão cobertos pelo sistema desse país; portanto, caso se mudem de um país para outro, também mudarão de regime. Este sistema evita seguro duplo, bem como falta de seguro. No caso de acordos bilaterais, isso se aplica apenas entre os Estados contratantes, enquanto o sistema da UE determina que qualquer segurado da UE será, de maneira geral, coberto por um dos sistemas. Não pode haver seguro duplo ou ausência de seguro.

Para administrar tudo isso, no caso do sistema da UE, assim como em acordos bilaterais, serão emitidos alguns formulários pelo país de origem, declarando que a pessoa transferida ainda está segurada por esse país - como é o caso de trabalhadores enviados por empresas a outros países. A pessoa tem, então, de apresentar

esse certificado à administradora do outro país para que seja isento da contribuição para seguridade social nesse país.

A fim de evitar o uso indevido, o período de transferência é geralmente limitado; mas, em determinados casos isolados, as administradoras envolvidas podem acordar medidas mais flexíveis.

## **2. Doença e maternidade**

Quase todos os acordos de seguridade social, assim como a Regulamentação 1408/71, 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. Alguns acordos não cobrem doença e maternidade. Isso ocorre principalmente pelo fato de um dos países não possuir sistema de saúde pública, como ocorre com os Estados Unidos.

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. Ele, porém, não é capaz de oferecer serviços — como tratamento médico — a seus cidadãos em outro país. Portanto, a questão é como oferecer esses serviços e outros benefícios não monetários quando o segurado estiver fora de seu país. Isso é feito por um sistema de cooperação entre o país de origem e aquele onde o 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 está presta tratamento médico. O sistema que prestou o serviço é, então, reembolsado por aquele do país de origem.

Esse procedimento costuma funcionar bem com a Regulamentação da UE e também com os acordos de seguridade social. Há alguns problemas em regiões limítrofes, pois as pessoas buscam um país onde há um sistema de saúde melhor. Alguns médicos, no país de estada, podem não aceitar o certificado como base para o tratamento médico; nesse caso, um cartão europeu de saúde está em discussão, o que tornaria possível a troca eletrônica de informações. Uma vez que, na União Europeia, isso também se aplica a turistas, pode haver alguns problemas relacionados à capacidade de atendimento em regiões turísticas, especialmente durante a alta estação.

Para concluir, este sistema — necessário para possibilitar o funcionamento efetivo do trabalho transfronteiriço — funciona na prática e, por meio da utilização de alguns formulários e procedimentos administrativos padronizados, também pode ser administrado pelos organismos de ligação ou mesmo pelos médicos envolvidos.

---

Tudo isso se aplica igualmente nos casos em que haja necessidade de tratamento médico durante a gravidez.

### **3. Idade avançada e morte**

Em casos de idade avançada ou morte, alguns outros aspectos tornam-se importantes — também sob um ponto de vista administrativo. Em primeiro lugar, não há, em geral, necessidade de um sistema oferecer serviços ou benefícios não monetários. Em vez disso, as questões dizem respeito ao pagamento de benefícios a outro país e à contabilização dos períodos de residência, trabalho e seguro para a concessão de benefícios e para o cálculo deles.

Mais uma vez, ambas as questões aparecem de maneira similar no sistema de coordenação da UE e nos acordos de seguridade social.

No que diz respeito a pagamento de benefícios a outros países, alguns países da Europa - principalmente do leste – eram, no passado, relutantes devido a problemas econômicos e com suas moedas. No momento, em todos os acordos de seguridade social em vigor, o pagamento e o recebimento de benefícios são garantidos a qualquer um dos países contratantes. No que se refere ao sistema de coordenação da UE, isto é, de qualquer modo, consequência do princípio de livre circulação de capital e, portanto, qualquer obstáculo violaria a lei européia. Na prática, isso resulta em transferências massivas de dinheiro para aqueles países onde as pessoas desfrutam sua aposentadoria. Isto significa que ocorrem transferências da Alemanha para a Turquia e, em menor grau, para a Espanha, onde um grande número de alemães vive após a aposentadoria.

Em relação à Turquia, podem surgir problemas pelo fato da idade para aposentadoria nesse país ser consideravelmente menor do que na Alemanha, e as pessoas, sem conseguir emprego devido à idade, têm de esperar vários anos até que o pagamento dos benefícios alemães comece a ser efetuado.

Para examinar o direito aos benefícios e para o cálculo de seu valor, vários detalhes são necessários. Para começar, é preciso saber os períodos segurados nos diferentes países. No caso de acordos bilaterais, entretanto, apenas os períodos passados nos territórios dos dois Estados contratantes. Aqui, surge uma questão legal: se a pessoa for segurada em mais de dois países e o país que examinar a solicitação tiver acordos com os outros dois, os períodos podem ser totalizados? Geralmente, isso não é possível, o que não satisfaz a pessoa envolvida. A situação é diferente quando se trata de acordos multilaterais, segundo os quais os períodos podem ser totalizados. O mesmo ocorre no sistema de coordenação da UE. Na prática, isso

quer dizer que cada um dos países participantes tem de receber informações sobre os períodos segurados em outro país. Mais uma vez, isso é realizado por meio de formulários específicos — em acordos bilaterais e multilaterais, bem como no sistema de coordenação da UE. Este sistema, por ser o mais sofisticado, funciona de maneira que, caso um trabalhador prestes a se aposentar tenha períodos segurados em mais de um país, todos os países ou instituições previdenciárias participantes têm de preencher formulários contendo informações sobre o período segurado em seu território, e todos deveriam, por sua vez, receber as informações dos demais. Assim, cada uma das instituições previdenciárias decidirá sobre a concessão do benefício de acordo com sua própria lei nacional.

O passo seguinte é o cálculo dos benefícios. Com base nas mesmas informações, cada um dos países participantes irá calcular o valor do benefício. Normalmente, os períodos segurados em todos os países participantes são considerados. Cada país, então, utiliza sua própria fórmula para o cálculo e, se necessário, avalia os períodos segurados fora com a média do período segurado no próprio país. Em um próximo passo, o benefício a ser pago por cada sistema é calculado proporcionalmente, considerando-se os períodos no próprio país em relação àqueles segurados em outros países.

No caso do sistema de coordenação da UE, todo esse processo pode ser iniciado em qualquer um dos Estados participantes, onde o futuro aposentado fizer a solicitação. O sistema que for abordado primeiramente irá — após constatar que outros sistemas nacionais também estão envolvidos — enviar pedidos de informações a todos aqueles participantes. Ao final, todos eles terão as mesmas informações, e o requerente finalmente receberá uma notificação sobre todo o processo e seu resultado. Deve-se reconhecer que esse processo pode levar algum tempo, mas geralmente funciona. Desde o estabelecimento de um padrão europeu de proteção de dados, tornou-se mais fácil transferir informações eletronicamente, o que agilizou o processo.

Mais uma vez, os sistemas participantes têm de confiar na veracidade das informações fornecidas entre eles.

#### **4. Invalidez**

A situação, no caso de invalidez, é mais complicada. É relativamente fácil determinar a idade para aposentadoria e decidir se a pessoa preenche os requisitos de acordo com esse critério. No caso da aposentadoria por invalidez, pode haver diferentes tipos e definições. Portanto, pode acontecer de um país considerar que uma pessoa preenche os requisitos para aposentadoria por invalidez e outro não. Além disso, diferentes exames médicos seriam necessários em todos os países participantes.

---

Por esses motivos, a maior parte dos acordos bilaterais de seguridade social não aborda esse problema expressivamente. Em vez disso, apenas referem-se à totalização dos períodos segurados, de residência e trabalho para a concessão e o cálculo de benefícios. Na prática, isso significa que cada país participante examina o caso de acordo com suas leis nacionais e, então, decide se realmente se trata de invalidez de acordo com suas próprias regras. Para decidir se outros direitos são aplicáveis, as autoridades dos Estados participantes levam em consideração os períodos segurados em outro país. Isso resulta em uma solução pragmática, porém imperfeita. A pessoa envolvida não perderá os direitos devido à migração; mas, no caso de invalidez, pode vir a receber benefícios somente de um país, quando apenas os requisitos para aposentadoria por invalidez desse país forem satisfeitos.

Esta é uma solução bastante compreensível do ponto de vista dos países participantes, mas resulta em problemas para os trabalhadores migrantes. Portanto, o sistema de coordenação da UE ainda está tentando administrar os diferentes tipos e as diferentes definições de invalidez. Isso poder ocasionar resultados divergentes, dependendo de cada país. Dessa forma, há uma discussão na União Européia para que se trabalhe – pelo menos no sistema de coordenação – com uma definição de invalidez unificada na Europa<sup>11</sup>. Essa proposta parece ser algo difícil de ser alcançado, uma vez que afetaria significativamente os sistemas nacionais existentes. Por enquanto, há apenas uma disposição que possibilita o reconhecimento mútuo da determinação de invalidez; mas isso só funciona se os países, isoladamente, concordarem. No momento, isso ocorre apenas em Luxemburgo, na Itália, na França e na Bélgica.

Sendo assim, é preciso descobrir algumas soluções pragmáticas. No sistema de coordenação da UE, os países participantes podem requerer que o sistema de outro país organize e faça exames médicos. Os detalhes desse procedimento são, então, estabelecidos em um acordo entre as administradoras dos Estados-membros participantes. Disposições semelhantes também são encontradas em acordos bilaterais de seguridade social.

## **5. Acidentes de trabalho e doenças ocupacionais**

No caso de acidentes de trabalho e doenças ocupacionais, costuma-se encontrar disposições nos acordos bilaterais de seguridade social e também no sistema de coordenação da UE. Às vezes, isso é um pouco complicado porque nem todos os países têm um sistema específico para cobrir acidentes de trabalho e doenças ocupacionais.

---

11. Leia Steinmeyer. In: HANAU/STEINMEYER/WALK. *Handbuch des europäischen Arbeits- und Sozialrechts*. Munich, 2002, § 23 II 3.

Os principais problemas neste sentido relacionam-se, por um lado, à necessidade de providenciar tratamento médico o mais rápido possível em situações de acidente de trabalho; por outro lado, pode ser necessário conceder benefícios de longo prazo. Como consequência de diferentes condições e requisitos, existem vários métodos e soluções. Normalmente, em se tratando de acidente de trabalho, aplicam-se as regras relacionadas ao tratamento médico em caso de doença. Quando o sistema de um país exige que outros acidentes dessa natureza e doenças ocupacionais sejam considerados, os acordos bilaterais de seguridade social geralmente asseguram que aqueles casos ocorridos em outro país também sejam contabilizados.

Uma questão importante quanto às doenças ocupacionais é onde o trabalhador foi exposto ao risco à saúde. Essa questão também determina qual país será responsável pelo pagamento dos benefícios. Se, por exemplo, uma pessoa foi exposta à asbestose em um país por três anos e naquele onde reside atualmente por um ano, parece ser problemático considerar esse último totalmente responsável pelo pagamento dos benefícios. Por isso, vários acordos bilaterais de seguridade social especificam que o benefício é geralmente pago de acordo com as regras do país de residência, isso inclui tratamento médico, medidas de reabilitação etc. Em caso de aposentadoria, a situação complica-se um pouco mais, uma vez que um dos países participantes geralmente não está disposto a cobrir o risco integralmente, se a exposição também ocorreu em outro país — talvez em um grau até maior. Normalmente, chega-se a um acordo no qual os países participantes arcam com as despesas proporcionalmente ao tempo de exposição em cada um deles.

## 6. Desemprego

O último campo da seguridade social a ser abordado aqui é o desemprego. A maior parte dos acordos bilaterais de seguridade social não cobre seguro-desemprego. De certo modo, isso é compreensível em países de onde as pessoas não costumam se mudar para encontrar emprego. Normalmente, os acordos bilaterais não cobrem desemprego. Por outro lado, vale mencionar que os estrangeiros são, em geral, mais afetados pelo desemprego do que os nativos<sup>12</sup>. Esta questão deveria ser abordada ao discutir problemas relacionados à migração.

A situação é diferente para a União Europeia. Em um mercado comum, com livre circulação de trabalhadores, serviços, produtos e capital, há também grande migração de trabalhadores, os quais deveriam ter a oportunidade de procurar trabalho nos Estados-membros. Deveria ser possível para um desempregado mudar de país à

12. Leia GARSON/LOIZILLON. Changes and Challenges, Europe and Migration from 1950 to Present. In: European Commission and OECD, The Economic and Social Aspects of Migration. Brussels, 2003.

---

procura de trabalho sem perder seu direito ao seguro-desemprego. Por exemplo, se um cidadão português, após trabalhar na Alemanha por alguns anos, fica desempregado, ele teria direito ao seguro-desemprego alemão, o qual deve durar pelo menos seis meses. Esse indivíduo pode querer, então, retornar a Portugal a fim de buscar um trabalho. Como a legislação alemã exige que essa pessoa esteja disponível para atender às ofertas de trabalho a qualquer momento, ela não pode deixar o país sem perder o direito ao benefício. Por essa razão, segundo as leis européias, o trabalhador tem direito a receber seguro-desemprego por um período de até três meses, mesmo estando em outro Estado-membro. Há discussões sobre o estabelecimento de períodos mais longos, mas até agora nenhuma alteração foi feita. Isso também ocorre por ainda não haver um mercado de trabalho realmente unificado na UE e porque a cooperação entre as diversas agências teria de ser intensificada.

As outras disposições são, como é sabido, de outras áreas da seguridade social, o que significa que aqui também existem cláusulas prevendo a consideração, conjunta, dos períodos segurados, de residência e de trabalho para a análise do direito ao benefício, bem como para o cálculo do seu valor.

## **VIII. Sistemas Privados**

No caso de disposições particulares – principalmente em relação a benefícios ocupacionais e suplementares –, a situação em geral é diferente. Costuma haver problemas relativos às leis tributárias, leis de seguridade privada e mesmo leis trabalhistas. Portanto, um país pode não permitir a dedução de imposto se a contribuição vai para um fundo ou uma seguradora fora de seu território. Isso pode complicar a situação das empresas que enviam trabalhadores a outros países. Entretanto, este problema — que ocorre com frequência na UE — é de difícil solução, devido à autonomia dos países no que se refere à política tributária.

Isso já mostra que o sistema estabelecido pelos acordos de seguridade social, bem como pelo sistema de coordenação da UE, não pode funcionar nessa área. A Regulamentação 1408/71 não se aplica aos benefícios ocupacionais. Portanto, há uma falha na proteção social dos trabalhadores migrantes, que podem se deparar com perdas do direito aos benefícios ocupacionais. A importância desses benefícios e, portanto, o significado das perdas depende do papel deles nos diferentes países-membros e também do efeito que isso tem sobre os trabalhadores migrantes. Uma vez que o típico migrante é agora, muitas vezes, um trabalhador bem qualificado, será de seu interesse contar com instrumentos capazes de evitar perdas indevidas do direito aos benefícios ocupacionais ao mudar de um Estado-membro para outro.

Se o trabalhador de uma empresa multinacional for enviado a uma filial em outro Estado-membro, pode-se assumir que o grupo de empresas terá suas próprias disposições a fim de evitar perdas para seus funcionários; entretanto, ainda nesses casos pode haver problemas.

Contudo, a mobilidade de trabalhadores na Comunidade Européia não pode ser medida por trabalhadores de grupos multinacionais apenas. Se um empregado está saindo de sua empresa em um Estado-membro para trabalhar em outra empresa em outro país-membro, ele não pode esperar que o antigo empregador seja generoso e preserve todos os seus direitos. Se, por exemplo, o direito ao benefício for concedido apenas após alguns anos de trabalho com esse empregador, é muito provável que ele se negue a transferir direitos ou a considerar o tempo trabalhado para o novo empregador.

Em outros casos, pode não haver nenhum problema relativo à concessão de direitos, mas a transferência desses direitos pode ser obstaculizada pela lei tributária ou por diferentes métodos de financiamento do sistema de benefício ocupacional.

Os benefícios ocupacionais dos Estados-membros da União Européia não são apenas diferentes em termos de importância econômica e social, mas também na forma como são organizados. Em alguns deles, esses benefícios são compulsórios, mas não são em outros. Os benefícios ocupacionais podem ser financiados com base em regimes de repartição, por reservas escriturais ou com base em fundos de pensão. Em outros países-membros, normalmente é o empregador quem decide, sozinho, se deve estabelecer um sistema de benefícios ocupacionais para os seus empregados ou não. Em outros Estados, é mais provável que essa decisão seja tomada por parceiros sociais ou por meio de acordos coletivos.

Afinal, há uma variedade extraordinária de sistemas na UE, já que existe uma variedade de sistemas de benefícios ocupacionais na maioria dos Estados-membros.

Isso mostrou que a mobilidade de trabalhadores e a questão dos benefícios ocupacionais na UE é uma tarefa tão difícil que se pode querer desistir. Entretanto, vale a pena tentar melhorar a mobilidade também nessa área de proteção social.

Já está claro que a solução não pode apenas tomar a Regulamentação 1408/71 como modelo. Em vez disso, diversas medidas precisam ser consideradas. Nesse caso, o sistema de coordenação, que também pode ser encontrado em acordo bilaterais e multilaterais de seguridade social, não funciona da mesma maneira. Esse sistema não harmoniza ou modifica os sistemas envolvidos, apenas fornece ligações. No caso de benefícios ocupacionais, um certo grau de harmonização seria necessário. Nesse sentido, por exemplo, questões tributárias teriam de ser ajustadas, longos períodos para a aquisição de direitos teriam de ser reduzidos etc.

---

## IX. Conclusão

Para concluir, pode-se dizer que a Europa estabeleceu uma rede de acordos de seguridade social bem traçada e um sistema de coordenação ainda mais sofisticado na UE. Na prática do dia-a-dia, isso significa que quase todos os países europeus estão conectados entre si por disposições e sistemas. Para o trabalhador médio que passa de um lugar a outro dentro da Europa, a cobertura da seguridade social não costuma ser algo com o qual ele precisa se preocupar, pois esses sistemas cuidam bem desse aspecto. Isso se aplica também aos turistas na União Européia e dá a todos os europeus a impressão de uma Europa unificada, onde eles podem ir de um lugar a outro sem se deparar com desvantagens em termos de proteção relativa à seguridade social.

Durante a Guerra Fria, foram firmados os primeiros acordos de seguridade social com países da Europa Ocidental, e as migrações do sul da Europa, da Turquia e da África do Norte foram beneficiadas por esses acordos. Alguns países, como a Alemanha, também firmaram acordos de seguridade social com o intuito de solucionar problemas provenientes de sua história recente. Um exemplo é aquele firmado com Israel. Um pouco mais recentemente, foram travados acordos dessa natureza com países fora da Europa. Começou com os EUA, na década de 70, e havia sido precedido por um acordo de amizade, comércio e transporte no início dos anos 50, o qual também cobria seguridade social. Depois, foram assinados acordos com o Canadá, o Japão, a Coréia do Sul, a Austrália e, ainda mais recentemente, com a República Popular da China.

Pode-se, então, concluir que — tomando a Alemanha como exemplo — a maioria dos países europeus está conectada por um tipo de sistema de coordenação de seguridade social. Além disso, há acordos com países com os quais já houve ou está havendo migração. Isso, no caso da Europa — principalmente da Alemanha —, refere-se aos países do sul da Europa, à Turquia e também aos Estados Unidos e a Israel, de modo bastante especial. O novo avanço é o de concluir acordos de seguridade social com importantes parceiros fora da Europa e, assim, facilitar as relações econômicas entre os países.

Para uma região com considerável migração entre os países, essa migração, muito freqüentemente, envolve mais de dois países, e a abordagem multilateral torna-se a mais eficiente. Isso é, por exemplo, o que ocorre com o *Rhine Boatmen* (Os barqueiros do Reno); devido à sua profissão, esses indivíduos trabalham em todos os países ao longo do rio Reno. Também é o caso de um Mercado Comum, onde os trabalhadores têm de se mudar de um país para outro. Nessas situações, acordos bilaterais não são uma boa solução, uma vez que pode haver problemas se um terceiro

ou quarto país for envolvido. A solução pode ser multilateral ou supranacional. No caso do Brasil e do MERCOSUL, a única solução parece ser trabalhar com acordos multilaterais, pois as instituições do MERCOSUL não têm o poder legislativo que as da Comunidade Européia têm. A solução supranacional, no final, é mais flexível, pois nem sempre requer sanções dos países-membros; portanto, o procedimento é mais rápido, e as emendas podem ser feitas facilmente. É bem provável que um sistema multilateral exija mais alterações em comparação com um acordo bilateral.

Viu-se que, administrativamente, tal sistema pode ser gerenciado pelas autoridades nacionais participantes. Entretanto, para que isso ocorra, vários pré-requisitos precisam ser preenchidos. Assim, um sistema de troca de informações tem de ser estabelecido, o que também pode ser realizado pelos organismos de ligação, ou todos esses casos deveriam ser encaminhados a instituições especializadas. Na União Européia/Área Econômica Européia, o sistema funciona e pode ser administrado por autoridades nacionais. Parece funcionar também em outros países. Deve-se reconhecer que nem sempre funciona bem. No caso de aposentadorias, pode levar bastante tempo até que uma decisão final seja tomada, e a assistência médica fora do país de origem pode, algumas vezes, transformar-se em algo difícil. Mas, na grande maioria dos casos, funciona razoavelmente bem.

Deve-se reconhecer que não foi sempre assim. No início do sistema de ordenação da UE e dos acordos bilaterais e multilaterais de seguridade social, houve várias dificuldades. As autoridades nacionais não eram muito bem treinadas em questões transfronteiriças e não estavam acostumadas a aplicar a lei Européia. Os médicos não aceitavam documentos que provavam o direito aos benefícios estipulado pelos acordos de seguridade social ou pelo sistema de coordenação da UE. Além disso, os tribunais não estavam treinados para decidir questões desta natureza e o entendimento do público acerca do pagamento dos benefícios em outros territórios era limitado. Porém, aos poucos, o sistema passa a funcionar com mais facilidade, desde um ponto de vista administrativo, e passa a ser aceito e utilizado pelo público.

Entretanto, é importante que esse complicado procedimento seja funcional para os indivíduos segurados. A fim de facilitar esse processo, a aplicação de benefícios normalmente pode ser requisitada em qualquer instituição pública dos países participantes, há também disposições relacionadas a exames médicos e ao princípio de reciprocidade no reconhecimento de certificados.



# Portabilidade dos fundos previdenciários: uma nova alternativa para os trabalhadores migrantes

Mercedes Hoces Quinteros\*

## Introdução

Atualmente, uma das principais mudanças enfrentadas pelo mundo é a globalização das economias; situação associada à livre circulação de tecnologia, de capital e dos trabalhadores que se deslocam de um país a outro.

A partir da década de noventa, a migração mundial transformou-se em um dos fenômenos mais característicos das mudanças associadas à globalização.

Por outro lado, as mudanças demográficas ocorridas nas últimas décadas, caracterizadas por uma grande queda na taxa de natalidade e pelo aumento da expectativa de vida, significaram um déficit crescente nos sistemas previdenciários de repartição; cada vez menos trabalhadores ativos contribuem para o financiamento de benefícios.

A fim de enfrentar, em parte, o déficit dos sistemas previdenciários de repartição, desde o começo dos anos 80, vários países da América e da Europa efetuaram reformas nos seus sistemas previdenciários com o intuito de adquirir, parcial ou totalmente, um sistema de contribuições privadas, baseado na poupança e na capitalização individual, em que os benefícios recebidos pelos trabalhadores tenham relação com as contribuições efetuadas durante a sua vida ativa.

Considerando, por um lado, que a propriedade das poupanças previdenciárias é do trabalhador, nos sistemas previdenciários baseados na capitalização individual, e, por outro, o aumento dos fluxos migratórios registrados entre os países, resulta conveniente analisar a possibilidade de estabelecer a portabilidade dos fundos destinados a benefícios previdenciários, quando um trabalhador filiado a um desses sistemas previdenciários mudar de seu país de residência para outro com sistema semelhante.

---

\* Chefe da unidade de Normas e Convênios Internacionais da Divisão de Benefícios e Seguros da Superintendência de Administradoras de Fundos de Pensões do Chile.

---

Dentro do contexto citado acima, este documento objetiva apresentar as matérias básicas a serem consideradas no que se refere à portabilidade de fundos previdenciários entre países com regimes de capitalização individual.

Além disso, analisa a possibilidade de implementar Convenções de Seguridade Social que incluam a portabilidade dos fundos entre os países da América Latina com sistemas de capitalização individual e, finalmente, descreve a Convenção de Seguridade Social existente entre o Chile e o Peru, acertada em 23 de agosto de 2002, a qual corresponde à única convenção, até o presente, que contempla a portabilidade das poupanças previdenciárias.

## **1. Os trabalhadores migrantes e a seguridade social**

Inicialmente, os mecanismos de previdência social para assegurar níveis mínimos de renda à população idosa da sociedade estavam baseados na estrutura familiar, em que a fundamental fonte de renda dos idosos eram os próprios filhos ou familiares. Ao final do século XIX, com a aparição dos mercados modernos, os Estados começaram a organizar os sistemas de Previdência Social.

Em geral, estes sistemas estabeleceram-se como um mecanismo administrador de transferências entre as gerações, impondo aos trabalhadores ativos a obrigação de realizar contribuições que permitissem financiar certos benefícios pré-definidos àqueles trabalhadores que se retiravam da força de trabalho ao cumprir certos requisitos mínimos. Foi assim que os diferentes Estados organizaram Sistemas Nacionais de Seguridade Social de acordo com a realidade de cada um, de aplicação territorial exclusiva e absolutamente soberana.

Com relação aos trabalhadores migrantes, esses regimes nacionais de Seguridade Social adotaram diversas medidas:

- Exclusão de estrangeiros;
- Igualdade entre estrangeiros e nativos;
- Proteção condicionada e diferenciada segundo a origem ou nacionalidade do estrangeiro.

Após a Segunda Guerra Mundial, foram produzidos movimentos de migração importantes, os quais sujeitaram esses trabalhadores, sucessivamente, às legislações de Seguridade Social dos diferentes países onde trabalharam. Isso os expunha

à perda do benefício de seus direitos em via de aquisição, quando o desfrute desses direitos dependia do cumprimento de um determinado período de seguro.

Tal situação obrigou os Estados, preocupados cada vez mais em aumentar a cobertura da Seguridade Social, a buscar mecanismos de proteção para esse tipo de trabalhador. Não obstante, as normas geradas individualmente pelos próprios Estados não foram capazes de solucionar, por si só, os efeitos produzidos pela migração dos trabalhadores, mesmo em acordo com aquelas legislações que os incluíam e equiparavam aos nativos.

Com relação à equiparação, não se pode chegar a limites que permitam computar o tempo de contribuição em outro país, o que dificulta a aquisição do direito aos benefícios por parte desses trabalhadores, especialmente nos casos de aposentadoria por idade, quando se exigem grandes períodos de contribuição.

Como consequência disso, foram implementados acordos ou convenções internacionais, bilaterais ou multilaterais, com o intuito de trazer soluções para os trabalhadores migrantes. As convenções foram baseadas nos princípios de igualdade de tratamento, reciprocidade, determinação da legislação aplicável, conservação dos direitos adquiridos e conservação dos direitos em curso de aquisição.

O primeiro desses princípios refere-se à possibilidade de os trabalhadores migrantes receberem as prestações da Seguridade Social sob as mesmas condições que os trabalhadores nativos do país de imigração. A igualdade de tratamento vai acompanhada do princípio de reciprocidade, ou seja, o país que oferece igual tratamento aos trabalhadores migrantes e nativos exige o mesmo tratamento dos países para onde seus nativos emigraram.

O terceiro princípio refere-se a garantir aos trabalhadores migrantes a sujeição a uma determinada legislação e o amparo estipulado por ela. Segundo a regra geral, o trabalhador está assegurado no país onde exerce sua atividade de trabalho, independente do país onde resida ou tenha seu domicílio.

O quarto princípio — conservação dos direitos adquiridos — diz respeito a garantir o direito às prestações independente do lugar de residência, ou seja, impede que as prestações sejam limitadas aos beneficiários que residem no território do país onde adquiriram os direitos. Além disso, esse princípio está unido à obrigação de remeter o pagamento das prestações no estrangeiro sem deduções em situação alguma.

Finalmente, o quinto princípio — conservação dos direitos em curso de aquisição — refere-se à totalização dos períodos de contribuição para adquirir o direito às prestações, ou seja, a contabilização de todos os períodos de contribuições efetuadas pelo trabalhador independente da legislação de Seguridade Social sobre a qual foram cumpridos.

---

Como consequência, essas Convenções de Seguridade Social permitem aos trabalhadores que, por diversas razões, prestaram serviços nos Estados-membros da Convenção, quando necessário, totalizar os períodos de contribuições efetuadas nos países envolvidos, a fim de adquirir o direito às prestações contempladas pela legislação interna de cada Estado contratante e, assim, possibilitar uma continuidade previdenciária. Nessa situação, cada Estado paga de acordo com as contribuições efetuadas sobre sua legislação (*pro rata*).

Além disso, permitem que os benefícios previdenciários adquiridos em um dos Estados contratantes possam ser recebidos em outro, quando os trabalhadores mudarem de país, sem reduções ou exigência de residência no Estado outorgante do benefício.

Da mesma maneira, caso os trabalhadores mudem de país de residência, é possível apresentar os requerimentos no país acolhedor para prestações outorgadas em outro Estado contratante.

Por fim, estabelecem condições especiais para certas categorias de trabalhadores, tais como: tripulantes de navos e aeronaves, aqueles em missões diplomáticas, funcionários públicos e trabalhadores enviados por seu empregador a outro Estado por um período determinado de tempo. Dessa forma, permitem-lhes efetuar suas contribuições previdenciárias em seu país de origem em vez daquele onde exercem sua atividade.

Apesar de as Convenções antes descritas terem sido uma ferramenta útil de proteção aos trabalhadores migrantes, a totalização dos períodos de seguro perde eficácia quando, produto das reformas da Seguridade Social, surgem os sistemas baseados na capitalização individual.

Nesses sistemas, ao estabelecer contribuições definidas e benefícios em função da poupança individual, cria-se novamente uma falta de proteção aos trabalhadores migrantes; de maneira que a totalização dos períodos de contribuição só faz sentido para os benefícios mínimos que outorga o Estado em seu papel subsidiador, chamado primeiro pilar de Seguridade Social.

Ao observar, por um lado, a importância do processo de reforma iniciado no Chile em 1981 — que, atualmente, envolve um número crescente de países, como se pode notar na Tabela 1 — e, por outro, a globalização cada vez maior das economias, faz-se necessário que os Estados considerem a possibilidade de incorporar às Convenções de Seguridade Social normas relativas à portabilidade das poupanças previdenciárias, quando se trata de países com regimes previdenciários baseados na capitalização individual, a fim de outorgar uma melhor proteção aos trabalhadores migrantes.

**Tabela 1: Países que reformaram seus sistemas previdenciários**

PAÍS	Início das Operações	Tipo de Sistema		
		Único <sup>1</sup>	Misto <sup>2</sup> Integrado	Misto <sup>3</sup> em Concorrência
<b>AMÉRICA LATINA</b>				
Argentina	1994		X	X
Bolívia	1997	X		
Colômbia	1994			X
Costa Rica	2000		X	
Chile	1981	X		
Equador	(*)		X	
El Salvador	1998	X		
México	1997	X		
Nicarágua	(*)	X		
Peru	1993			X
República Dominicana	2003	X		
Uruguai	1995		X	
<b>EUROPA CENTRAL E OCIDENTAL</b>				
Bulgária	2002		X	
Croácia	2002		X	
Eslováquia	(*)		X	
Estônia	2002		X	
Rússia	2004		X	
Hungria	1998		X	
Letônia	2001		X	
Lituânia	(*)		X	
Macedônia	2003		X	
Polônia	1999		X	
<b>ÁSIA</b>				
Cazaquistão	1998	X		

Fonte: FIAP

(\*) Países onde está sendo implementado.

<sup>1</sup> Sistema Único: a filiação ao sistema é de caráter obrigatório para os trabalhadores com vínculo empregatício. Os fundos são administrados por entidades privadas fiscalizadas por uma entidade pública. Esse sistema substitui completamente o sistema de repartição existente. O México se diferencia porque sua administração é múltipla (privada, pública, cooperativas etc.) e, durante o período de transição, o benefício pode ser definido ou não-definido, já que os trabalhadores que estavam filiados ao sistema de repartição na época da reforma podem escolher, no momento da aposentadoria, entre a soma acumulada em sua conta individual ou o benefício calculado de acordo com as normas do sistema público anterior. Nesses países, os filiados ao sistema antigo tem tido várias opções: no Chile, tiveram um prazo para decidir entre ficar ou mudar; em El Salvador, só um grupo etário intermediário tem a mesma opção (os idosos devem ficar, enquanto que os jovens devem mudar); e, na Bolívia e no México, todos os filiados ao sistema antigo devem, obrigatoriamente, mudar para o novo.

---

<sup>2</sup> Sistema Misto Integrado: o regime de capitalização individual e o de repartição coexistem. A contribuição como porcentagem da remuneração do trabalhador distribui-se entre os dois regimes. A filiação a um dos dois é obrigatória de acordo com a renda (Uruguai), com a idade (Bulgária e Polónia) e o tipo de trabalho (Bulgária). No caso da Argentina, o sistema possui um componente misto integrado (o trabalhador contribui, de maneira obrigatória, com uma porcentagem de sua renda, aportado pelo empregador, para o regime de repartição) e um componente misto em concorrência (o trabalhador escolhe um dos regimes para filiar-se e contribui com uma porcentagem adicional de sua renda).

<sup>3</sup> Misto em Concorrência: o regime de capitalização individual e o de repartição são concorrentes. Os trabalhadores (tanto aqueles filiados na época da reforma quanto os novos no mercado de trabalho) estão obrigados a escolher um dos regimes. A contribuição do trabalhador é destinada integralmente ao regime escolhido.

## **2. A portabilidade dos fundos previdenciários entre sistemas de capitalização individual**

Como apresentado anteriormente, as Convenções de Seguridade Social foram uma ferramenta útil para proteger os trabalhadores migrantes; no entanto, com a incorporação de regimes previdenciários baseados na capitalização individual, a totalização dos períodos de seguro perde sua eficácia, já que os benefícios previdenciários dependem do capital acumulado e não dos períodos de seguro.

Dessa maneira, os trabalhadores que, devido ao seu movimento por questões de trabalho, se vêem obrigados a manter contribuições em mais de um país devem assumir um maior custo pela administração de seus recursos previdenciários ao dispor de benefícios de maneira paralela.

Em muitos casos, quando a permanência em um determinado país foi temporária, esses fundos poderiam “desaparecer” se os benefícios correspondentes não fossem solicitados no momento de poder aposentar-se por idade, situação possível caso seja considerada a desvinculação do trabalhador em relação a tal país, ou se os montantes do benefício são baixos a ponto de serem absorvidos pelas comissões e pelos custos de transferência.

Embora as legislações de alguns países contemplem a possibilidade daqueles trabalhadores estrangeiros que se desvinculam do país poderem retirar suas contribuições previdenciárias, surge, com essa devolução, um problema: perde-se o destino previdenciário inicialmente traçado para essas poupanças.

A esse respeito, pode-se citar a legislação chilena como exemplo, lei N.º 18.156, a qual, dentre outras determinações, autoriza, de acordo com certos

requisitos, a devolução dos fundos aos estrangeiros que tenham contribuído com uma Administradora de Fundos de Pensão nesse país. Isso se materializa com a entrega dos fundos ao próprio trabalhador.

Diante do que foi dito anteriormente, propõe-se a incorporação da portabilidade das poupanças previdenciárias às Convenções de Seguridade Social entre os países que instauraram sistemas previdenciários cujos filiados depositam suas economias em contas individuais. Dessa forma, aqueles que mudarem de país por razões de trabalho, entre outras, poderão transferir ao sistema previdenciário do país de residência os fundos que são de sua propriedade e, assim, manter o caráter previdenciário destes e evitar ter de pagar custos administrativos nos dois Estados.

Isso também poderia gerar um incentivo à formalização dos trabalhadores migrantes.

Em primeiro lugar, vale mencionar que, neste documento, quando se fala de portabilidade de fundos, faz-se referência à transferência dos recursos provenientes de contribuições de um sistema para outro e não à transferência de direitos, pois se estima que a concessão de benefícios deveria depender apenas da legislação do país que os outorga; ou seja, do país de destino, para o qual o trabalhador decidiu, voluntariamente, transferir suas poupanças previdenciárias.

Ainda assim, considera-se mais conveniente restringir a portabilidade àqueles trabalhadores que demonstrem ter vontade de permanecer no país de destino e desejem dar aos recursos um fim exclusivamente previdenciário.

O estabelecimento de certas restrições quanto à transferência de fundos deveria diminuir as transferências por motivos especulativos; por exemplo, em períodos de grandes diferenças de rentabilidade entre os países envolvidos; situação que poderia ter maiores implicações para as pequenas economias, onde o valor dos fundos de pensão representa uma porcentagem considerável da renda do país.

Considera-se importante eliminar qualquer incentivo à especulação, pois as grandes transferências de fundos conjunturais poderiam afetar tanto os mercados de capital como os mercados de câmbio dos respectivos países.

Não é fácil definir a alternativa mais adequada em relação à transferência de fundos; a princípio, a que pareceu ser mais vantajosa foi permitir a transferência de recursos no momento em que o benefício do trabalhador for concedido no país de destino, pois se tem mais certeza quanto à sua vontade de permanecer nesse país e minimiza-se o número de transferências, diminuindo, assim, as conseqüências antes apontadas.

A autorização da transferência de recursos durante a vida ativa do trabalhador torna mais difícil estabelecer critérios para determinar a permanência ou não do

---

trabalhador no país de destino, sendo necessário definir um conjunto de condições a serem cumpridas coordenadamente, como: nacionalidade ou residência definitiva, um número mínimo de contribuições no país de destino no período imediatamente anterior à portabilidade ou ter direito à prestação nesse país.

Apesar disso, as decisões adotadas a esse respeito dependerão basicamente do processo de negociação entre os países envolvidos. Portanto, neste documento, serão indicados somente os aspectos gerais a serem considerados ao analisar a portabilidade dos fundos.

## 2.1. Princípios

Com o intuito de estabelecer normas de portabilidade, os processos de negociação deveriam enquadrar-se dentro do seguinte marco de referência:

**Âmbito de Aplicação Material:** a portabilidade dos fundos previdenciários deveria ser aplicável apenas aos regimes previdenciários de capitalização individual, porque, nesses sistemas, os fundos são de propriedade do trabalhador e dispõe-se de registros pessoais de contribuições, o que facilita o processo de transferência. A situação seria complexa se envolvesse a transferência de fundos entre sistemas de repartição.

**Legislação Aplicável:** uma vez transferidos os fundos, apenas a legislação do país de destino deveria ser aplicada; ou seja, a portabilidade estaria limitada à transferência de contas e não envolveria a transferência de direitos. Isso gera uma desvinculação do sistema previdenciário de origem.

O trabalhador perderia seu direito aos benefícios sob a legislação do país de onde retira, voluntariamente, seus fundos previdenciários; pois, do contrário, os Estados seriam submetidos a realizar aportes com base nas legislações e nos riscos econômicos de outros países.

Apesar do exposto acima, poderia-se considerar, nas negociações, a possibilidade de permitir a totalização dos períodos de contribuição para o pagamento de garantias estatais<sup>4</sup>, a fim de adquirir direitos no país de destino e receber uma proporção do benefício em função dos anos de contribuição sob essa legislação.

**Período Mínimo de Contribuições:** deveria-se exigir que o filiado tenha realizado contribuições nos países envolvidos. Seria oportuno estabelecer um período mínimo de contribuições nos Estados contratantes de modo que o montante a ser transferido justifique os custos da respectiva operação.

---

4. Benefício mínimo garantido pelo Estado, quando os recursos da conta individual são insuficientes.

**Transferência Total de Fundos:** em função da simplicidade do sistema e de menores custos operacionais, a portabilidade dos fundos seria mais eficiente se envolvesse a transferência do total dos recursos previdenciários em uma mesma oportunidade.

**Voluntariedade da Portabilidade:** a transferência de fundos deveria ser voluntária, já que nem sempre essa alternativa é conveniente para todos os filiados, pois existe uma desvinculação do sistema previdenciário de origem, o que, em alguns casos, pode significar uma perda significativa de benefícios no primeiro pilar da Seguridade Social.

## **2.2. Factibilidade**

A factibilidade quanto a conseguir negociar acordos, sejam eles bilaterais ou multilaterais, que incorporem a portabilidade dependerá, além das prioridades políticas e diplomáticas dos países envolvidos, das simetrias e assimetrias apresentadas pelas arquiteturas dos diferentes sistemas previdenciários com base na capitalização individual.

Felizmente, todos os sistemas apresentam certas simetrias básicas importantes, tais como a propriedade do trabalhador quanto a suas poupanças previdenciárias e a existência de contabilidade separada entre a sociedade administradora e os fundos de pensão que cada entidade administra.

Apesar disso, os diferentes matizes apresentados pelos diversos países geram certas assimetrias, principalmente sobre os temas que deveriam ser mais profundamente estudados em cada caso a fim de obter certa reciprocidade mínima que facilite a realização bem sucedida de negociações: o reconhecimento das contribuições pagas no sistema anterior de repartição e os regimes tributários.

## **Reconhecimento das Contribuições do Sistema de Repartição.**

Nem todas as legislações dos regimes de capitalização individual reconhecem os períodos de contribuição cumpridos nos sistemas de repartição da mesma maneira; algumas consideram o pagamento de uma soma ajustada/aportada, e outras, o pagamento de um fluxo mensal a partir do momento em que o trabalhador tem seu benefício concedido.

---

Geralmente, ocorrem as seguintes situações:

- Pagamento que pode ser exigido como uma soma ajustada/aportada no momento da concessão do benefício.

Nesse caso, em que o pagamento do reconhecimento das contribuições feitas nos sistemas de repartição entra como uma soma ajustada/aportada às contas individuais dos filiados no momento da aquisição do benefício, não deveriam existir impedimentos à inclusão desses recursos na portabilidade dos fundos, quando aplicável, uma vez que o direito a sua liquidação foi adquirido. No entanto, se a transferência dos fundos for efetuada com antecedência à liquidação, as legislações internas deveriam contemplar o reconhecimento desse pagamento por meio da emissão de um documento negociável no mercado secundário formal, a menos que sejam realizadas modificações às legislações internas mediante a Convenção. Essa forma de pagamento permite a transferência simultânea de todos os recursos do trabalhador sem alterar, para os Estados, os correspondentes calendários de liquidação ou resgate dessa dívida.

- Pagamento como complemento do benefício.

Quando o Estado, em reconhecimento às contribuições efetuadas ao sistema de repartição, realiza um pagamento mensal juntamente com o pagamento do benefício, ele dificulta a transferência, a menos que o Estado de origem esteja disposto a depositar na conta individual do trabalhador o valor atual de tais mensalidades. Entretanto, os países deverão avaliar se é conveniente alterar as datas de pagamentos fiscais.

Do contrário, o trabalhador se depararia com a perda de tal benefício ou teria de exportar mensalmente o reconhecimento das contribuições feitas em um sistema de repartição, pagas por outro Estado.

## **Sistemas Tributários**

A transferência de fundos de um país para outro traz implicações para o sistema tributário, por não existir uniformidade em tais sistemas.

Considerando os diferentes regimes tributários existentes, podem ocorrer as seguintes situações no que diz respeito às contribuições obrigatórias e voluntárias e aos benefícios.

- Contribuições obrigatórias isentas e benefícios sujeitos ao imposto de renda;
- Contribuições obrigatórias sujeitas ao imposto de renda e benefícios isentos;
- Contribuições obrigatórias e benefícios isentos.

Em alguns casos, poderia-se incentivar a transferência dos fundos só para aproveitar as vantagens tributárias, sobretudo no caso de retirada de contribuições voluntárias. Conseqüentemente, deveriam ser negociadas alternativas para solução, considerando os seguintes critérios:

- Do ponto de vista do filiado, não deveria haver dupla tributação.
- Do ponto de vista dos Estados, eles não deveriam perder os impostos diferidos.

### **2.3. Modalidades de negociação**

Para a assinatura de Convenções dessa natureza, poderia ser utilizada tanto a via multilateral como a assinatura de Tratados bilaterais. A escolha dependerá basicamente do trabalho diplomático entre os Estados envolvidos.

No entanto, dadas as assimetrias existentes na arquitetura dos diferentes regimes de capitalização existentes, a via bilateral parece mais aconselhável, em uma primeira etapa.

### **2.4. Fiscalização e Operação**

Em relação à operação da portabilidade de fundos, propõe-se que a transferência seja realizada entre as instituições administradoras para garantir o seu destino previdenciário. O trabalhador deve efetuar seu requerimento na Administradora de destino dos fundos; entidade que, uma vez verificado o cumprimento dos requisitos, deveria solicitar os fundos requeridos à Administradora do outro Estado.

A fiscalização desse procedimento deve estar sob a responsabilidade dos organismos supervisores dos sistemas previdenciários envolvidos.

### 3. Aplicabilidade da portabilidade dos fundos previdenciários na América Latina.

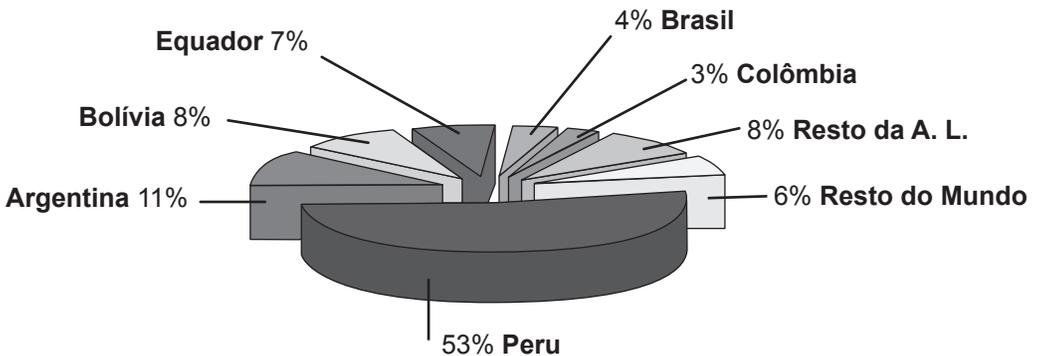
#### 3.1. Beneficiários em Potencial

É difícil medir o impacto da portabilidade de fundos, uma vez que a primeira Convenção de Seguridad Social a incorporar disposições sobre a transferência de fundos — assinada entre o Chile e o Peru em 23 de agosto de 2002 e com vigência internacional desde o dia 01 de abril de 2004 — encontra-se em implementação.

Não é por acaso que a Convenção citada acima tenha surgido entre esses dois países. O Chile foi o primeiro país a reformar seu sistema previdenciário, em 1981, e o Peru corresponde ao segundo país a estabelecer tal reforma, em 1993; ou seja, estamos falando dos dois sistemas de capitalização mais antigos e, além disso, de países limítrofes, com uma quantidade significativa de trabalhadores migrantes entre si, principalmente do Peru para o Chile.

De fato, ao analisar a procedência dos imigrantes que solicitaram residência no Chile no período de 1996 a 2000, 53% eram provenientes do Peru.

**Ilustração 1: Procedência dos imigrantes que solicitaram residência no Chile entre 1996 e 2000.**



Fonte: *Inmigración peruana en Chile. Una oportunidad a la integración.* Carolina Stefoni Espinoza.

Isso leva a crer que essa primeira Convenção a incorporar a portabilidade das contas individuais beneficiará um número importante de pessoas ao permitir que reúnam, no país de residência, a totalidade de seus fundos previdenciários. Por outro lado, se deveria supor que ajudará a formalizar as migrações e a melhorar a eficiência dos sistemas de capitalização.

Entretanto, existem muitos outros beneficiários em potencial desse tipo de convenção além dos resultantes da mobilidade de trabalhadores entre o Chile e o Peru. Na América Latina, existe um número significativo de países com sistemas de capitalização, o que facilita a implementação da portabilidade de contas devido à significativa cobertura de tais sistemas e, por outro lado, à localização regional desses países, responsável por uma importante força de migração.

De acordo com as estatísticas da CEPAL, é importante apontar que, nos anos noventa, 707.097 pessoas nascidas nos países da região com sistemas de capitalização individual residiam em algum outro país que cumpre tal característica. A tabela seguinte contém as informações apontadas para os 10 países da América Latina com sistemas de capitalização individual implementados até maio de 2004. As linhas correspondem ao país onde as pessoas residiam, e as colunas, ao país de nascimento.

**Tabela 2: Movimentos Migratórios na América.**

País de Residência	País de Nascimento										Total de Imigrantes
	Argentina	Bolívia	Chile	Colômbia	Costa Rica	El Salvador	México	Peru	República Dominicana	Uruguai	
Argentina	-	143.735	218.217	2.638	451	178	2.277	15.977	259	133.653	517.385
Bolívia	17.829	-	3.909	529	83	46	6.607	5.805	36	327	35.171
Chile	34.415	7.729	-	1.666	448	228	827	7.649	126	1.599	54.687
Colômbia	1.953	390	1.496	-	452	177	1.465	3.182	47	316	9.478
Costa Rica	697	189	1.277	1.678	-	8.748	1.279	1.016	134	201	15.219
El Salvador	140	40	209	212	856	-	1.350	135	21	66	3.029
México	4.635	1.329	2.501	4.964	1.521	5.215	-	2.973	520	1.097	24.755
Peru	4.165	3.216	4.652	2.374	215	89	723	-	104	399	15.937
República Dominicana*	21	56	120	40	949	4	161	345	-	33	1.729
Uruguai	26.256	376	1.726	362	41	18	362	528	37	-	29.706
Total											707.097

\*Dados do censo de 1970.

Fonte: Boletim Demográfico da CEPAL, janeiro de 2000. Números obtidos a partir de censos populacionais dos anos 90.

### 3.2. Factibilidade de sua aplicação na América Latina.

Como já foi discutido no item 2, a possibilidade de obter sucesso na negociação de Convenções que incluam portabilidade dependerá das assimetrias existentes entre os diferentes sistemas previdenciários.

Ao analisar a situação na América Latina, no que diz respeito ao pagamento do reconhecimento das contribuições efetuadas no sistema de repartição antes da filiação ao sistema de capitalização individual, ocorre que, na Colômbia, no Chile, em El Salvador, no Peru e na República Dominicana, o Estado em reconhecimento de tais contribuições emite, no momento da filiação ao novo sistema, um instrumento que é liquidado quando da concessão do benefício, o que facilita a portabilidade.

Caso a transferência seja efetuada antes do cumprimento dos requisitos para obtenção do benefício, o respectivo instrumento poderia ser negociado no mercado secundário formal.

Em contrapartida, na Argentina e no Uruguai, esse reconhecimento é pago em mensalidades a contar do momento em que o trabalhador tem seu benefício concedido, o que poderia dificultar a portabilidade dos fundos.

A Bolívia apresenta uma situação muito peculiar, pois contempla as duas opções.

**Tabela 3: Forma de pagamento do reconhecimento das contribuições efetuadas no sistema de repartição.**

País	Pagamento como soma ajustada/aportada no momento da concessão do benefício	Pagamento em mensalidade juntamente com o benefício	Não há reconhecimento
Argentina		X	
Bolívia	X	X	
Colômbia	X		
Costa Rica			X
Chile	X		
El Salvador	X		
México			X
Peru	X		
República Dominicana	X		
Uruguai		X	

Como mencionado anteriormente, outra questão importante para análise são os sistemas tributários dos países envolvidos.

A esse respeito, na Argentina, Bolívia, Costa Rica, Colômbia e no Chile, as contribuições obrigatórias são isentas de imposto de renda, mas os benefícios estão sujeitos a ele.

No Chile, o sistema tributário dispõe de uma taxa de impostos diferenciada por categorias de acordo com a renda.

No México e na República Dominicana, as contribuições não são tributadas, mas os benefícios estão sujeitos ao imposto a partir de um determinado montante, com base em um número de salários mínimos.

Situação diferente ocorre no Peru, onde os benefícios são isentos e as contribuições são submetidas aos tributos.

Em El Salvador e no Uruguai, tanto as contribuições quanto os benefícios não constituem renda tributável.

Quanto às contribuições voluntárias, existe uma diversidade que pode gerar situações que incentivam a isenção tributária. Por exemplo, nos países onde não se paga impostos para a retirada das contribuições voluntárias, poderia haver incentivos que levassem os trabalhadores dos países com contribuições isentas a transferirem seus recursos para os primeiros, a fim de sonegarem impostos.

Ao contrário, para aqueles trabalhadores que transferem recursos de um país onde as contribuições estão sujeitas a impostos para um onde os benefícios são tributáveis, deve-se acordar normas de exceção para evitar a dupla tributação.

Por fim, naqueles casos onde os sistemas tributários afetam as contribuições e os benefícios da mesma maneira — apesar da transferência de recursos não gerar dupla tributação para os trabalhadores migrantes —, do ponto de vista dos Estados, haveria uma perda de impostos que se calcula terem sido diferidos até o momento da aposentadoria. No entanto, desde que os fluxos de migração entre os países envolvidos sejam semelhantes, é possível que os impostos perdidos pela aposentadoria dos trabalhadores sejam compensados com os impostos pagos pelos trabalhadores que transferem seus fundos para o país.

**Tabela 4: Características dos sistemas tributários.**

País	Contribuição Obrigatória	Contribuição Voluntária	Benefícios
Argentina	Isenta	Isenta	Tributáveis
Bolívia	Isenta	Isenta	Tributáveis
Colômbia	Isenta	Isenta	Tributáveis
Costa Rica	Isenta	Isenta	Tributáveis
Chile	Isenta	Isenta	Tributáveis
El Salvador	Isenta	Isenta	Isentos
México	Isenta	Tributável	Tributáveis (a partir de um montante)
Peru	Tributável	Tributável	Isentos
República Dominicana	Isenta	Isenta	Tributáveis (a partir de um montante)
Uruguai	Isenta	Isenta	Isentos

### **3.3. Convenção de Seguridade Social entre o Chile e o Peru.**

A Convenção de Seguridade Social chileno-peruana, como já comentado, foi firmada em Santiago do Chile em agosto de 2002 e, após ter sido ratificada pelos Parlamentos dos respectivos países, entrou em vigor internacional a partir de 1º de abril de 2004. É uma Convenção que, além das disposições próprias dos Acordos Internacionais de Seguridade Social, contém normas relativas à portabilidade de fundos entre os sistemas de capitalização individual de ambos os países.

O âmbito de aplicação material dessa Convenção compreende, nos dois países, tanto os sistemas de aposentadoria por idade, invalidez e pensões por morte com base na capitalização individual como aqueles com base na repartição, e aplica-se às pessoas que estejam ou tenham estado sujeitas a alguma das legislações desses dois Estados, assim como às pessoas que tenham seus direitos derivados das primeiras.

A Convenção, que consta de 29 artigos, estabelece o princípio da igualdade de tratamento, o direito à exportação de benefícios, disposições sobre a conservação dos direitos adquiridos e, como regra geral para efeitos da legislação aplicável, a correspondente ao país onde se exerça a atividade de trabalho, com exceções relativas a certas categorias de trabalhadores.

Com relação à conservação dos direitos em curso de aquisição, estabelece a totalização dos períodos de seguro para os sistemas de repartição e para a aquisição do direito ao benefício mínimo garantido pelo Estado no caso de sistemas de capitalização individual. Além disso, incorpora aos sistemas de capitalização a portabilidade das poupanças previdenciárias dos filiados.

As disposições relativas à portabilidade de fundos, contempladas pela Convenção, são as seguintes:

### **Requisitos.**

Para ter direito à portabilidade, os trabalhadores devem cumprir um dos seguintes requisitos:

- Provar residência permanente e um período mínimo de 60 meses de contribuições ao sistema previdenciário de capitalização individual do país para onde se deseja transferir os fundos.

- Ter direito a benefícios no país de destino.

### **Saldo a transferir.**

É estabelecido que o trabalhador que opte por transferir seus recursos previdenciários de um país a outro deve incorporar a totalidade destes: contribuições obrigatórias, bônus de reconhecimento, contribuições voluntárias e depósitos reconhecidos. Se a liquidação do bônus de reconhecimento não corresponde no momento da transferência, a transação é estabelecida no mercado secundário formal do país de onde os fundos são retirados.

Por outro lado, todos os fundos transferidos incorporam-se, no país de destino, à conta individual do trabalhador na qualidade de contribuições obrigatórias; assim, garante-se o objetivo previdenciário de tais recursos.

### **Tributação**

Devido ao fato de existir uma assimetria tributária entre ambos os países — no Chile, as tributações são realizadas sobre os benefícios e, no Peru, sobre as contribuições —, a Convenção dispõe que os benefícios previdenciários outorga-

---

dos no Chile ficarão sujeitos às normas de tributação chilena apenas na parte cujo financiamento corresponda às contribuições efetuadas nesse país e à rentabilidade dos fundos transferidos do Peru.

Com relação aos fundos transferidos do Chile para o Peru, a Convenção estabelece que apenas a retirada de contribuições voluntárias estará sujeita às normas tributárias chilenas.

A isenção de imposto estabelecida pelo Chile para a retirada de contribuições obrigatórias permitiu compatibilizar os dois regimes tributários.

Apesar de que isso poderia ser visto como uma perda de impostos diferidos por parte do Chile, ela não é significativa; pois se essas contribuições não fossem transferidas para o outro país, provavelmente gerariam benefícios muito baixos no Chile — uma vez que correspondem a uma parte da vida ativa do filiado — e, em consequência, estariam isentas de tributos. A maior porcentagem dos benefícios outorgados no Chile encontra-se isenta de tributos devido ao seu montante. Para o ano de 2003, os benefícios cujo valor foi inferior ao equivalente a US\$ 650 mensais estavam isentos de impostos.

Finalmente, é importante destacar que a isenção não é aplicável às contribuições voluntárias efetuadas no Chile, as quais deverão ser tributadas antes da respectiva transferência. Isso ocorre para evitar o incentivo à evasão tributária.

### **Garantia Estatal.**

Em geral, a Convenção estabelece que apenas a legislação do país de destino seja aplicável; portanto, a portabilidade gera uma desvinculação do sistema previdenciário do país de origem. O filiado, entretanto, no caso de ter de requerer o benefício mínimo garantido pelo país, de acordo com a legislação do país de destino, poderá totalizar os períodos de seguro cumpridos nesse país com aqueles cumpridos sob a legislação do país de origem, com o objetivo único de adquirir o direito ao benefício.

Nesse caso, o país cuja legislação se aplica pagará uma *pro rata* do benefício mínimo em função dos anos de contribuição nesse país e dos exigidos pela sua legislação para conceder o benefício.

### **Moeda**

A transferência será efetuada entre as Instituições Competentes (Administradoras), e pode-se utilizar dólares dos Estados Unidos da América ou a moeda de qualquer dos dois países.

## 4. CONCLUSÕES

A reforma previdenciária implementada no Chile, em 1981, teve impacto em muitos países e deu início a um processo de mudança na Seguridade Social que não pode ser desconsiderado.

Atualmente, existem 19 países com regimes baseados na capitalização individual em vigor, e imagina-se que esse número continuará crescendo devido à situação financeira atual dos países desenvolvidos, no que se refere aos gastos com Seguridade Social.

Vários Estados preocupam-se com a situação efetuando estudos e, em alguns casos<sup>5</sup>, ajustam seus sistemas previdenciários a fim de implementar um sistema de contribuição definida que permita cobrir, em parte, a falta de financiamento do sistema de repartição.

Por outro lado, diante da suposição de que a reforma não se estenderia a novos países, vale destacar um fato não menos importante: os países que já dispõem de sistemas de capitalização individual encontram-se basicamente em duas regiões. São elas: América Latina<sup>6</sup> e Europa do Leste.

Dessa forma, a sua condição de países vizinhos e/ou limítrofes supõe uma força migratória maior. Essa situação torna necessário contar com disposições especiais a fim de que, quando o trabalhador migre de um país para outro do “bloco”, com sistema previdenciário semelhante, ele possa portar seus fundos.

Vale ainda destacar que a recente implementação de sistemas de capitalização individual em vários países do leste europeu aumentou, consideravelmente, o potencial da população beneficiária dessas medidas. Por outro lado, a recente adesão de alguns desses países à União Européia faz supor que, em algum momento, sejam incorporadas disposições sobre portabilidade às normas da Comunidade Européia.

---

5. Alemanha, Itália e Suécia.

6. 60.860.103 filiados na América Latina em 31.12.03, segundo Boletim N.º1, ano de 2004, FIAP.

**Tabela 5: População filiada nos países do leste europeu**

PAÍS	INÍCIO DAS OPERAÇÕES DO NOVO SISTEMA	POPULAÇÃO	POPULAÇÃO FILIADA AO SISTEMA EM 30.12.03 (*)
HUNGRIA	1998	10.166.000	
CAZAQUISTÃO	1998	14.794.830	6.164.316
POLÔNIA	1999	38.626.192	11.463.193
LETÔNIA	2001	2.335.000	
ESTÔNIA	2002	1.358.000	
CROÁCIA	2002	4.376.860	
BULGÁRIA	2002	7.868.000	1.518.398
MACEDÔNIA	2003	2.038.000	

(\*) Fonte: Boletim N.º1, ano de 2004, FIAP.

Por último, é indispensável advertir neste documento que a portabilidade dos recursos previdenciários deve ser acompanhada, em nível nacional, de outras políticas destinadas a formalizar os fluxos de migração. Os trabalhadores apenas poderão receber os benefícios inerentes à portabilidade das poupanças previdenciárias caso participem da área formal da economia.

# Panorama sobre a migração internacional na América Latina e no Caribe

Jorge Martínez Pizarro\*  
Miguel Villa

Este documento apresenta um panorama regional da migração latino-americana e caribenha; para isso, emprega as informações disponíveis no Centro Latino-Americano e Caribenho de Demografia (CELADE), que estão baseadas no processamento de microdados obtidos por meio de censos disponíveis no banco de dados do Projeto IMILA (Investigação da Migração Internacional na América Latina); as informações sobre os países de destino extra-regional procedem de diversas fontes, destacadas oportunamente. Os antecedentes e as análises seguem as linhas de trabalho desenvolvidas nessa instituição das Nações Unidas.

Em primeiro lugar, fazem-se referências ao contexto internacional em que a migração ocorre, destacando-se as contradições que refletem a coexistência de motivações e restrições à mobilidade, as quais geram uma disparidade de conseqüências e a acentuação das desigualdades entre os países. Logo, são diagnosticados e examinados os grandes padrões e as tendências seguidas pela migração internacional de latino-americanos e caribenhos, analisando-se a imigração de países além-mar, a migração dentro da região, a migração para os Estados Unidos e para outros destinos. Todos esses padrões coexistem, embora tenham dinâmicas e significados diferentes; e, sobre eles, são feitas algumas interpretações e propostas para os países. Finalmente, são esboçadas conclusões, com ênfase nas propostas derivadas do contexto internacional e do diagnóstico descrito.

## 1. O contexto da migração regional: oportunidades e riscos

A mão-de-obra migrante latino-americana e caribenha em idade produtiva circula com muitas motivações e, por sua vez, restrições; pois, na maioria dos países da região, a migração tem seu destino concentrado nos países desenvolvidos.

\* Professores do Centro Latino-Americano e Caribenho de Demografia (CELADE) – Divisão de População da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) em Santiago do Chile.

---

É lugar comum reconhecer, na atual globalização, que a região é claramente ponto de origem de migração – ainda que isso não se traduza, em geral, em impactos demográficos significativos em todos os países; um em cada dez migrantes no mundo provém dessa região. Além disso, está exportando capital humano cujas características individuais e de mobilidade tendem a prejudicar os recursos nacionais necessários para o aumento da competitividade; em contrapartida, destaca-se com unanimidade que haveria uma vantagem em termos de remessas: os países recebem, como um todo, um fluxo de recursos dos que migraram de cerca de 30 bilhões de dólares, e as repercussões macroeconômicas são muito fortes em quase todos os países, embora sua contribuição para a diminuição da pobreza e para o desenvolvimento ainda não seja nítida.

É paradoxal que a migração internacional de latino-americanos e caribenhos aconteça em um contexto muito propenso à mobilidade: as dificuldades de absorção do mercado de trabalho e a piora dos padrões de vida nos países da região, os avanços nas tecnologias de comunicação e as informações sobre oportunidades distantes, as maiores facilidades de transporte e a existência de comunidades de migrantes que tecem redes entre os lugares de origem e de destino contribuem para a existência de um grande número de pessoas dispostas a empreender a aventura da migração. Os países receptores, especialmente os desenvolvidos, não apenas contam com enormes brechas de salário a seu favor, também têm uma demanda por trabalhadores de forma a apoiar seus processos produtivos e preencher os vazios que as populações locais costumam desprezar, ou para incorporá-los nos setores de tecnologia de ponta, onde aproveitam suas habilidades eficientemente. Não obstante estas forças, as quais levaram a uma polarização na inserção dos imigrantes no mercado de trabalho, com distintas especificidades e mudanças de tempo, as políticas de admissão e integração dos imigrantes têm um denominador em comum: são altamente seletivas, pois buscam deliberadamente captar recursos qualificados e reter os estudantes mais capacitados, e são essencialmente restritivas, por exemplo, por meio do estabelecimento de quotas rígidas para a entrada de trabalhadores estrangeiros, por meio da escassa inclusão dos temas de migração de trabalhadores nos acordos comerciais estabelecidos com países em desenvolvimento e, inclusive, por meio das dificuldades impostas ao exercício profissional dos trabalhadores provenientes desses países (cujas expressões principais são as restrições quantitativas e as exigências adicionais – como a permissão de trabalho –, estabelecidas principalmente pelos países desenvolvidos no marco do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (AGCS), as quais têm minado a capacidade de circulação da mão-de-obra qualificada do mundo em desenvolvimento).

Tudo isso leva a realçar os riscos significativos que os imigrantes devem enfrentar; aí a materialização encontra duas manifestações nítidas: por um lado, a irregularidade à qual devem ser submetidos alguns (ou muitos) imigrantes devido às leis rígidas para o ingresso e a permanência nos países de destino. Tais irregularidades são alimentadas pelas máfias envolvidas no tráfico e no tratamento de pessoas. Por outro lado, a total falta de proteção enfrentada por trabalhadores migrantes sem documentos soma-se àquela que afeta os trabalhadores migrantes regulares, os quais têm acesso a mecanismos de integração muito fracos, são objeto de discriminação (especialmente as mulheres) e costumam sofrer xenofobia. Por essas razões, torna-se claro que a migração está operando por meio de uma estratégia de muitas caras e resultados díspares, segundo a escala de análise e os atores envolvidos.

É também oportuno apontar que, na região, tem-se percebido com frequência um efeito de “válvula de escape” da migração de trabalhadores, por seus supostos impactos sobre os mercados de trabalho e, mais recentemente, pelos fluxos de remessas. A leitura positiva feita por alguns setores acerca desses fatos tropeça na falta de evidências, na falta de ação de vários governos e na escassa sistematicidade dedicada à pesquisa das conseqüências da migração (Martínez, 2003a). A liberação de postos de trabalho por parte dos emigrantes antes empregados não costuma ocorrer, pois, no contexto das crises econômicas, os mercados de trabalho têm se ajustado aos processos recessivos e, assim, o desemprego aumenta (Filgueira e Peri, 2004). Quanto às remessas, as conseqüências sobre o desenvolvimento nacional são praticamente invisíveis até agora, se analisada a situação durante os anos noventa, quando a pobreza continuou a aumentar em vários dos países que receberam os maiores fluxos de remessas (Martínez, 2003c).

Se, no plano individual, é possível reconhecer que a movimentação internacional pode alentar expectativas e dar-lhes cumprimento, reconhece-se também, cada vez mais, que a migração associa-se à vulnerabilidade dos direitos individuais de migrar, permanecer e vincular-se aos países de origem; em muitos casos, a migração não é uma opção livre, mas ocorre sobre circunstâncias contrárias às leis e ao exercício da cidadania, transformando-se, dessa maneira, em um fenômeno ameaçador dos direitos coletivos.

O contexto descrito favorece a acentuação das diferenças entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, pois a migração gera armadilhas para a pobreza, não contribui para a convergência salarial ou para o aumento da competitividade do mundo em desenvolvimento e está excluída dos acordos de livre comércio e integração entre países de diferentes graus de desenvolvimento (CEPAL, 2002). Apesar de ter entrado em vigor a *Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos de*

---

*Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias*, a sua confirmação foi possível sem a colaboração de nenhum país desenvolvido, o que traz dúvidas sobre sua eficácia. Tudo faz pensar que, com a globalização atual, há motivos suficientes para a migração internacional fazer parte da agenda nacional de desenvolvimento nos países da região e de suas demandas para com os países desenvolvidos. Por essa razão, uma das grandes tarefas para os próximos anos é propender à cooperação regional na esperança de alcançar uma governabilidade compartilhada da migração internacional.

## **2. Os grandes padrões e as tendências da migração internacional na América Latina e no Caribe**

Nas últimas décadas, a América Latina e o Caribe – uma região de tradicional atração migratória que deixou marcas profundas na sua cultura e sociedade – transformaram-se claramente em fonte de emigração e, ao mesmo tempo, a geografia de destino dos fluxos foi ampliando-se e diversificando-se de maneira progressiva. De acordo com antecedentes, estima-se que mais de 20 milhões de latino-americanos e caribenhos vivam fora de seu país de nascimento; esse número equivale a mais de 10% dos migrantes internacionais no mundo, sem contabilizar as formas temporárias de mobilidade. A metade dos emigrantes regionais deixou seus países de origem durante a década de 1990, principalmente para os Estados Unidos; nessa mesma época, surgiram novos fluxos — de menor magnitude, mas com uma grande expansão — para a Europa, principalmente para a Espanha. A migração intra-regional, que acompanhou as diferentes etapas de desenvolvimento dos países da América Latina e do Caribe, mantém algumas de suas características tradicionais, pois os principais países de destino continuam sendo a Argentina, a Costa Rica e a Venezuela; entretanto, foi registrada uma menor intensidade em relação àquela observada nos anos oitenta associada aos retrocessos econômicos, a qual em breve, nos anos noventa, estaria relacionada com um contexto de muitos contrastes e profundos atrasos sociais (Villa e Martínez, 2004).

Conforme os limites impostos pelas informações disponíveis quanto à migração, é possível sustentar que três grandes padrões migratórios dominaram o mapa regional na segunda metade do século XX (Villa e Martínez, 2004), ao qual se agregaria um quarto (Martínez, 2003a). O primeiro deles corresponde à imigração além-mar, originada principalmente no Velho Mundo. O segundo, cuja persistência está profundamente ancorada na história e antecede a instalação de fronteiras, resulta do intercâmbio populacional entre os próprios países da região. Finalmente, o terceiro padrão é a imigração para fora da América

Latina e do Caribe principalmente para os Estados Unidos, cuja crescente intensidade mostra a presença de sinais de expulsão na região, a ponto de ser possível sugerir, de maneira preliminar, a emergência de um quarto padrão de destinos extracontinentais, o qual apresenta algumas especificidades que o diferenciam do anterior. Embora os padrões coexistam, a importância quantitativa dos três primeiros foi sendo alterada ao longo do tempo.

## 2.1 A imigração além-mar

Entre a segunda metade do século XIX e a primeira do século XX, a imigração além-mar foi intensa em vários países da região. Na sua maioria, originária do sul da Europa e em menores proporções do Oriente próximo e da Ásia (Villa e Martínez, 2002). Como indicado por Kingsley Davis, a migração transatlântica é um dos três grandes movimentos de longa duração da migração moderna, juntamente com a colonização européia e o deslocamento populacional sul-norte que surge após a guerra (Faist, 2000).

O diferencial desse padrão é a diminuição da imigração a partir da segunda guerra mundial, o que reflete, nos dias de hoje, um envelhecimento sustentado do stock imigratório europeu; o total de imigrantes de países além-mar recenseados nos países da região diminuiu de quase quatro milhões de pessoas, em 1970, para menos de dois milhões e meio em 1990, e baixou para 1,9 milhões em 2000. Desse modo, a proporção dos imigrantes de países além-mar sobre o stock de imigrantes recenseados nos países latino-americanos caiu de pouco mais de três quartos do total em 1970 para pouco mais da metade em 1990 e para cerca de 41% em 2000 (gráfico 1 e quadro 1). Os países com maior número de imigrantes do além-mar são Argentina, Brasil e Venezuela, embora predominem apenas o Brasil em relação aos imigrantes originários de países da América Latina e do Caribe (quadro 2).<sup>1</sup>

Por outro lado, apesar do envelhecimento dos antigos imigrantes, ainda é notório o predomínio masculino nos stocks de países além-mar: isso se manifesta na maioria dos países sobre os quais há informações disponíveis até 2000 (quadro 2). Esse fato sugere que a maioria dos fluxos foi, majoritariamente, composta por homens, sem descartar que o retorno tenha afetado mais as mulheres.

---

1. De acordo com os precedentes da IMILA, cerca de 540 mil imigrantes de países além-mar residiam no Brasil em 2000, compostos principalmente por portugueses (40%), seguidos de longe por japoneses (13%) e italianos (10%).

Quadro 1  
AMÉRICA LATINA E CARIBE: POPULAÇÃO IMIGRANTE SEGUNDO ORIGEM.  
PESQUISAS DE 1970-2000a/

Origem	Censos				Taxas de crescimento anual		
	1970	1980	1990	2000	1970-1980	1980-1990	1990-2000
Países além-mar	3.873.420	3.411.426	2.350.441	1.895.075	-1,3	-3,7	-2,1
Porcentagem	76,1	63,1	51,2	41,3			
Migração intra-regional	1.218.990	1.995.149	2.242.268	2.694.603	4,8	1,2	1,8
Porcentagem	23,9	36,9	48,8	58,7			
<b>Total</b>	<b>5.092.410</b>	<b>5.406.575</b>	<b>4.592.709</b>	<b>4.589.678</b>	<b>0,6</b>	<b>-1,6</b>	<b>0,0</b>
<b>Porcentagem</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>			

Fonte: Projeto IMILA do CELADE.

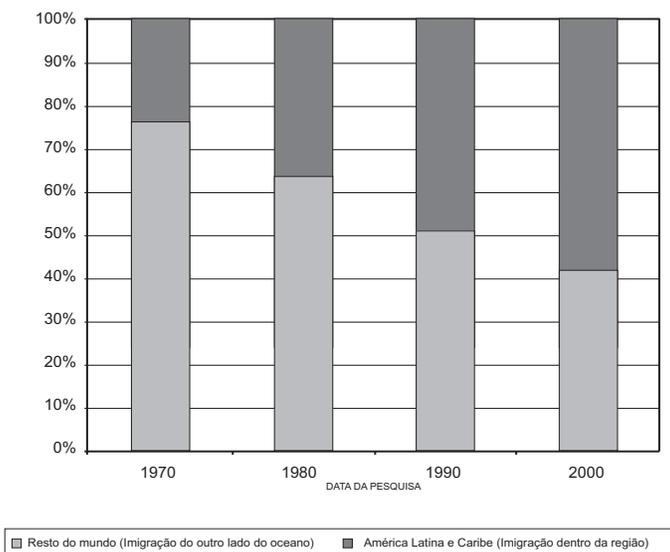
Quadro 2  
AMÉRICA LATINA E CARIBE: STOCKS DA POPULAÇÃO NASCIDA NO ESTRANGEIRO  
SEGUNDO PAÍS DE NASCIMENTO E SEXO, C/RCA 2000

País de Nascimento	Total de nascidos no estrangeiro				Nascidos em América Latina e Caribe			
	A. sexos	Homens	Mulheres	IM	A. sexos	Homens	Mulheres	IM
Argentina	1.531.940	699.555	832.385	84,0	1.041.117	477.985	563.132	84,9
Belize	34.279	17.517	16.762	104,5	29.305	14.804	14.501	102,1
Bolívia	95.764	49.299	46.465	106,1	76.380	38.853	37.527	103,5
Brasil	683.769	365.915	317.854	115,1	144.470	78.800	65.670	120,0
Chile	195.320	94.677	100.643	94,1	139.082	64.693	74.389	87,0
Costa Rica	296.461	149.495	146.966	101,7	272.591	136.055	136.536	99,6
Equador	104.130	52.495	51.635	101,7	74.363	36.569	37.794	96,8
Honduras	27.976	14.343	13.633	105,2	20.097	9.915	10.182	97,4
México	519.707	261.597	258.110	101,4	91.057	43.071	47.986	89,8
Panamá	86.014	43.719	43.264	101,1	53.322	25.259	28.063	90,0
Venezuela	1.014.318	508.958	505.360	100,7	752.819	363.115	389.704	93,2
<b>Total de países</b>	<b>4.589.678</b>	<b>2.257.570</b>	<b>2.333.077</b>	<b>96,8</b>	<b>2.694.603</b>	<b>1.289.119</b>	<b>1.405.484</b>	<b>91,7</b>

Fonte: Projeto IMILA do CELADE.

IM: Índice de masculinidade.

Gráfico 1  
AMÉRICA LATINA E CARIBE: PORCENTAGEM DA  
POPULAÇÃO IMIGRANTE SEGUNDO PROCEDÊNCIA.  
1970-2000



Fonte: Projeto IMILA do CELADE.

## 2.2 A migração intra-regional

A mobilidade intra-regional tem sido uma constante na região. Facilitados pela proximidade geográfica e cultural, os movimentos foram mais frequentes entre países limítrofes e têm oscilado segundo as conjunturas econômicas e políticas. Em muitos casos, os movimentos foram a extensão de padrões de migração interna, o que os tornou invisíveis como processos internacionais. As convulsões políticas destacaram a gravidade da violência e das rupturas das democracias nos países e, em distintos momentos, há indícios de grandes deslocamentos forçados na América Central, na Colômbia e no Cone Sul.

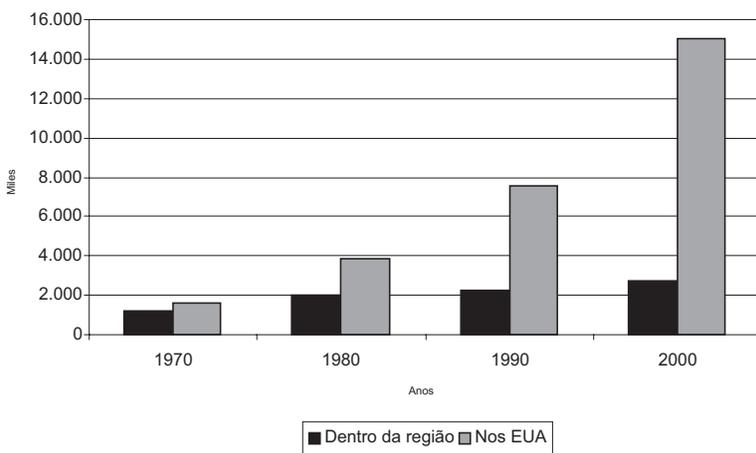
Os processos de integração sub-regional não parecem afetar, até agora, os padrões de movimentação dentro da região, o que se explica pela insuficiente consideração prestada à criação de mercados de trabalho ampliados. Essa situação reflete-se no número de migrantes, o qual experimentou modestos aumentos nos anos noventa. Embora as pessoas oriundas da região tenham representado quase 60% do total dos imigrantes registrados em 2000 (gráfico 1), o stock acumulado nesse ano foi somente ligeiramente maior do que o observado em 1990, chegando a 2,7 milhões de pessoas

(gráfico 2). Nos principais países de imigração, o número de imigrantes regionais estabilizou-se (é o caso da Argentina e da Venezuela), aumentou significativamente apenas na Costa Rica, e um país que experimentou um aumento considerável foi o Chile.

No entanto, chamam a atenção os indícios de que a imigração adquiriu formas alternativas à mudança de residência, sobre modalidades temporais ou circulares, que envolvem reversibilidade nos fluxos (Villa e Martínez, 2004). Entretanto, é difícil conjecturar suas magnitudes e características, já que não existem, em geral, fontes de informações adequadas.

Pode-se dizer que o padrão intra-regional não foi substancialmente alterado. A maioria dos imigrantes (77%) continua a se concentrar nos três maiores países acolhedores (quadro 2). Na Argentina, tem-se destacado o ingresso de paraguaios, chilenos, bolivianos e uruguaios; recentemente, os peruanos também fazem parte desse fluxo. Em geral, essas pessoas, atraídas pelas condições salariais e a presença de comunidades de migrantes, inserem-se na agricultura, indústria, construção, no comércio e nos serviços. A Venezuela foi um centro de atração nos anos setenta devido à explosão do petróleo e à deliberada captação de recursos humanos que foi implementada (além de ter-se tornado refúgio para inúmeros asilados do cone sul); posteriormente, as diferenças salariais a seu favor e a maior estabilidade social atuaram como fatores de atração de colombianos, o principal fluxo de imigrantes. A redução desses atrativos não impediu o ingresso de novos imigrantes nas últimas duas décadas.

Gráfico 2  
AMÉRICA LATINA E CARIBE: IMIGRANTES INTERNACIONAIS  
DENTRO DA REGIÃO E NOS ESTADOS UNIDOS.  
1970- 2000



Na América Central, os acordos de paz, as repatriações e a estabilidade democrática não alteraram o mapa da migração sub-regional: Costa Rica e Belize – com magnitudes absolutas de imigrantes muito diferentes, mas com tendências e impactos relativos semelhantes nas esferas demográficas, sociais e econômicas – continuam a ser os pontos principais desse subsistema migratório. Em Belize, os estrangeiros – provenientes principalmente da Guatemala e de El Salvador – equivalem a 15% da população do país, e esse número não inclui os trabalhadores temporários nem os migrantes em transição (SIEMCA, 2002). Costa Rica é o destino de grandes contingentes da população nicaragüense (a qual constitui 83% dos imigrantes desse país), atraídos pela demanda de mão-de-obra nos setores agrícola e de serviços; em conjunto, os imigrantes originários de outras partes do istmo representavam 8% da população do país em 2000. Além disso, o istmo caracteriza-se pela condição de transição entre os territórios, que atende os migrantes do sul da região e de outras partes em suas rotas para o norte. A migração na América Central uniu-se a um sistema migratório cada vez mais relacionado com o México, ainda que se trate de uma sub-região com os maiores atrasos sociais (Martínez, 2003a).

O México – em especial, os estados do sul – foi também um importante receptor de fluxos migratórios originados na América Central, principalmente na Guatemala e em El Salvador, o que o coloca também na condição de país de transição de migrantes em travessia para os Estados Unidos.

No Caribe, a migração obedece a uma intensa modalidade circular, que envolve o retorno aos países de origem em forma de etapas. A expansão econômica de alguns Estados, a melhora dos padrões de vida e a maior demanda por mão-de-obra em setores como o turismo atuaram como estímulos à migração nas economias menos dinâmicas. Como resultado, mais da metade dos imigrantes, em 1990, provinha da sub-região, embora representem pequenas frações da população da Comunidade do Caribe (Mills, 1997; Villa e Martínez, 2004). Nessa sub-região, ocorre também uma intensa mobilidade irregular, sabe-se de deportações em massa de caribenhos dos Estados Unidos, além da singular operação de organizações criminais internacionais dedicadas ao tratamento de pessoas (Thomas-Hope, 2002). Um caso particular é o de Porto Rico (quadro 1).

A migração de haitianos para a República Dominicana é uma das correntes intra-regionais de maior destaque no Caribe e na América Latina. Até meados do século XX, foram registrados importantes fluxos populacionais que se dirigiam principalmente do noroeste do Haiti, densamente povoado e com uma base de recursos deteriorada, a zonas situadas além do limite internacional, cujo maior potencial produtivo deixava para trás a imagem de uma fronteira agrícola. Gradualmente, esses fluxos foram se convertendo em travessias sazonais, com uma temporalidade vinculada à dinâmica das colheitas nas regiões do norte e do oeste da República Dominicana (Pel-

---

legrino, 2000). A corrente migratória de haitianos para a República Dominicana configura um tipo de deslocamento que, além de idas e vindas conjunturais, tem um profundo enraizamento histórico; os fluxos registrados recentemente destacam-se pela alta incidência da falta de documentação dos migrantes, de modalidades informais de inserção no mercado de trabalho, por uma marcada seletividade educativa em relação às populações de origem e por uma crescente participação das mulheres (Silié, Segura e Dore, 2002). Por sua vez, nos últimos anos, percebe-se que a República Dominicana é um dos principais países caribenhos de onde se originam trabalhadoras sexuais vítimas de maus tratos, cujos destinos são variados e incluem uma escala nos países da própria sub-região (CELADE, 2003; Thomas-Hope, 2002).

### 2.2.1 Algumas características novas

Apesar da eventual consolidação do mapa da migração dentro da região, algumas situações sugerem modificações em alguns países. Por exemplo, países de forte emigração têm sido cenários de imigração e migração de retorno de seus emigrados. É o caso do Paraguai, onde a construção de grandes obras hidroelétricas e a ampliação da fronteira agrícola geraram uma imigração por parte dos países vizinhos e levaram ao retorno dos paraguaios que se encontravam na Argentina. O caso do Chile também chama a atenção. Aí as condições de maior estabilidade democrática e econômica parecem ter exercido um efeito de atração de migrantes, pois, na década de 1990, experimentou uma vigorosa chegada de imigrantes dos países sul-americanos. Os dados da pesquisa de 2002 revelam que, em números absolutos, essa imigração é a mais volumosa recebida pelo Chile ao longo de sua história recente, embora sua incidência relativa seja pequena (equivale a apenas 1% da população do país); trata-se de um importante fluxo de peruanos e equatorianos, compostos na sua maioria por mulheres empregadas no serviço doméstico e no setor de saúde, respectivamente (Martínez, 2003b).

Em termos comparativos, o fluxo de colombianos continua sendo o maior na escala intra-regional: em 1990, foi de cerca de 600 mil pessoas e, em 2000, chegou a 700 mil. A grande maioria (quase 90%) encontra-se na Venezuela e, junto aos fatores tradicionais vinculados aos mercados de trabalho e à busca de oportunidades econômicas, adicionou-se a busca de refúgio, que induziu a um aumento do fluxo para o Equador e o Panamá. Segundo o ACNUR, a população colombiana sempre foi muito nômade nas áreas fronteiriças, e essa tendência tem sido exacerbada pela intensificação da violência; além disso, uma fração minoritária conseguiu adquirir a condição de refugiado ([www.acnur.org](http://www.acnur.org)).<sup>2</sup>

---

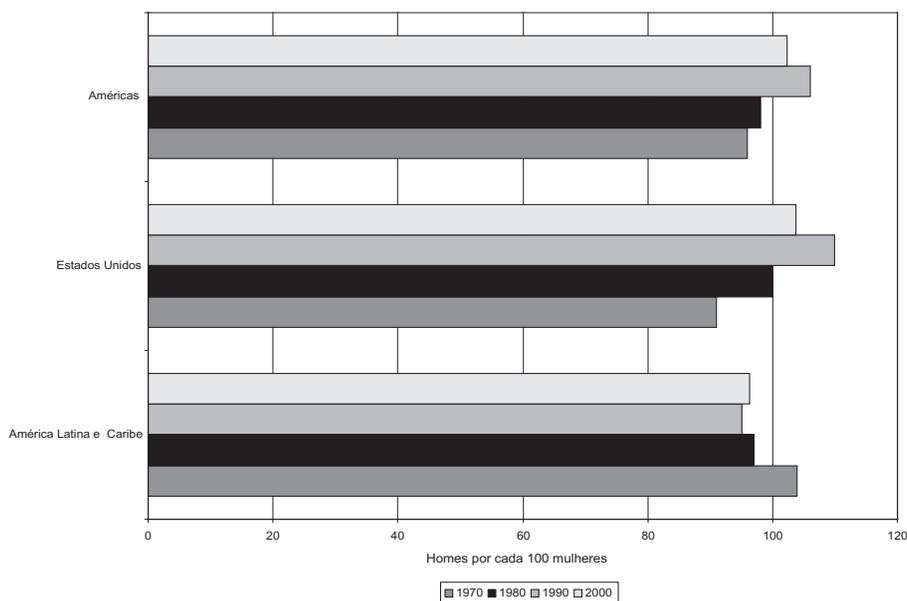
2. A internacionalização do conflito armado na Colômbia preocupa muitos governos, analistas e organizações internacionais (veja: [www.codhes.org.co](http://www.codhes.org.co)). Como aconteceu com outros grupos na América Central e no México, a repatriação precipitada representa um claro risco para as pessoas afetadas.

Os outros fluxos quantitativamente importantes são, na América do Sul, os de chilenos e paraguaios, com um total estimado de 270 mil e 360 mil pessoas, respectivamente. Ambos os fluxos concentram-se na Argentina, mas o de chilenos apresentou uma diminuição. Os nicaragüenses fazem parte do terceiro fluxo intra-regional, com um total superior a 240 mil emigrantes (em sua maioria, na Costa Rica).

Uma das características mais importantes da migração intra-regional é, de acordo com os precedentes reunidos pelo Projeto IMILA, o crescente predomínio feminino observado desde os anos oitenta (gráfico 3). Essa chamada *feminização quantitativa* (Martínez, 2003a) é uma característica distintiva da migração latino-americana e caribenha em comparação com outras regiões do mundo, é observada também nos principais *stocks* de imigrantes intra-regionais em 2000. Ilustram essa situação os casos dos colombianos na Venezuela e no Equador (91,4 e 89,2 homens por cada cem mulheres, respectivamente), dos paraguaios e chilenos na Argentina (73,3 e 91,9 por cem) e dos peruanos no Chile (66,5 por cem). Contudo, há importantes exceções: os bolivianos na Argentina, os argentinos no Chile e no Brasil, os colombianos no Panamá, os peruanos na Venezuela e os uruguaios no Brasil têm uma maioria masculina.

As variações na composição das correntes segundo o gênero possuem estreita relação com o grau de complementaridade entre os mercados de trabalho dos países emissores e receptores, com a demanda de trabalho no setor de serviços e com os efeitos da reunificação familiar (Villa e Martínez, 2004). Assim, o ligeiro predomínio feminino identificado entre os migrantes do Caribe nas pesquisas de 1990 está vinculado à alta incidência de ocupações no setor turístico (Thomas-Hope, 2002). A análise das informações disponíveis permite afirmar que a migração das mulheres tem especificidades próprias, já que suas motivações vão desde aquelas estritamente relativas a trabalho, passando pelas de caráter familiar, a outras mais individuais. Isso leva à necessidade de adotar uma perspectiva de gênero em seu estudo, onde seja abordado o significado da migração feminina, de forma a investigar mais além das percepções simplistas sobre sua vitimização excessiva ou seu *empoderamento* supostamente inevitável. As evidências disponíveis não são conclusivas e há indícios de violência e falta de proteção juntamente com as oportunidades de assumir novos papéis em seus lares, enviar economias e alcançar maiores quotas de igualdade. O relevante, em todo caso, é que a imagem da mulher migrante como acompanhante, como ator passivo, já não pode ser sustentada.

Gráfico 3  
 RELAÇÕES DA MASCULINIDADE DOS LATINO-AMERICANOS E CARIBENHOS NO  
 STOCKS DE IMIGRANTES SEGUNDO AS REGIÕES DE PRESENÇA. 1970-2000



Fonte: Projeto IMILA do CELADE.

### Quadro 1

#### **A MIGRAÇÃO INTERNACIONAL EM PORTO RICO**

A mobilidade da população de Porto Rico está fortemente associada às transformações econômicas nos países do Caribe e, em especial, às relações históricas com os Estados Unidos. Atualmente, a intensidade da migração reflete-se na emigração de trabalhadores de qualificação baixa e média para este país e combina-se com uma alta circulação de pessoas, a qual segue o caminho da migração interna e caracteriza-se pela concentração de imigrantes nas cidades de Nova Iorque, Flórida, Nova Jersey e Pensilvânia. O retorno à ilha é outra faceta de destaque e muito comum, mas sua compreensão está longe de ser adequada; considera-se que haja inúmeros problemas de adaptação dos migrantes e de seus filhos nascidos no exterior; ao mesmo tempo, está estreitamente vinculado à

circulação e à co-residência. Ainda que de menor importância em comparação a todos esses movimentos, existe a imigração de estrangeiros que se instalam nos segmentos inferiores do mercado de trabalho, composta fundamentalmente por dominicanos e cubanos — o último número disponível aponta um total inferior a 100 mil pessoas (1990).

No ano de 2000, o Estado Livre Associado de Porto Rico contava com uma população de 3,8 milhões de pessoas; nos Estados Unidos, 3,4 milhões foram identificadas como de origem porto-riquenha (1,2% da população norte-americana, concentradas no noroeste desse país) e representavam 10% da população latina (em 1990, 2,7 milhões de pessoas de origem porto-riquenha residiam nos Estados Unidos). Porto Rico registra uma migração líquida negativa responsável pela diminuição de um quinto do crescimento demográfico natural. Alguns pesquisadores sustentam que a ilha é uma das maiores exportadoras de pessoas no mundo, embora, em alguns períodos, tenha recebido importantes contingentes na área agrícola e, mais recentemente, tenha sido observada a presença crescente de dominicanos no serviço doméstico, na construção e no comércio.

A emigração de porto-riquenhos teve seu auge com as primeiras transformações agrárias. Até os primeiros anos do século XX, muitos trabalhadores foram recrutados para as fazendas açucareiras no Haiti e em outros países do Caribe. Durante a industrialização do século XX, o país experimentou, de maneira exacerbada, a emigração de mão-de-obra qualificada para os Estados Unidos, e logo, como consequência da Primeira Guerra Mundial, a demanda por trabalhadores porto-riquenhos aumentou. Até 1920, existia uma importante comunidade de imigrantes chegados de Porto Rico em Nova Iorque, constituindo uma das minorias étnicas mais visíveis e uma oferta de mão-de-obra barata. A migração voltou a ganhar intensidade após a segunda guerra mundial e contribuiu para a competitividade das indústrias e dos serviços de Nova Iorque. Entretanto, desde os anos sessenta, essa tendência envolveu outros caribenhos e mexicanos, e os porto-riquenhos diminuíram sua participação.

As mudanças econômicas, as grandes diferenças salariais, os altos níveis de desemprego, as díspares tendências demográficas, a ausência de barreiras legais e o fácil acesso aos meios de transporte estão presentes em todo o processo da migração porto-riquenha para os Estados Unidos. Entretanto, a presença *boricua* nesse país é um fenômeno muito complexo que transcende o conceito de migração internacional, assim como os de nação e etnicidade de um grupo que passa de um território a outro; trata-se de uma maneira de transnacionaliza-

---

ção, segundo a qual as pessoas assumem diversas formas de identidade: desde a condição de cidadãos dos Estados Unidos até a imagem de sentir-se parte das minorias em desvantagem.

Fonte: [www.census.gov](http://www.census.gov); Duany (1997), Falcón (1990) e Grosfoguel (1999).

### 2.3 A Migração para os Estados Unidos

A comunidade latina ou *hispânica* nos Estados Unidos é, atualmente, a primeira minoria étnica no país e está formada por imigrantes antigos e recentes, além de seus descendentes nascidos no país. Em conjunto, abrange 35,3 milhões de pessoas, o que representava 13% da população norte-americana em 2000 (Grieco e Cassidy, 2001). Essa presença vigorosa foi realçada pela imigração das últimas décadas: entre 1970 e 2000, o número de imigrantes da região quase duplicou. Esse processo se desenvolveu em meio a constantes revisões e emendas das leis e políticas de migração estadunidenses (CEPAL, 2002); ao mesmo tempo, quase todos os países da América Latina e do Caribe observam, com muita atenção, esse fenômeno social e econômico que o converte em um assunto prioritário em suas relações com os Estados Unidos. Trata-se, em definitivo, de um caso de migração *sul-norte*, tradicionalmente alimentada pelos fluxos de mexicanos e caribenhos; hoje ela inclui, cada vez mais, a América Central e os sul-americanos. Uma migração que, apesar das dificuldades para o exercício dos direitos humanos e de seu componente significativo – embora de difícil quantificação – de irregularidade no ingresso e na permanência, parece satisfazer as expectativas individuais dos imigrantes, tem acarretado a formação de comunidades transnacionais de migrantes e dá origem ao grosso das remessas enviadas pelos emigrantes a seus países de origem.

Com relação aos números, os *stocks* aumentaram significativamente desde 1970, mas com uma tendência de menor intensidade; além disso, o aumento foi acompanhado por uma diversificação dos países de origem. De acordo com os dados do quadro 3, uns 15 milhões de latino-americanos e caribenhos vivem nos Estados Unidos (2000), cujo ritmo anual de crescimento na década de 1990 foi inferior ao dos períodos anteriores, o que obedece ao comportamento de meso-americanos, especialmente, dos caribenhos. Os sul-americanos experimentaram uma recuperação do ritmo de crescimento, o que os levou a elevar sua força relativa, embora continuem sendo os de menor representação (gráfico 4). O México contribui com mais da metade do total. No Caribe, destacam-se os provenientes de Cuba (cerca de 1 milhão

de pessoas), da República Dominicana (quase 700 mil), da Jamaica (411 mil) e do Haiti (cerca de 400 mil). Entre os centro-americanos, destacam-se os salvadorenhos (765 mil) e os guatemaltecos (327 mil). Os sul-americanos estão compostos principalmente por colombianos (435 mil), peruanos e equatorianos (328 mil e 281 mil pessoas, respectivamente).

**Quadro 3**  
**Migração para os Estados Unidos. População da América Latina e Caribenha. 1970, 1980, 1990 e 2000**

Procedência	Datas dos censos a/				Taxas de crescimento anual		
	1970	1980	1990	2000	1970-1980	1980-1990	1990-2000
América do Sul	234.233	493.950	871.678	1.876.000			
Porcentagem	13,6	11,3	10,4	13,0	7,5	5,7	7,7
Meso-américa	873.624	2.530.440	5.391.943	9.789.000			
Porcentagem	50,6	57,7	64,4	67,6	10,6	7,6	6,0
Caribe e outros	617.551	1.358.610	2.107.181	2.813.000			
Porcentagem	35,8	31,0	25,2	19,4	7,9	4,4	2,9
<b>Total</b>	<b>1.725.408</b>	<b>4.383.000</b>	<b>8.370.802</b>	<b>14.478.000</b>			
Porcentagem	100,0	100,0	100,0	100,0	<b>9,3</b>	<b>6,5</b>	<b>5,5</b>

Fonte: Projeto IMILA do CELADE.

a/: 2000 corresponde a *Current Population Survey*.

As informações de 2000 correspondem a *Current Population Survey* (Pesquisa da População Atual) dos Estados Unidos e indicam que os imigrantes da região equivalem a pouco mais da metade do stock total de imigrantes no país e que o aumento, referente a 1990, foi de 73% (Lollock, 2001). De acordo com esses precedentes, a participação de mulheres e homens varia segundo a origem: caribenhos e sul-americanos registram índices masculinos que denotam uma elevadíssima participação feminina. A média não reflete essas variações devido ao comportamento dos meso-americanos (gráficos 3 e 5).

De fato, os imigrantes de origem latino-americana e caribenha nos Estados Unidos distinguem-se por uma composição heterogênea que não reflete nas médias. Essa heterogeneidade é percebida também com relação a outras características sócio-demográficas e sócio-econômicas: os meso-americanos têm uma maior concentração de população em idade ativa e seus perfis de escolaridade são ostensivamente mais baixos do que os dos caribenhos e sul-americanos<sup>3</sup>; por sua vez, a participação das mulheres no mercado de trabalho é notoriamente mais elevada entre as caribenhas e sul-americanas embora, em todos os grupos, alcance uma intensidade maior do que nos países de origem; por último, as ocupações profissionais abrangem proporções

3. Meso-América inclui o México e os países da América Central.

---

significativamente mais altas entre os oriundos do Caribe e da América do Sul. A noção ampla de que o perfil sócio-laboral do conjunto de imigrantes se polariza entre aqueles com alto grau de qualificação e concentrados em cargos de gerência, de ciência e tecnologia e aqueles que se concentram em subsetores econômicos de baixa produtividade (os mais numerosos) pode ser aplicada também à própria comunidade latino-americana e caribenha dos Estados Unidos (Martínez, 2003a), embora se deva reconhecer que essas características se modificam de acordo com o período transcorrido desde o ingresso de um imigrante.

A inserção no mercado de trabalho dos imigrantes latino-americanos e caribenhos nos Estados Unidos varia conforme sua origem. Entre os trabalhadores mexicanos, as atividades agrícolas têm posição de destaque, embora, em sua maioria (54%), empreguem-se na indústria, no comércio varejista e na construção. Os imigrantes da América Central distribuem-se entre ocupações dos setores industriais, do comércio varejista e dos serviços (especialmente os pessoais). Os sul-americanos inserem-se, de preferência, na indústria, mas têm uma importante participação nos serviços profissionais. Os caribenhos mostram um perfil de trabalho mais próximo ao da população nativa dos Estados Unidos, pois quase um quarto deles encontra-se no ramo dos serviços profissionais. Porém, a escolaridade do conjunto dos imigrantes latino-americanos e caribenhos é inferior à de outros imigrantes e à da população nativa estadunidense; ainda assim, a heterogeneidade da condição educacional dos imigrantes não é menor do que a observada em relação a outras de suas características sócio-econômicas. A porcentagem da população de 25 anos ou mais com ensino médio entre os sul-americanos e caribenhos possui poucas diferenças com o que registra a população nativa estadunidense (CEPAL, 2002).

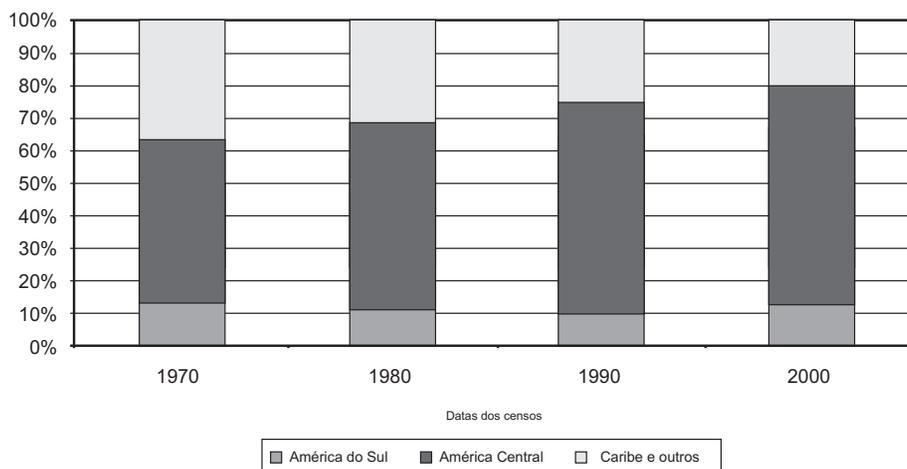
A predominância entre os imigrantes da região de pessoas de menor escolaridade relativa e que trabalham em atividades que requerem baixa qualificação parece estar vinculada à forte incidência da pobreza entre os imigrantes recentes (Lollock, 2001). Essa é uma das fontes de vulnerabilidade para eles, exacerbada entre os que não possuem documentos.

Apesar do exposto acima, quase não se destaca que os imigrantes têm, em média, um nível de educação maior do que o de suas populações de origem, deixando clara a seletividade do processo migratório. Destaca-se, além disso, que o número de imigrantes qualificados é muito importante em relação à disponibilidade de recursos humanos de semelhante nível educacional em seus países de origem; isso sustenta a interpretação de quem ressalta os efeitos negativos de sua emigração (Pellegrino, 2000).<sup>4</sup>

---

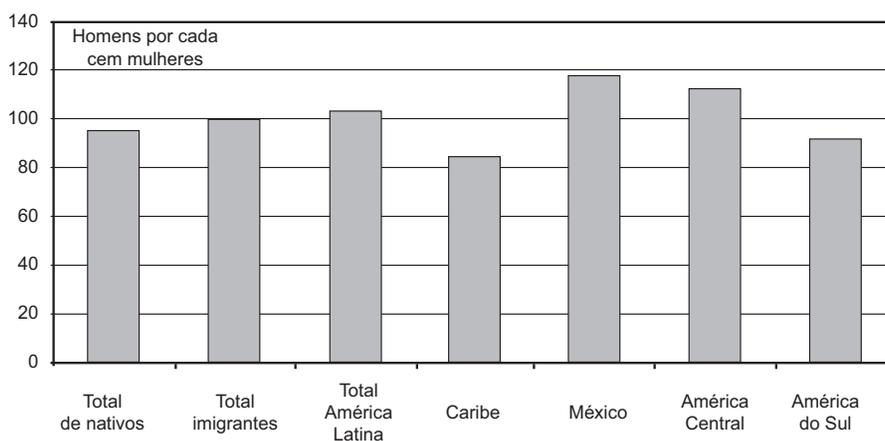
4. Por exemplo, nos Estados Unidos, o *stock* de centro-americanos qualificados é de quase 60 mil pessoas, número igual a dois terços dos que possuem a mesma qualificação em Honduras e no Panamá, algo mais da metade na Guatemala e na Nicarágua e pouco menos dessa fração em El Salvador (dados que correspondem ao número de profissionais, técnicos e afins registrados nos censos nacionais. SIEMCA, 2002).

Gráfico 4  
ESTADOS UNIDOS: PORCENTAGEM DA POPULAÇÃO IMIGRANTE DE ORIGEM LATINO-AMERICANA E CARIBENHA. 1970-2000



Fonte: Villa e Martínez (2002), de acordo com os dados da IMILA. Para o ano 2000, as informações são da *Current Population Survey*.

Gráfico 5  
ESTADOS UNIDOS: ÍNDICE DE MASCULINIDADE DA POPULAÇÃO NATIVA DE IMIGRANTES SEGUNDO SUA REGIÃO DE ORIGEM. 2000



Fonte: Schmidley (2001), segundo dados da *Current Population Survey* de 2000.

---

### 2.3.1 O futuro da migração regional para os Estados Unidos

A inquietude sobre o futuro da comunidade hispânica nos Estados Unidos e uma de suas fontes de crescimento, a imigração, é talvez uma das maiores para todas as sociedades envolvidas. A magnitude alcançada por essa comunidade, o papel desempenhado pelos imigrantes, suas conseqüências sobre o uso dos serviços sociais, a situação dos imigrantes sem documentos e as remessas de dinheiro são apenas algumas expressões da importância que a migração para os Estados Unidos já adquiriu. Apesar das emendas legislativas e do aumento do controle migratório, tudo faz supor que a migração latino-americana e caribenha para os Estados Unidos continuará, embora não seja prudente conjecturar sobre os números. Os governos estão conscientes da necessidade de fazer acordos sob a perspectiva da cooperação regional; isso pode ser demonstrado pela existência da *Conferência Regional sobre Migração*, estabelecida em Puebla em 1996, a qual buscou criar mecanismos de diálogo para a governabilidade compartilhada da migração.<sup>5</sup>

Entretanto, os países mantiveram especificidades que às vezes dificultam ações conjuntas. No caso do México, os nexos históricos com o sudoeste dos Estados Unidos e o emprego de diversos mecanismos de contratação de mão-de-obra geraram um sistema de interações de larga duração que representa as raízes da migração mexicana. Foi especialmente a partir dos anos sessenta que o contínuo fluxo de trabalhadores mexicanos construiu um mercado de trabalho *de fato* entre ambos os países (Bustamante, 1997). Esse mercado tem estado submetido às flutuações próprias de períodos de riqueza e pobreza econômicas, as quais motivaram mudanças nas pautas de geração de empregos entre os diversos setores de atividade (Villa e Martínez, 2004). Com relação à América Central, a emigração para os Estados Unidos aumentou na década de 1970; a rigidez das economias do istmo e as crises de exclusão política, aguçadas por profundos atrasos e iniquidades sociais, levaram às múltiplas formas de subutilização da força de trabalho e a um aumento da violência social em vários países. A emigração centro-americana adotou uma composição muito variada e abrangeu refugiados, deslocados, sem documentos, famílias e profissionais. Na década de 1990, não obstante a restauração da convivência civil, a recuperação gradual do crescimento econômico, a aplicação das reformas institucionais e as mudanças no âmbito internacional, a persistência dos profundos atrasos em matéria de equidade social restringiu as possibilidades de estabelecimento de condições propensas à retenção da população. No Caribe, existem ligações muito importantes

---

5. A Conferência Regional sobre Migração inclui como membros onze países da América do Norte, Central e do Caribe (Belize, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá e República Dominicana). Veja: <http://www.crmsv.org/>.

com os Estados Unidos, que vão desde a proximidade geográfica e idiomática – que favorece a inserção dos imigrantes no mercado de trabalho – até a operação de organizações dedicadas ao tráfico e ao tratamento de pessoas. Na América do Sul, a situação é mais complexa, pois há países cuja emigração se concentra na própria região ou compartilha destinos com outras regiões; de qualquer maneira, os efeitos da integração sub-regional não parecem ainda refletir condições de retenção – por meio da migração intra-regional –, e a instabilidade econômica e as dificuldades de absorção no mercado de trabalho têm sido uma constante nos últimos anos.

Em resumo, a emigração da população latino-americana e caribenha para fora da região, em especial para os Estados Unidos, foi incentivada pelos processos de abertura econômica, e a aplicação de novas tecnologias no âmbito do transporte e das comunicações contribuiu para atenuar o custo das distâncias. Por sua vez, a reduzida capacidade de criação de postos estáveis de trabalho, a manutenção de uma alta incidência de pobreza e de profundas desigualdades na distribuição de renda repercutem na busca por opções de vida em países de outra região. As redes sociais transnacionais, criadas ou fortalecidas durante os anos oitenta e noventa, contribuíram para a superação dos obstáculos que se interpõem no curso da migração. Todos esses fatores, entre outros, estão ancorados nas diferenças dos níveis de desenvolvimento em relação a esse país e explicam por que segmentos cada vez mais amplos da população da América Latina e do Caribe estão respondendo rapidamente a informações e oportunidades distantes, mesmo diante de um contexto institucionalmente desfavorável (CEPAL, 2002; Villa e Martínez, 2004).

Cabe ressaltar que os imigrantes contribuíram para os processos de flexibilização do mercado de trabalho estadunidense, e tais mudanças fortaleceram a atração migratória desse país (Villa e Martínez, 2004). Isso conduziu a uma tensão evidente e não resolvida entre a adoção de normas restritivas à migração – onde as preocupações pela segurança reforçaram o controle – e a demanda de mão-de-obra barata ou especializada, sempre disposta a realizar trabalhos que os cidadãos do país recusam ou em plena idade de aprendizagem de habilidades, que se inclui nos setores estratégicos da economia e contribui para a prosperidade e competitividade dos Estados Unidos.

## **2.4 A migração extra-regional: um novo padrão extracontinental?**

A emigração para outros destinos envolveu um total levemente inferior a 3 milhões de pessoas no ano de 2000 (quadro 4). O Canadá e alguns países da Europa (especialmente Espanha e Reino Unido), Japão, Austrália e Israel representam os destinos mais importantes. Em alguns países europeus e no Japão, a presença de latino-americanos e

caribenhos aumentou com o fluxo de retorno de antigos imigrantes de países que estão do outro lado do oceano e daqueles que obtiveram o reconhecimento de seu direito de cidadania no país de origem de seus parentes e antepassados.

O Canadá mantém um programa importante de admissão permanente de imigrantes baseado em um sistema de pontos que favorece sua incorporação de acordo com a capacidade das pessoas de integrar-se à economia e à sociedade canadenses. O número de imigrantes oriundos da região aumentou de pouco mais de 320 mil pessoas em 1986 para quase 555 mil em 1996. Suas características mais distintivas são o predomínio feminino e a majoritária presença de caribenhos, especialmente jamaicanos (Martínez, 2003a). O Reino Unido deu preferência aos imigrantes da Comunidade do Caribe, embora a política de livre admissão tenha terminado há décadas; em 1980, registraram-se 625 mil caribenhos, mas seu número diminuiu para menos de 500 mil em 1991 (CEPAL, 2002; Thomas-Hope, 2000; Villa e Martínez, 2004).

**Quadro 4**  
**Latino-americanos e caribenhos na europa**  
**e em outros países com informações**  
**disponíveis. Circa 2000**

País de presença	Total
Alemanha	87.614
Áustria <sup>a</sup>	2.308
Bélgica	4.962
Dinamarca	865
Espanha	840.104
França <sup>a</sup>	41.714
Holanda	157.745
Itália	116.084
Noruega	14.937
Portugal	25.531
Reino Unido <sup>b</sup>	500.000
Suécia	19.930
<b>Total na Europa</b>	<b>1.811.794</b>
Austrália	74.649
Canadá	575.955
Israel	78.259
Japão	284.691
<b>Total nos países com informações</b>	<b>2.825.348</b>

Fonte: Projeto IMILA do CELADE.

<sup>a</sup>: Corresponde a 1990. <sup>b</sup>: Thomas-Hope (2000).

### 2.4.1 A Espanha e o Japão

Apesar da indiscutível força de atração quantitativa da imigração no Canadá e no Reino Unido (que aglutinam cerca de 40% dos imigrantes latino-americanos e caribenhos com destinos extra-regionais diferentes dos Estados Unidos), é possível que esteja surgindo um novo padrão de migração fora das Américas, dadas as especificidades e tendências da migração, que cobra crescente vigor desde os anos noventa e envolve especialmente a Espanha e o Japão.

A Espanha converteu-se, recentemente, no segundo destino da emigração regional: em 2001, foram registrados 840 mil imigrantes originários da região, principalmente dos países da América do Sul. Uma característica notável é que a participação das mulheres é majoritária, como ilustram, em particular, os fluxos provenientes da Colômbia e do Peru (quadro 5). Embora esse predomínio feminino venha baixando, possivelmente devido ao reagrupamento familiar, as mulheres foram pioneiras na instalação dessa corrente (Izquierdo, López e Martínez Buján, 2002). Além da condição de retorno diferido por meio das gerações, a migração de latino-americanos para a Espanha admite outras interpretações. Por exemplo, a aproximação cultural fez com que, de alguma maneira, fosse garantida a aceitação entre os espanhóis, como se deduz a partir das opiniões dos cidadãos espanhóis. Além disso, esses imigrantes desempenham um papel fundamental na provisão de cuidados para os idosos e de serviços domésticos; por outro lado, sua participação econômica exerce efeitos positivos sobre o financiamento do sistema de Previdência Social em uma sociedade que experimenta um veloz processo de envelhecimento demográfico. Outro fator de importância consiste no papel que cumprem as redes de migração, as quais facilitam o acesso de novos contingentes em um marco legislativo mutante e, em algumas ocasiões, restritivo (Martínez, 2003a; Villa e Martínez, 2004). Vários estudos coincidem quanto a demonstrar uma elevada qualificação dos sul-americanos na Espanha; embora sua inserção no mercado de trabalho seja segmentada, a experiência de trabalho e os vínculos com as redes sociais e familiares permitem que muitas dessas pessoas registrem uma rápida movimentação sócio-ocupacional (Anguiano, 2002; Martínez Buján, 2003).

No caso do Japão, a imigração, composta principalmente por brasileiros e peruanos, foi favorecida diretamente por disposições adotadas nos anos noventa, as quais facilitaram o visto de entrada e permanência temporária para os descendentes sanguíneos (*dekasseguis*) de japoneses instalados desde as primeiras décadas do século no Brasil e no Peru (*nikkei*). No ano 2000, mais de 300 mil estrangeiros residentes nesse país eram latino-americanos (os brasileiros constituíam mais de 80% do total). Esses imigrantes são, em sua maioria, homens empregados nos

---

setores manufatureiros, embora se registre um aumento progressivo da participação das mulheres (quadro 6; Martínez, 2003a).

Na Espanha, não é toda a imigração latino-americana que se associa diretamente ao reconhecimento da cidadania; em média, quase um terço dos latino-americanos foram nacionalizados espanhóis; no entanto, as proporções alcançam mais de 40 por cento entre vários grupos. Isso faz supor, entretanto, que exista um efeito indireto da cidadania que se expressa vigorosamente sobre as redes sociais. Essas se organizam por vínculos familiares e não familiares.

No Japão, os brasileiros, perto do centenário do início da chegada dos japoneses ao Brasil (1908), constituem o terceiro grupo mais numeroso de estrangeiros, depois dos coreanos e chineses; no total, os latino-americanos representavam 19% dos imigrantes desse país no fim da década de 1990, já que correspondiam a 15% na metade da década (Sasaki, 2000). Entre 1994 e 1997, a população brasileira no Japão aumentou em cerca de 70 mil pessoas, em um contexto de alta demanda de mão-de-obra e oferta de elevados salários relativos. Os trabalhadores brasileiros são recrutados por agências especializadas para ocuparem cargos dos “cinco k”: pesados (*kitsui*), perigosos (*kiken*), sujos (*kitanai*), exigentes (*kibishii*) e indesejáveis (*kirai*) (Kawamura, 1999, citado por Fusco, Yoiti e Guimarães, 2002).

Destacam-se dois outros fatos em relação à emigração para o Japão. Um dos fatores da imigração de mulheres parece ser a demanda associada ao comércio de pessoas, pois é sabido que o mercado internacional tem o Japão como um dos centros de articulação de redes européias e asiáticas, que possuem seus pontos de operação e recrutamento principalmente no Brasil e em outros países da região. Na realidade, segundo informações oficiais, há entre 3 e 5 mil brasileiras dedicadas ao comércio sexual, o que representa uma fração elevada de quem se dedica aos serviços e agüenta vários tipos de atividade (CELADE, 2003; Chiarotti, 2003; Rossini, 2000). Além disso, a população imigrante *dekassegui* enfrenta uma dupla ameaça de exclusão: por um lado, são considerados estrangeiros no Brasil pela sua ascendência e, por outro, não conseguem adaptar-se à sociedade japonesa por não falarem o idioma e terem tradições muito diferentes (Rossini, 2000).

Quadro 5  
 ESPANHA: STOCKS DE LATINO-AMERICANOS E CARIBENHOS RESIDENTES POR PAÍS DE NASCIMENTO E SEXO. 1991 e 2001

País de nascimento	Ambos os sexos		Homens		Mulheres		IM	
	1991	2001	1991	2001	1991	2001	1991	2001
Meso-América	49.960	131.383	20.875	50.467	29.085	80.916	71,8	62,4
Cuba	24.059	50.753	10.659	22.185	13.400	28.568	79,5	77,7
El Salvador	...	2.754	...	1.014	...	1.740		58,3
Honduras	...	3.498	...	1.212	...	2.286		53,0
México	11.776	20.943	4.980	8.899	6.796	12.044	73,3	73,9
Rep. Dominicana	7.080	44.088	2.331	13.264	4.749	30.824	49,1	43,0
Outros	7.045	9.347	2.905	3.893	4.140	5.454	70,2	71,4
América do Sul	160.499	708.721	75.185	324.943	85.314	383.778	88,1	84,7
Argentina	53.837	103.831	25.486	51.690	28.351	52.141	89,9	99,1
Bolívia	...	13.184	...	5.987	...	7.197		83,2
Brasil	13.673	33.196	6.048	12.224	7.625	20.972	79,3	58,3
Colômbia	...	174.405	...	73.099	...	101.306		72,2
Chile	...	18.083	...	8.468	...	9.615		88,1
Equador	...	218.351	...	106.601	...	111.750		95,4
Paraguai	...	2.113	...	.822	...	1.291		63,7
Perú	...	53.621	...	22.164	...	31.457		70,5
Venezuela	42.344	67.150	20.116	31.526	22.228	35.624	90,5	88,5
Uruguai	...	24.626	...	12.291	...	12.335		99,6
Outros	50.645	161	23.535	71	27.110	90	86,8	78,9
<b>Total na Região</b>	<b>210.459</b>	<b>840.104</b>	<b>96.060</b>	<b>375.410</b>	<b>114.399</b>	<b>464.694</b>	<b>84,0</b>	<b>80,8</b>

Fonte: Instituto Nacional de Estatística, em www.ine.es.

IM: Índice de masculinidade.

Quadro 6  
 JAPÃO: POPULAÇÃO RESIDENTE NASCIDA NO BRASIL SEGUNDO SEXO. 1994-1997

Ano	Ambos os sexos	Homens	Mulheres	IM
1994	159.619	92.173	67.446	136,7
1995	176.440	101.684	74.756	136,0
1996	201.795	115.035	86.760	132,6
1997	233.254	131.108	102.146	128,4

Fonte: Sasaki (2000), segundo os dados do Ministério da Justiça do Japão.

IM: Índice de masculinidade.

### 3. Conclusões

A América Latina e o Caribe contribuem com cerca de 10% dos migrantes em todo o mundo, correspondendo à maioria das remessas no cenário mundial e é a única região em desenvolvimento onde se registra uma hegemônica participação das mulheres nos fluxos de migração.

A migração internacional é um assunto de prioridade para os países da América Latina e do Caribe. Essa prioridade não se refere exclusivamente à magnitude e às tendências da migração, embora essa já seja uma condição necessária para que lhe seja concedida tal caracterização. Concorrem também outras situa-

---

ções de difícil diagnóstico e, com maior razão, de incerto prognóstico. O atual cenário internacional caracterizado por profundas assimetrias nos níveis de desenvolvimento não está gerando as condições de retenção das populações, e, provavelmente, os processos de integração sub-regional não ajudaram nesse sentido. Mas, embora sejam reforçados os controles e impostas novas restrições à imigração, ela não é detida. É por isso que, dando continuidade à inclusão do tema em diversos foros intergovernamentais (não somente aqueles dedicados à migração, mas também na Cúpula das Américas, na Cúpula Ibero-americana dos Chefes de Estado e de Governo, e na cooperação com a União Européia, entre outras instâncias), aos processos de integração sub-regional e às iniciativas multilaterais (a exemplo da Organização Mundial do Comércio e do AGCS), os países devem dar atenção *firme e a tempo* a vários fatos. Mencionam-se alguns.

Em primeiro lugar, por diversas razões, existe um ambiente de desalento na região diante da efetividade da ratificação da Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e de seus Membros Familiares. Entretanto, se não é esse o instrumento, a que outra instância recorrer? É imperativo exigir o respeito aos direitos humanos dos migrantes sem concessões, levando em conta que os países da região são uma maioria entre os quais se assumiu o compromisso de zelar pelo cumprimento dos preceitos da Convenção. O apoio às organizações da sociedade civil e o trabalho com organizações internacionais representam uma plataforma a ser potencializada.

É necessário também prestar mais atenção ao fenômeno da *feminização quantitativa* da migração e delinear políticas que objetivem proteger as migrantes, mas deve-se levar em conta que não se trata de uma migração associativa, nem que todas as migrantes sejam vítimas passivas em potencial; por outro lado, é muito cedo para celebrar um maior *empoderamento* das mulheres, especialmente se o processo migratório as leva a replicar as iniquidades de gênero nos países de destino e não as exime das vicissitudes enfrentadas pelos homens migrantes.

O fenômeno das remessas é talvez a faceta mais conhecida da migração contemporânea, e a magnitude dos fluxos de dinheiro, submetida às conjunturas e a grandes sacrifícios entre os migrantes, requer, portanto, muito mais ações, que possam ir além da redução do custo das transferências e incorporar-se, de maneira direta, nas políticas sociais, de forma a ampliar seus efeitos sobre o consumo, o emprego e a infra-estrutura desde a escala das famílias e comunidades que as recebem até o conjunto nacional. Isso porque os benefícios sociais das remessas não são percebidos em âmbito nacional na maioria dos países da região, pois não houve reduções significativas na pobreza, a desigualdade da distribuição de renda persiste e, nos principais países receptores desses recursos, o gasto social *per capita* é dos mais reduzidos na região.

Definitivamente, as diferenças internacionais e a etapa de desenvolvimento pela qual passam os países latino-americanos e caribenhos tornam impensável um futuro sem migração. Por isso, são necessários esforços para melhorar sua governabilidade e recuperar a visão de que a mobilidade é parte da convivência entre as nações.

---

## Bibliografía

- Anguiano, M. (2002), “Emigración reciente de latinoamericanos a España: trayectorias laborales y movilidad ocupacional”, *Revista Gaceta Laboral*, 8, 3, pp.411-424.
- Bustamante, J. (1997), “La migración laboral entre México y los Estados Unidos: innovaciones teóricas y metodológicas y resultados de investigaciones”, *Notas de Población*, No 65, Santiago de Chile.
- CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía) (2003), *Resumen y aspectos destacados de la Conferencia hemisférica sobre migración internacional: derechos humanos y trata de personas en las Américas*, CEPAL, Santiago de Chile, serie Seminarios y Conferencias, 33, LC/L.2012-P.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2002), *Globalización y desarrollo*, CEPAL, Santiago de Chile, LC/G.2157(SES.29/3).
- Chiarotti, S. (2003), *La trata de mujeres: sus conexiones y desconexiones con la migración y los derechos humanos*, CEPAL, Santiago de Chile, serie Población y Desarrollo, 39, LC/L.1910-P.
- Duany, J ( 1997), “La migración en Puerto Rico de cara al siglo XXI”, *Estudios Sociales*, XXX, 109, pp. 7-39.
- Faist, T. (2000), *The volume and dynamics of international migration and transnational social spaces*, Clarendon Press, Oxford.
- Falcón, L. (1990), *Migration and development: the case of Puerto Rico*, Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development, Washington, D.C., working papers 18.
- Filgueira, C. y A. Peri (2004), *América Latina: los rostros de la pobreza y sus causas determinantes*, CELADE, Santiago de Chile, inédito.
- Fusco, Wilson, Fabio Yoití y Roberta Guimarães (2002), *Brasileiros nos Estados Unidos e Japão*, XIII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, Ouro Preto, Minas Gerais, noviembre.
- Grieco, E. y R. Cassidy (2001), *Overview of race and hispanic origin. Census 2000 brief*, U.S. Census Bureau, en [www.census.gov](http://www.census.gov).
- Grosfoguel, R. (1999), “Puerto rican labor migration to the United States. Modes of Incorporation, coloniality and identities”, *Review*, XXII, 4, pp. 503-521.
- Izquierdo, A., D. López y R. Martínez Buján (2002), *Los preferidos del siglo XXI: la inmigración latinoamericana en España*, Universidad de La Coruña, inédito.
- Lollock, L. (2001), *The foreign born population in the United States. Population characteristics*, U.S. Census Bureau, en [www.census.gov](http://www.census.gov).
- Martínez, J. (2003a), *El mapa migratorio de América Latina y el Caribe, las mujeres y el género*, CEPAL,

- Santiago de Chile, CEPAL, serie Población y Desarrollo, 44, LC/L.1974-P.
- (2003b), *El encanto de los datos. Sociodemografía de la inmigración en Chile según el censo de 2002*, CEPAL, Santiago de Chile, serie Población y Desarrollo, 49, LC/L.2046-P.
- (2003c), “Panorama regional de las remesas durante los años noventa y sus impactos macrosociales en América Latina”, *Migraciones Internacionales*, 2, 5, pp. 40-76.
- Martínez Buján, Raquel (2003), *La reciente inmigración latinoamericana a España*, CEPAL, Santiago de Chile, serie Población y Desarrollo, 40, LC/L.1922-P.
- Mills, F. (1997), *1990-1991 Population and housing census of the Commonwealth Caribbean. Regional monograph, intraregional and extraregional mobility, the new Caribbean migration*, Trinidad and Tobago, Caribbean Community.
- Pellegrino, A. (2000), *Imigrantes latinoamericanos: síntesis histórica y tendencias recientes*, Montevideo, Universidad de la República-CEPAL-CELADE, mimeo.
- Rossini, Rosa (2000), *Lugar para vivir é aquí. Lugar para sobreviver é lá: migração internacional do Brasil para Japão*, en [www.abep.nepo.unicamp.br](http://www.abep.nepo.unicamp.br).
- Sasaki, E. (2000), *Estrangeiros residentes no Japão: dados do Ministério da Justiça do Japão (1994 a 1997)*, II Encontro Nacional sobre Migração, Ouro Preto (MG), novembro de 1999.
- Schmidley, A. (2001), *Profile of the foreign-born population in the United States: 2000*, U.S. Census Bureau, Washington, D.C., Current Population Reports, series P23-206, en [www.census.gov](http://www.census.gov).
- SIEMCA (Sistema de Información Estadístico sobre las Migraciones en Centroamérica) (2002), *Uso de los datos censales para un análisis comparativo de la migración internacional en Centroamérica*, CELADE-SIEMCA, Santiago de Chile, serie Población y Desarrollo, 31, LC/L.1828-P.
- Silié, R., C. Segura y C. Dore (2002), *La nueva inmigración haitiana*, FLACSO, Santo Domingo, Rep. Dominicana.
- Thomas-Hope, E. (2002), *Human Trafficking in the Caribbean and the Human Rights of Migrants*, Conferencia Hemisférica sobre Migración Internacional: Derechos Humanos y Trata de Personas en las Américas, Santiago de Chile, noviembre.
- (2000), *Trends and patterns of migration to and from the Caribbean countries*, documento presentado al Simposio sobre Migración Internacional en las Américas, CEPAL-OIM, San José, 4-6 de septiembre.
- Villa, M. y J. Martínez (2004), *International migration in Latin America and the Caribbean: a summary view of trends and patterns*, CELADE, Santiago de Chile, mimeo.
- (2002), “Rasgos sociodemográficos y económicos de la migración internacional en América Latina y el Caribe”, en *Capítulos del SELA*, 65, mayo-agosto, pp. 26-67.



# Migrações internacionais e proteção social: O caso uruguaio

Rodolfo Saldain\*

## Introdução

O objeto de estudo apresentado admite duas abordagens iniciais: uma a partir da demografia e outra a partir da seguridade social. Sem dúvida, trata-se de um objeto de estudo interdisciplinar.

O enfoque aqui será dado à seguridade social, não se tem como objetivo explicar a mobilidade geográfica transfronteiriça de pessoas, embora esse seja um dado da realidade que as afeta. A partir dessa perspectiva, tem relevância a quantificação desses movimentos, suas características sociológicas e econômicas. Esses aspectos possuem influência direta sobre alguns pontos-chave dos programas de seguridade social, especialmente a cobertura populacional. Isso, por si só, constitui um dos grandes desafios do desenho de programas de proteção social. As migrações de mão-de-obra aumentam essa tensão.

Naturalmente, os movimentos populacionais de migração não são recentes. A própria configuração populacional de nossos países está diretamente ligada aos movimentos de migração. Uma proporção bem significativa dos uruguaios conta com um migrante em uma, duas ou três gerações atrás. As ondas de migração foram muito fortes dos últimos vinte cinco anos do século XIX até os anos 30 do século XX. Os últimos contingentes relevantes ingressaram no Uruguai por volta da segunda guerra mundial. Ainda assim, 8% da população registrada no censo de 1963 havia nascido no exterior. Essa porcentagem chegava a 13,5% em Montevideu. Entretanto, a partir da segunda metade do século XX, a emigração começou a exigir atenção, pois o Uruguai foi transformando-se em um país sistematicamente gerador de emigrantes.

---

\* Professor de Seguridade Social no Centro Latino-americano de Economia Humana (CLAEH), Advogado e ex-presidente do Banco de Previdência Social do Uruguai.

---

## A Seguridade Social no Uruguai

No Uruguai, os programas de seguridade social são uma parte essencial da maneira de ser nacional. No século atual, o desenvolvimento desses programas tem sido recebido pela sociedade uruguaia como um dos principais fatores de identidade nacional. O Uruguai foi definido como um dos países pioneiros no surgimento e desenvolvimento da seguridade social na região. No começo da década de 60, a seguridade social uruguaia havia se desenvolvido ao máximo e colocava-se no topo da América Latina<sup>1</sup>. A expressão seguridade social é relativamente ambígua em seu escopo e na própria natureza do objeto que o termo pretende conceituar. Muitas vezes, no debate público e em certas ocasiões no debate acadêmico, confunde-se o significado de seguridade social com o de seguro social e costuma-se perdê-la de vista quando a expressão se refere a uma técnica ou a um objetivo. A seguridade social é, fundamentalmente, um objetivo que a maioria das nações modernas apontaram como desejável durante este século, especialmente depois da segunda guerra mundial<sup>2</sup>, e, para alcançá-la, foram utilizadas diversas técnicas (seguro social, seguro comercial, poupança, assistência social etc). Para precisar o alcance do termo, considera-se como seguridade social o conjunto de programas que contemplam os riscos de invalidez, idade avançada e morte, doenças comuns, maternidade, encargos familiares, desemprego, riscos ocupacionais e serviços sociais.

Do ponto de vista de seus objetivos e instrumentos, os programas vigentes no Uruguai correspondem ao modelo bismarkiano. A população coberta define-se em função de seu vínculo com o mercado de trabalho, seja na condição de empregado ou autônomo. As prestações estão ligadas aos ingressos de contribuições prévias, o que se objetiva substituir, em determinada taxa. O financiamento e a geração de direitos baseiam-se nas contribuições sobre salários. Do ponto de vista legal, a partir de meados do século XX, a cobertura passa a ser universal e atinge todos aqueles que desenvolvem uma atividade lícita remunerada. Na prática, entretanto, essa cobertura legalmente universal encontra severas restrições para alcançar aqueles que desempenham atividades remuneradas fora da relação de dependência. Entretanto, devido à alta taxa de *salarização*, que tem caracterizado a economia nacional, no contexto regional, o problema apresenta características menos dominantes do que em outros países.

---

1. MESA-LAGO (1985:187).

2. HOBSBAWM (1995:103)

## Organização da seguridade social

A organização institucional da seguridade social tem como responsável político o Ministério do Trabalho e da Seguridade Social. Em matéria de assistência médica, existe também o Ministério da Saúde Pública<sup>3</sup>.

O principal órgão gestor da seguridade social uruguaia é o Banco de Previdência Social (BPS) – instituição autônoma criada pela Constituição de 1967 —, que administra o regime geral obrigatório, cujo orçamento das prestações representa algo acima de 80% do total dos gastos com seguridade social. A reforma de 1996 introduziu um segundo pilar complementar, obrigatório ou voluntário, de acordo com idade e renda, administrado por agentes privados, segundo a modalidade de capitalização individual. O BPS administra:

- (a) o regime geral de cobertura dos riscos de invalidez, idade avançada e morte<sup>4</sup>;
- (b) o seguro social para doença<sup>5</sup>;
- (c) o regime de salário-família<sup>6</sup>;
- (d) o subsídio para maternidade<sup>7</sup>;
- (e) o programa para desemprego<sup>8</sup>.

Para alguns grupos (profissionais universitários, notários, bancários, militares e policiais), a cobertura obrigatória dos riscos de invalidez, idade avançada e morte está a cargo de instituições específicas; autônomas, nos três primeiros casos, e integrantes do Poder Executivo, nos dois últimos.

- 
3. Os Ministérios da Defesa Nacional e do Interior são os organismos responsáveis em matéria de riscos de invalidez, idade avançada e morte e de assistência médica para militares e policiais, respectivamente.
  4. Inclui o programa de prestações não-contributivas sujeito às condições de renda e residência.
  5. Cobre as prestações assistenciais e monetárias por doença de trabalhadores do setor privado da economia.
  6. Cobre, por meio de um programa não-contributivo, os encargos familiares, destinado às famílias mais numerosas e de recursos escassos
  7. Oferece um subsídio monetário durante a licença-maternidade, substitutivo do salário. O âmbito de cobertura envolve as trabalhadoras do setor privado.
  8. Cobre o desemprego involuntário. A prestação é determinada por um período de seis meses e está sujeita à condição de um mínimo de contribuição prévia.

---

Os riscos profissionais (acidentes de trabalho e doenças ocupacionais) estão cobertos por um seguro obrigatório, que deve ser contratado no regime monopólico do Banco de Seguros do País<sup>9</sup>.

Do total de saídas da seguridade social, aproximadamente 80% destina-se ao subsistema de invalidez, idade avançada e morte; por isso, esses programas são bem dominantes.

A reforma do subsistema de invalidez, idade avançada e morte, vigente desde 1996

O novo modelo de previdência cria um esquema de proteção multipilar, no qual a renda em idade avançada ou diante do surgimento de algum dos outros riscos cobertos (incapacidade física e morte do provedor da família), não provirá exclusivamente do setor público ou do esforço financeiro da população ativa (solidariedade entre as gerações ou repartição). Cria-se um modelo ou sistema caracterizado como *misto*.

O caráter misto desse sistema provém fundamentalmente de dois elementos:

- (a) Em primeiro lugar, o novo programa recebe as contribuições e outorga as prestações de maneira combinada, uma parte – o primeiro pilar - pelo regime de aposentadoria por solidariedade entre as gerações (repartição) e outra - segundo pilar - pelo regime de aposentadoria por meio de poupança individual obrigatória (capitalização individual). Parte da contribuição do filiado destina-se ao primeiro pilar, público e de repartição, e parte, ao segundo pilar, de gestão privada competitiva e de capitalização individual;
- (b) Em segundo, co-participa o setor público como agente de proteção (regime de aposentadoria por solidariedade entre as gerações a cargo do BPS) juntamente com o setor privado (regime de aposentadoria por poupança individual obrigatória a cargo das AFAP e das seguradoras).

A Lei é aplicável, exclusivamente, aos filiados do BPS<sup>10</sup> e prevê a existência de três regimes: regime anterior, regime de transição e regime misto. O novo modelo constitui um

---

9. Oferece a assistência médica necessária e as prestações monetárias substitutivas do salário. O empregador descarrega completamente a sua responsabilidade no seguro, a não ser que lhe seja atribuída “culpa grave” no acontecimento do sinistro.

10. O Poder Executivo transferiu as iniciativas de ajuste dos regimes aplicáveis para as três instituições públicas não-estatais e aos dois serviços estatais. O parlamento aprovou duas dessas reformas, as relativas aos regimes especiais aplicáveis a notários e profissionais universitários.

ponto de inflexão, que se introduz em uma realidade na qual os regimes previdenciários têm grande tradição e cobertura populacional. Como consequência, é necessário prever a situação daquelas pessoas que estiveram filiadas ao sistema anterior<sup>11</sup>. Para isso, o ponto chave é a quantidade de anos de trabalho em potencial da pessoa até o futuro ou, o que é o mesmo, o volume de poupança que pode chegar a acumular no novo modelo.

Em virtude de tais considerações, estabeleceram-se três regimes:

- (a) Para os filiados que já haviam gerado o direito à aposentadoria pelo regime anterior a 31.12.96, mantém-se o regime integralmente, sem prejuízo da aplicação de alguma disposição do novo, enquanto lhe seja mais favorável.
- (b) Para os filiados com quarenta ou mais anos de idade em 01.04.96, são estabelecidas normas particulares de transição e, a princípio, não se integram ao esquema multipilar.
- (c) Para os filiados com menos de quarenta anos de idade em 01.04.96, para aqueles que ingressam no mercado de trabalho pela primeira vez ou para quem esteja classificado nos dois itens anteriores, mas tenha manifestado vontade em tal sentido, é aplicado o modelo misto.

A organização institucional do novo sistema de seguridade social é formada pelo Ministério do Trabalho e da Seguridade Social (MTSS), em seu papel de responsável pelo conjunto da política de seguridade social, pelo Banco de Previdência Social (BPS), responsável pela gestão do sistema de solidariedade entre gerações e pela arrecadação de todo o sistema, e pelo Banco Central do Uruguai (BCU), com caráter de organismo de supervisão dos novos atores da previdência (as Administradoras de Fundos de Poupança Previdenciária — AFAP e empresas seguradoras) desde a criação do pilar de poupança individual obrigatória<sup>12</sup>.

## Uruguai: país de emigração

No imaginário coletivo uruguaio, está fortemente definida a idéia de que o Uruguai foi um país de imigração. De fato, a maioria dos uruguaiois descende de algum imigrante

- 
11. A fim de diminuir o custo de transição, optou-se por manter um nível quantitativo de cobertura no regime público de base (primeiro pilar) semelhante ao do regime anterior reformado; por isso, não foi necessário prever procedimentos financeiros de reconhecimento de direitos em curso de aquisição (bônus de reconhecimento no esquema chileno, por exemplo).
  12. Na prestação de serviços especiais a certos grupos particulares, somam-se os caixas paraestatais, os serviços de aposentadoria e pensões militares e policiais. Por sua vez, a implementação efetiva da reforma foi coordenada pelo Escritório de Planejamento e Orçamento, por meio de duas estruturas ad-hoc, o Comitê de Avaliação e Acompanhamento e o Programa de Reforma da Seguridade Social.

---

europeu que chegou há duas ou três gerações. Em 1963, a proporção da população imigrante sobre a população total era de 8% e correspondia a 13,5% em Montevideu.

Entretanto, com o começo da industrialização e a expansão burocrática depois de 1933, o país deixa de absorver imigrantes, mas também coloca um fim à emigração. Montevideu absorve o excedente da população agropecuária. Isso, porém, dura pouco tempo. Trinta anos depois, o país assiste ao fim da experiência em meio a uma crise sem precedentes e, sobre as ruínas do projeto anterior, há o início de um enorme processo de emigração. É óbvio que o Uruguai não terá nenhum papel na captação de excedentes externos da força de trabalho que, a partir de 1960, mobiliza-se em todo o cone sul latino-americano. O volume de emigração entre 1963 e 1975 foi estimado entre 270.000 e 163.500 pessoas, existindo um certo consenso na estimativa intermediária de AGUIAR, que estabelece esse número em 200.000 pessoas, algo mais do que 7% da população total do país. Essas pessoas foram recrutadas nos setores potencialmente mais dinâmicos da população, e a avaliação de sua perda, sem dúvida, supera o que surgiria de um simples cálculo demográfico (AGUIAR, 1982).

As evidências coletadas pelos acadêmicos que estudaram os movimentos migratórios dos uruguaios indicam que existe uma forte propensão migratória generalizada em diversos estratos e grupos da sociedade uruguaia. Uma tendência secular aumentou o nível médio de expectativas de numerosos contingentes de uruguaios – sempre os potencialmente mais dinâmicos –, e a alternativa de migração encontra-se entre as possibilidades a serem efetivadas caso as circunstâncias a estimulem. Há mais de vinte anos, defendeu-se que, se o nível dos salários e o nível de emprego fossem variáveis pelo ajuste do modelo da política econômica vigente, que tende a ser afetada com a mudança das circunstâncias econômicas externas, o futuro não seria promissor. Portanto, se os problemas não fossem resolvidos em sua base sócio-econômica, poder-se-ia esperar novos e importantes fluxos migratórios (AGUIAR, 1982). De fato, isso foi o que ocorreu.

O Uruguai é um caso atípico com relação às colocações gerais com as quais se analisa a migração internacional, já que experimentou uma forte emigração sem estar submetido à pressão do alto crescimento demográfico e, por outro lado, figura entre os países da América Latina que detêm os melhores indicadores de desenvolvimento humano. O caso uruguaio envolve vários fenômenos que irão antecipar as modalidades migratórias que logo se estenderão a outros países da América Latina. O Uruguai começou muito cedo a desenvolver uma modalidade de migração que tem a ver com as limitações do modelo de desenvolvimento. O alto nível de educação da população e as expectativas depositadas na educação como mecanismo de mudança social geraram comportamentos e aspirações frustrados pela estagnação do crescimento econômico. A emigração foi uma forma de evadir os limites que a crise econômica impôs às possi-

bilidades de realização pessoal, às aspirações de estilos de vida e modelos de consumo próprios dos países desenvolvidos, fortemente interiorizados em uma parte importante da população uruguaia (PELLEGRINO, 2001).

O perfil dos emigrantes que surge nos censos dos anos 90, da mesma maneira que nos anos 80, com destino à Argentina, talvez por seu caráter massivo e pela proximidade, assemelha-se ao da média da população que não emigra. Por sua vez, os emigrantes com outros destinos apresentam um perfil notoriamente mais seletivo quanto ao nível de educação e à inserção ocupacional. A proporção de pessoas com mais de 10 anos de estudos, assim como de profissionais, técnicos, diretores, gerentes, entre outros, é significativamente mais elevada do que a dos residentes no país (PELLEGRINO, 2001).

O Quadro 1 mostra a presença de uruguaios nos diferentes países do continente americano, em diferentes anos. A Argentina predomina claramente como destino dos emigrantes uruguaios, seguida pelo Brasil e pelos Estados Unidos, dentro do continente.

As estatísticas disponíveis não mostram, porém, o impacto da última onda de emigração, sobretudo a partir do ano 2000. A experiência cotidiana parece indicar que essa nova onda teve como principais destinos os Estados Unidos e a Europa (a Espanha, em especial). Vale notar que a principal atração agora provém de países desenvolvidos. Essa tendência é facilitada pela não exigência de visto para entrar nos Estados Unidos, vigente até o ano de 2003, assim como pelo amplo número de pessoas que obtiveram cidadania européia por meio de seus ascendentes imigrantes.

Com relação aos estrangeiros no Uruguai, o censo mostra a evolução indicada no Quadro 2. A partir dessa informação, percebe-se que a população do Uruguai nascida no estrangeiro decresce pesquisa a pesquisa. Essa tendência está marcada pela população não-americana, que, no censo de 1996, correspondia a somente 40% daquela pesquisada em 1975. Os nascidos em outros países da América, ao contrário, tiveram um crescimento que mereceria certa análise, mas isso vai além dos objetivos deste estudo.

## **O caso da fronteira uruguaio-brasileira**

O Uruguai faz fronteira com a Argentina e o Brasil. Em ambos os casos, segundo as respectivas situações econômicas e de trabalho, constituíram, historicamente, os principais destinos da força de trabalho, como mostram os quadros incluídos no Anexo. Entretanto, nos últimos anos, a mobilidade da mão-de-obra para a Argentina e o Brasil limitou-se, principalmente, aos trabalhadores de baixa qualificação e, em especial, aos residentes nas fronteiras.

---

Em 21 de agosto de 2002, os Governos do Uruguai e do Brasil outorgaram uma convenção<sup>13</sup> de permissão de residência, estudo e trabalho para os cidadãos que vivem nas fronteiras desses países. Segundo essa convenção, os cidadãos dos dois Estados, residentes nas localidades fronteiriças que enumera (fronteira seca), poderão obter: (a) permissão para residência na localidade vizinha situada no território do outro Estado, à qual fica vinculada; (b) permissão de trabalho, ofício ou profissão, com as conseqüentes obrigações e direitos de seguridade social; e (c) assistência em estabelecimentos de ensino público ou privado. Os direitos mencionados estendem-se aos aposentados e beneficiários. A qualidade de fronteiriço, que será concedida mediante um documento especial, poderá ser inicialmente outorgada por 5 anos, prorrogável por igual período e, terminado esse período, poderá ser concedida por tempo indeterminado e valerá, sob quaisquer circunstâncias, exclusivamente dentro dos limites da localidade para a qual seja concedida.

Esse esforço enquadra-se na comum intenção de ambos os governos de reforçar os esquemas de proteção social dos trabalhadores fronteiriços. O tráfego de trabalhadores na fronteira entre Brasil e Uruguai tem um alto componente de trabalhadores rurais com ocupações temporárias em tarefas fundamentalmente agrícolas. Esses trabalhadores encontram-se, em geral, em situações de desproteção social. A concepção bismarkiana dominante nos seguros sociais da região é, provavelmente, inapropriada para oferecer cobertura a esse tipo de trabalhador. Até mesmo em casos como o uruguaio, em que a geração de direitos de seguridade social dos trabalhadores rurais conta com um regime especial, no qual o empregador não tributa em função da mão-de-obra ocupada.

No ano de 1998, promulgou-se a Lei 16.929, pela qual o direito de receber benefícios não-contributivos por idade e invalidez é mantido para os cidadãos uruguaios titulares, inclusive se residirem na República Federativa do Brasil ou na República Argentina a uma distância não superior a cinco quilômetros do limite fronteiriço.

## **Internacionalização da seguridade social**

As convenções bilaterais existentes cumpriram um papel importante e, principalmente, permitiram acumular uma experiência muito rica a esse respeito. No entanto, não estão plenamente preparadas para serem submetidas à tensão da mobilidade dos recursos humanos no seu contexto de integração regional progressiva. A mobilidade dos recursos humanos entre os Estados apresenta, basicamente, três

---

13. Ratificada pelo Uruguai diante da Lei 17.659, de 19 de junho de 2003.

tipos de problemas: períodos de ausência de cobertura, coordenação das legislações e harmonização ou convergência destas.

Os sistemas nacionais de seguridade social têm, especialmente na América Latina e no Caribe, importantes contingentes da população fora dos respectivos esquemas de proteção. Esse é o caso de boa parte da população rural ou agrícola e, até mesmo, de estratos urbanos. Esse é um ponto em que a diferenciação intra-regional é bem marcante.

O caso mais marcante é, provavelmente, o da informalidade da fronteira. O tráfego de trabalhadores pelas fronteiras nacionais é um fenômeno de longa data que, muito provavelmente, aumentará no futuro. Em boa parte dos casos, em especial quando se buscam oportunidades de emprego no setor agrícola, essas migrações são totalmente informais e geram situações de ausência de cobertura. Isso tende a aumentar no futuro.

## Coordenação da aplicação da legislação

Esse é o tema derivado, por excelência, das migrações da força de trabalho e dos processos de integração. Constitui, em geral, o primeiro efeito desses últimos sobre os sistemas de seguridade social.

Por coordenação, não se deve entender a criação de um sistema de seguridade social particular para os migrantes, nem uma modificação do conjunto das legislações. Trata-se, simplesmente, de determinar qual legislação nacional deve ser aplicada; de assegurar a igualdade de tratamento; de somar os períodos de seguro, de emprego ou de residência, cumpridos conforme as diferentes legislações aplicadas sucessivamente, com vistas à aquisição de direitos e, quando for o momento, ao seu cálculo; por último, de eliminar os obstáculos de ordem jurídica ou administrativa quando do pagamento das prestações em caso de residência ou estada temporária dos beneficiários – pessoas protegidas, familiares ou sobreviventes – no território de qualquer Estado participante do processo. Trata-se dos objetivos tradicionais da coordenação internacional das legislações de seguridade social, tal como prevista por razões acima de tudo sociais, pelas normas da OIT, e a qual as convenções bilaterais e multilaterais se esforçam para realizar (VOIRIN, 1992:436).

Os principais pontos da coordenação legislativa são os seguintes:

(a) *Determinação da legislação aplicável.* Mediante as regras de determinação da legislação aplicável – essência da maioria das convenções bilaterais –, evitam-se situações de ausência de cobertura ou de duplicação desta. Essas regras são de grande

---

significado não apenas na etapa de desfrute das prestações, é também uma das etapas de geração dos direitos. Em geral, as convenções bilaterais e multilaterais consagram a possibilidade de que trabalhadores temporariamente transferidos de um país a outro possam manter sua situação com a seguridade social regulada pelo país original. Essa solução de admissão de transferências temporárias mantendo sujeição à legislação de origem tem seu *ratio legis* tanto por razões de simplicidade administrativa<sup>14</sup>, quanto para assegurar uma melhor proteção ao trabalhador.

(b) *Igualdade de tratamento dos trabalhadores migrantes*. Os trabalhadores migrantes têm os mesmos direitos e obrigações que os cidadãos do país receptor. Esse princípio garante a sujeição dos indivíduos às mesmas obrigações e aos mesmos direitos, sob as mesmas condições que os cidadãos do Estado acolhedor.

A seguinte cláusula contém uma conceituação normalmente aceita desse princípio:

Os trabalhadores de uma das Partes Contratantes que exerçam uma atividade de trabalho por conta própria ou alheia no território da outra Parte estarão submetidos à legislação desta Parte e dela se beneficiarão no que diz respeito à Seguridade Social, sob as mesmas condições que os trabalhadores desta última.<sup>15</sup>

A igualdade de tratamento tem duas limitações: uma derivada do âmbito subjetivo contido na convenção e outra derivada de seu âmbito material. As convenções bilaterais ou multilaterais têm, por regra geral, uma cláusula específica que delimita o campo da aplicação pessoal, a qual pode não ser geral e excluir algum grupo de trabalhadores. Por regra geral, a legislação aplicável determina-se com base no princípio da territorialidade: aplica-se a legislação do Estado onde a tarefa é cumprida. Dentre as exceções comuns dessa regra, encontram-se: (a) a possibilidade de transferências temporárias mantendo sujeição à legislação de origem; (b) o caso de certos trabalhadores vinculados ao transporte internacional; (c) certo pessoal de missões diplomáticas e consulados; (d) certos trabalhadores de embarcações; e (e) certos funcionários públicos.

Da mesma maneira, a cláusula relativa ao campo de aplicação material pode excluir da convenção alguns riscos ou contingências. Não existe exclusão com relação aos riscos de invalidez, idade avançada e morte em sua modalidade contributiva de cobertura, mas pode existir quanto à modalidade não-contributiva e às demais contingências normalmente consideradas dentro da seguridade social. Por exemplo, a convenção chileno-uruguaia tem esta definição de seu âmbito de aplicação material:

---

14. Evita requerimento de filiação e demais tramitações por períodos curtos.

15. Tirada da convenção bilateral outorgada entre Espanha e Uruguai.

1- A presente Convenção se aplicará:

- A) Com relação ao Uruguai, à legislação relativa às prestações contributivas da Seguridade Social no que se refere aos:
- Regimes de aposentadoria e pensões baseados no sistema de repartição e de capitalização individual.
- B) Com relação ao Chile, à legislação sobre:
- O sistema de aposentadoria por idade, aposentadoria por invalidez e pensão por morte, baseado na capitalização individual; e os regimes de aposentadoria por idade, invalidez e pensão por morte, administrados pelo Instituto de Normalização Previdenciária.
  - Os regimes de prestações à saúde, para efeitos do disposto no artigo 15, número 6.

2- A presente Convenção será aplicada igualmente às leis e aos regulamentos que, no futuro, complementem ou modifiquem as assinaladas no número 1.

(c) *Totalização dos períodos de contribuição ou seguro (manutenção dos direitos em curso de aquisição) e repartição das prestações.*

Mediante esse procedimento, são somados os diferentes períodos de contribuição em dois ou mais Estados, a fim de obter a prestação. Um exemplo de texto que se refere à regra de totalização seria o seguinte:

1. Os períodos de seguro ou contribuição cumpridos nos territórios dos Estados-membros serão considerados, para a concessão das prestações por idade avançada, invalidez ou morte, segundo a forma e as condições estabelecidas no Regulamento Administrativo. Tal Regulamento Administrativo estabelecerá também os mecanismos de pagamento proporcional das prestações.

2. O Estado-membro onde o trabalhador tenha contribuído por um período inferior a doze meses poderá não reconhecer as prestações, independente de tal período ser computado pelos demais Estados-membros.

3. Caso o trabalhador ou seus familiares e dependentes não tenham reunido o direito às prestações de acordo com as disposições da cláusula 1, serão também computados os serviços prestados em outro Estado que tenha celebrado convenções bilaterais ou multilaterais de seguridade social com qualquer dos Estados-membros.

---

4. Se apenas um dos Estados-membros tiver acertado uma convenção de seguridade social com outro país, para a aplicação da cláusula 3, será necessário que esse Estado-membro assuma como próprio o período de seguro ou contribuição cumprido nesse terceiro país.<sup>16</sup>

A obrigação de pagamento de cada Estado é determinada em função da regra *pro rata temporis*. O texto a seguir exemplifica uma das fórmulas de recepção do princípio citado:

2- Desse modo, a Instituição Responsável de cada Parte determinará o direito às prestações, totalizando os períodos de seguro cumpridos de acordo com a legislação da outra Parte com os seus próprios. Assim que termina a totalização, começa o direito à prestação; para o cálculo da quantia a pagar, serão aplicadas as seguintes regras:

- a) Será determinada a quantia da prestação à qual o interessado teria direito se todos os períodos de seguro totalizados tivessem sido cumpridos de acordo com a sua própria legislação (benefício teórico).
- b) O valor da prestação será estabelecido mediante a aplicação ao benefício teórico, calculado segundo a sua legislação, na mesma proporção existente entre o período de seguro cumprido na Parte à qual pertence a Instituição Responsável pelo cálculo da prestação e à totalidade dos períodos de seguro cumpridos em ambas as Partes (benefício *pro rata*).
- c) Se a legislação de alguma das Partes exige uma duração máxima de períodos de seguro para o reconhecimento de uma prestação completa, a Instituição Responsável dessa Parte levará em conta, a fim de realizar a totalização, apenas os períodos de contribuição da outra Parte necessários para alcançar o direito a tal benefício.

3- Determinados os direitos, conforme estabelecido nos parágrafos precedentes, a Instituição Responsável de cada Parte reconhecerá e pagará a prestação que seja mais favorável ao interessado, independentemente da resolução adotada pela Instituição Responsável da outra Parte<sup>17</sup>.

(d) *Pagamento extraterritorial das prestações monetárias ou exportação de benefícios ou conservação dos direitos adquiridos.*

A convenção uruguaio-chilena, por exemplo, adota o princípio diante da seguinte redação:

---

16. Tirado do Acordo Multilateral do MERCOSUL, pendente de seguridade social e pendente de vigência.

17. Tirado da convenção bilateral outorgada entre Espanha e Uruguai.

Os benefícios e outras prestações que devam ser pagas por uma das Partes e previstas no artigo 2, inclusive os benefícios adquiridos em virtude desta Convenção, não estarão sujeitos à redução, modificação, suspensão ou supressão pelo fato de o beneficiário permanecer ou residir no território da outra Parte. Essas prestações poderão ser concedidas aos beneficiários que residam no território de um terceiro Estado sob as mesmas condições e com igual extensão que teriam caso permanecessem ou residissem no território de uma das Partes Contratantes.

A convenção uruguaio–espanhola é expressa em termos muito semelhantes, mas prevê alguma limitação:

1- Salvo alguma disposição em contrário estabelecida na Convenção, os benefícios e outras prestações econômicas reconhecidas pelas Partes e contidas no Artigo 2, com exceção daquelas relativas à incapacidade temporária em casos de doenças ocupacionais ou acidentes de trabalho, não estarão sujeitos à redução, modificação, suspensão, supressão ou retenção pelo fato de o beneficiário encontrar-se ou residir no território da outra Parte e estarão em vigor neste.

2- As prestações reconhecidas com base nesta Convenção para beneficiários que residam em um terceiro país estarão em vigor sob as mesmas condições e com igual extensão que as destinadas aos beneficiários residentes nesse terceiro país.

3- O disposto nas cláusulas anteriores não se aplicará às prestações não-contributivas de ambos os países.

(e) *Coordenação administrativa*

As convenções costumam definir certos âmbitos de coordenação ou colaboração administrativa.

Por exemplo, a convenção espanhol–uruguaia estabelece:

1- As Instituições Responsáveis de ambas as Partes poderão solicitar, em qualquer momento, exames médicos, comprovações de situações e atos dos quais possa derivar a aquisição, modificação, suspensão, redução, extinção, supressão ou manutenção do direito a prestações por elas reconhecidas. Os gastos gerados em consequência serão reembolsados, sem demora, pela Instituição Responsável que solicitou o exame ou a comprovação, quando do recebimento das justificativas detalhadas de tais gastos.

---

2- Diante da existência de pagamentos em excesso por uma das Partes Contratantes por aplicação desta Convenção, a outra Parte poderá realizar o desconto de tal importância mediante solicitação da primeira, exclusivamente no caso de haver atrasos não recebidos pelo beneficiário. Em hipótese alguma, essa cobrança excessiva poderá ser descontada dos pagamentos periódicos.

A convenção chileno–uruguaia contém um conjunto mais detalhado de disposições:

1- As solicitações, declarações, recursos e outros documentos que, para efeitos de aplicação da legislação de uma Parte, devam ser apresentados em um prazo determinado às Autoridades ou Instituições Gestoras correspondentes dessa Parte serão considerados apresentados a estas caso tenham sido submetidos, dentro do mesmo prazo, à Autoridade ou ao Organismo correspondente da outra Parte.

2- As solicitações de prestações apresentadas em virtude da legislação de uma Parte também serão consideradas solicitações para uma prestação semelhante em virtude da legislação da outra Parte.

3- A data em que tais solicitações, declarações ou recursos tenham sido apresentados diante de uma Parte Contratante será considerada a data de prestações diante da outra Parte.

#### Artigo 19

### AJUDA ADMINISTRATIVA

Para a aplicação desta Convenção, as Autoridades Competentes, as Instituições Gestoras e os Organismos de Ligação de ambas as Partes poderão solicitar, a qualquer momento, exames médicos, comprovações de situações e atos dos quais possa derivar a aquisição, modificação, suspensão, redução, extinção, supressão ou manutenção do direito às prestações por eles reconhecido. Os gastos gerados em consequência serão reembolsados, sem demora, pela Instituição Gestora que solicitou o exame ou a comprovação, quando do recebimento das justificativas detalhadas de tais gastos.

#### Artigo 20

### ISENÇÃO DE IMPOSTOS, DIREITOS E EXIGÊNCIAS DE LEGALIZAÇÃO

1- As isenções dos direitos de registro, de escritura, de carimbo e de taxas consulares e outros análogos, previstos na legislação de cada uma

das Partes Contratantes, serão estendidas aos certificados e documentos expedidos pelas Instituições Gestoras da outra Parte na aplicação da presente Convenção.

2- Todos os atos administrativos e documentos, que sejam expedidos para a aplicação da presente Convenção, serão dispensados dos requisitos de legalização ou de outras formalidades similares para sua utilização pelas Instituições Gestoras da outra Parte.

Nos casos em que há diferença de idioma, os acordos administrativos costumam estabelecer o uso de formulários nos diversos idiomas envolvidos, a fim de evitar a necessidade de tradução.

De fato, o grau de eficiência e eficácia na coordenação entre as Instituições de ligação é um dos pontos críticos de uma autêntica internacionalização e cobertura dos trabalhadores migrantes. O fracasso dessa coordenação determina a falta de cobertura dos trabalhadores envolvidos.

## Harmonização ou convergência

Alguns autores assumem que a harmonização e a convergência são praticamente sinônimas (v. gr. VOIRIN [1992:443] considera esses dois termos muito parecidos). De acordo com este estudo, existe uma distinção muito relevante: *harmonizar* é colocar em harmonia – fazer com que não exista discordância ou recusa – dois ou mais sistemas de seguridade social, enquanto que *convergir* é levar dois ou mais sistemas a se unirem em um ponto. *Convergir* seria, conseqüentemente, um passo a mais que *harmonizar* e dois a mais que coordenar.

NÓBREGA PIZARRO (1996) indica que a *harmonização* ocorre em maior ou menor grau no próprio conteúdo dos sistemas nacionais, que se traduzem, por regra geral, no estabelecimento de normas mínimas, como pode ser o caso da Convenção Internacional do Trabalho N.º 102. Trata-se de um conceito relativo freqüentemente expresso em porcentagens. A *convergência* refere-se à política e aos objetivos no domínio da proteção social e consiste, levando em conta a existência de problemas comuns dos sistemas nacionais, na definição de objetivos comuns de acordo com os quais as políticas nacionais devem ser orientadas.

A harmonização ou convergência das legislações de seguridade social são medidas cujo objetivo deveria ser não contrapor, a princípio, os particularismos, de fato algumas vezes formais, dos sistemas nacionais, mas sim extrair deles os

---

aspectos essenciais sobre os quais não seria admissível uma regressão social e sobre os quais seria desejável e possível uma convergência no progresso (VOIRIN, 1992:443).

A noção de harmonização ou convergência expressa determinados níveis mínimos de proteção social aplicáveis a todos os países que formam parte de um processo específico de integração. Essa etapa, mais difícil quanto mais assimétricos os níveis de proteção vigentes em cada país, implica um processo de progressiva aproximação ou delimitação da diversidade. As medidas de harmonização ou convergência, em matéria de seguridade social, tendem a focar os aspectos essenciais dos diferentes sistemas nacionais, sobre os quais se entenda que não deva haver regressão e em relação aos quais possa ser considerado possível e conveniente uma aproximação das diferentes realidades nacionais participantes do processo de integração.

Segundo o Tratado de Assunção, o MERCOSUL implica o “compromisso dos Estados-membros em harmonizar suas legislações nas áreas pertinentes, a fim de lograr o fortalecimento do processo de integração” (artigo 1, cláusula final). A harmonização legislativa em matéria de seguridade social tem, nessa norma, seu fundamento de direito positivo comunitário; portanto, é necessária para fortalecer o processo de integração, o qual reconhece um elemento central na livre circulação dos fatores produtivos, o que inclui o fator trabalho.

Como se pode compreender facilmente, essa instância requer certa transnacionalização na fixação da política de seguridade social<sup>18</sup>. A coordenação, ao contrário, não exige, em essência, mais do que acordar certas regras para determinar a legislação aplicável e reconhecer, no próprio Estado, a virtualidade jurídica de certos fatos ocorridos em outros. A harmonização e, ainda em maior grau, a convergência estão exigindo mudanças em certos aspectos das políticas de proteção social interna, como efeito de acordos transnacionalizados.

Os processos de coordenação da legislação aplicável são relativamente transparentes em atenção aos eventuais graus diferentes de desenvolvimento dos esquemas nacionais de proteção social. Entretanto, os processos de harmonização e convergência se vêem fortemente dificultados quando existem altos graus de diferenciação intra-regional, tal como ocorre na América Latina e inclusive entre países signatários do Tratado de Assunção. Em particular, essa dificuldade surge da existência de uma forte diferenciação com relação ao processo de envelhecimento

---

18. Conforme a Recomendação do Conselho da Comunidade Européia de julho de 1992, “a estratégia da convergência tem por finalidade fixar objetivos comuns que sirvam de guia às políticas dos Estados para permitir a coexistência de diferentes sistemas nacionais”.

da população, das estruturas familiares, da *salarização* e formalização do mercado de trabalho, da cobertura da população, dos programas de seguridade social, assim como da pressão tributária derivada de tais programas.

As convenções internacionais de seguridade social outorgadas pelo Uruguai

O Uruguai outorgou um conjunto relevante de convenções internacionais de seguridade social, a maioria delas bilaterais e duas multilaterais. A maior experiência nacional e regional está nas convenções bilaterais. No quadro 6, são detalhadas as convenções bilaterais outorgadas pelo Uruguai.

A maioria das convenções corresponde a um esquema geral comum, chamadas convenções bilaterais típicas. Estas convenções prevêm as seguintes cláusulas:

- Campo de aplicação material;
- Campo de aplicação pessoal;
- Princípio da igualdade de tratamento;
- Conservação dos direitos adquiridos e pagamento das prestações no exterior;
- Determinação da legislação aplicável;
- Transferências temporárias de trabalhadores;
- Totalização de períodos de seguro;
- Regra “pro rata temporis”;
- Previsões sobre o pilar e o nível de capitalização individual;
- Organismos de ligação.

Outras convenções, mais excepcionais, chamadas convenções bilaterais atípicas têm um alcance significativamente mais limitado. Nessa situação, encontram-se as convenções com a Suíça e com os Estados Unidos. No caso da convenção com a Suíça, está limitada a prever a reciprocidade de tratamento e a devolução

---

de contribuições aos cidadãos que não tenham gerado direito às prestações, assim como o pagamento de prestações a residentes em outro Estado. No caso do acordo com os Estados Unidos, limita-se à possibilidade de pagamento no exterior.

Faltando pouco para o início do processo de integração regional, assumiu-se que, partindo da experiência bilateral, era necessário outorgar uma convenção multilateral capaz de estabelecer um mecanismo unificado de coordenação dos sistemas previdenciários no âmbito do MERCOSUL. A referida norma não implicaria na alteração dos respectivos sistemas de seguridade social, mas se orientava a permitir a preservação dos direitos adquiridos, ou em fase de aquisição, pelos trabalhadores ou seus dependentes, quando se encontrassem no território dos países participantes. A opção de regular a coordenação entre as diversas legislações nacionais constitui, em princípio, um método rápido e eficaz para superar os obstáculos com relação à livre circulação dos trabalhadores e para superar os mecanismos de discriminação derivados da nacionalidade. Essa opção, amparada na experiência da União Européia, supera as dificuldades de processos mais ambiciosos, tendentes à harmonização ou convergência das legislações (VIANA, 1996). Existia a respeito um antecedente relevante, a Convenção Ibero-americana de Seguridade Social, em vigor para muitos países ibero-americanos<sup>19</sup>.

O acordo multilateral Mercosul, sem vigência em 31 de maio de 2004, tem a seguinte estrutura:

- Âmbito de aplicação pessoal
  - Trabalhadores, familiares e dependentes
- Âmbito de aplicação material
  - Prestações contributivas monetárias
  - Prestações à saúde
  - Não compreende prestações não-contributivas
- Determinação da legislação aplicável
  - Estado onde trabalha
  - Exceções: transferências temporárias, transporte internacional, marinho, diplomatas e funcionários internacionais.

---

19. A própria Organização Ibero-americana de Seguridade Social (OISS) colaborou ativamente com o processo de elaboração da convenção multilateral do MERCOSUL.

- Prestações à saúde
  - Trabalhadores transferidos temporariamente, familiares e dependentes
  - Prévia autorização da Entidade Gestora do Estado de origem
- Totalização dos períodos de seguro ou contribuição
  - Previsto para as prestações relativas à idade avançada, invalidez e morte.
  - Exclusão da totalização dos períodos mínimos de seguro para prestações monetárias à saúde, de maternidade e desemprego.
  - Incorporação de períodos amparados por convenções bilaterais com terceiros países.
- Aplicabilidade em regimes de capitalização individual
  - Pagamento de prestações sem redução

## Conclusões

Nada faz pensar que as migrações relacionadas ao trabalho diminuirão nos próximos anos e décadas. Pelo contrário, é razoável supor um aumento dos movimentos, devido às facilidades de comunicação e, provavelmente, à manutenção das desigualdades de desenvolvimento econômico e às conseguintes oportunidades pessoais.

Além disso, regionalmente, o aprofundamento dos processos de integração, provavelmente, dinamizará os movimentos intra-regionais. As características que esses processos têm apresentado não permitem supor que seja possível avançar em direção a medidas de harmonização ou convergência dos sistemas. Existem importantes diferenças e assimetrias que, no futuro próximo, não são vistas como atenuáveis. Em função disso, faz-se necessário focar a criação e o funcionamento prático dos procedimentos de coordenação.

A vida profissional fez com que o tema das migrações e as convenções bilaterais de seguridade social fossem analisados em momentos muito diferentes. Nos últimos anos da década de 80, no século passado, pouco depois do fim da ditadura militar, foi necessário analisar esse ponto. Desde os anos 70, o Uruguai havia sofrido uma forte emigração e os instrumentos internacionais disponíveis eram muito limitados; não incluíam países que haviam sido destino de importantes contingentes uruguayos. Naquela oportunidade, junto com a Chancelaria, estabeleceu-se uma política que priorizou a negociação e a outorga de convenções bilaterais com o

---

maior número possível de países. Atualmente, o Uruguai tem mais do dobro de convenções bilaterais que os vigentes há vinte anos. Entretanto, o impacto global parece ser mínimo, de acordo com as informações estatísticas oficiais disponíveis. O número de casos pessoais cobertos é muito pequeno.

Mas não apenas os resultados da cobertura populacional por meio de convenções bilaterais são insatisfatórios, pior ainda: as ineficiências na gestão e administração dessas convenções bilaterais são alarmantes. A experiência profissional demonstra que a tramitação de uma prestação, inclusive entre países vizinhos, sem barreiras de idioma, pode levar vários anos. E não é sempre que é possível conceder o direito.

Vinte anos de experiência profissional permitem sugerir:

- A outorga de convenções bilaterais e multilaterais é muito importante, imprescindível. Entretanto, está muito longe de ser suficiente.
- O ponto-chave, de acordo com este estudo, mais uma vez, está na gestão. No esquema das convenções bilaterais, e inclusive do acordo multilateral com vigência pendente no MERCOSUL, os organismos de ligação e seu relacionamento apresentam-se como o ponto central para o aperfeiçoamento. Os esforços para melhorar os procedimentos de trabalho dos organismos de ligação terão um impacto muito forte na cobertura efetiva das convenções.

No entanto, é impossível omitir uma má notícia. As convenções, ainda que se consiga administrá-las com uma significativa eficácia e eficiência, muito dificilmente alcançarão uma porção apontada como bastante importante nas migrações de trabalho: os trabalhadores fronteiriços, especialmente os ocupados em atividades agropecuárias. Nesse ponto, o problema não são as migrações em si, mas as próprias características de desenho dos programas, especialmente aqueles com uma estrutura bismarkiana. As limitações dos programas dessa inspiração não permitem alcançar certos setores não estruturados, particularmente os vinculados à atividade agropecuária. No caso de riscos de curto prazo, tais como riscos profissionais, a mobilidade transnacional dos trabalhadores rurais fronteiriços apresenta desafios ainda não resolvidos adequadamente.

## Bibliografia

AGUIAR, César. *Uruguay: país de emigración*. Montevidéo, Ediciones de la Banda Oriental, 1982.

HOBSBAWM, Eric. *Historia del Siglo XX. Crítica*. Barcelona, Grijalbo Mondadori, 1995.

MESA LAGO, Carmelo. "El Desarrollo de la Seguridad Social en América Latina". Estudios e Informes de la CEPAL N° 43, Santiago, 1985.

NOBREGA PIZARRO, Sebastião. *Notas sobre el sistema de coordinación de las legislaciones de seguridad social de los Países miembros de la Comunidad Europea. Nociones generales, principios fundamentales y campo de aplicación*. Revista de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, 2/1996.

PELLEGRINO, Adela. *Migrantes Latinoamericanos y Caribeños*. CEPAL / Programa de Población de la Facultad de Ciencias Sociales de la UDELAR (Uruguay). Montevidéo, 2001.

REGLAMENTOS 1408/71 Y 574/72 (Comunidades Europeas). Madrid, Instituto Nacional de Seguridad Social, 1990.

VIANA ESTEVAO DE MORAES, Marcelo. *Globalización, integración regional y protección social. La seguridad social y el MERCOSUR*. Revista de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, 2/1996.

VOIRIN, Michel. Procesos de integración y seguridad social: La experiencia europea. *In: La Seguridad Social y el País Moderno*. México, FCE/IMSS/ISSSTE, p.433-450.

## ANEXO

**Quadro 1. Nascidos no Uruguai e em países da América em diferentes anos.**

País de Residência	Ano	Total*	Nascidos no Estrangeiro	Nascidos no Uruguai
Country of Residence	Year	Total*	Total Population	Foreign born population
Argentina	1960	20.010.539	2.540.226	53.974
	1970	23.390.050	2.193.330	58.300
	1980	27.947.446	1.857.703	109.724
	1991	32.615.528	1.605.871	133.653
Bolívia	1976	4.613.486	58.070	193
	1992	6.420.792	59.807	327
Brasil/	1960*	70.191.370	1.252.467	11.390
Brazil	1970*	93.139.037	1.229.128	13.582
	1980	119.002.606	1.110.910	21.238
	1991	146.825.475	767.780	22.141
Chile	1970	8.884.768	88.881	759
	1982	11.329.736	84.345	989
	1992	13.348.401	114.597	1.599
Colômbia	1964*	17.484.508	74.055	...
	1985*	27.837.932	...	...
	1993	33.109.840	106.162	316
Costa Rica	1963	1.336.274	34.981	...
	1973	1.871.780	46.077	71
	1984	2.416.809	88.954	201
Cuba	1970*	8.569.121	130.244	...
	1981*	9.723.605	128.392	...
Equador	1982	8.060.712	75.404	458
	1990	9.648.189	73.179	406
El Salvador	1971*	3.554.648	22.432	22
	1992	5.118.599	26.279	66
Guatemala	1973	5.160.221	37.454	...
	1981	6.054.227	40.220	...
	1994	8.331.874	41.352	68
Haiti /	1971	4.329.991	6.000	...
Haiti	1982*	5.053.189	...	...
Honduras	1961*	1.884.765	51.204	...
	1974*	2.656.948	...	...
	1988*	4.248.561	34.387	...

México /	1970*	48.225.238	191.159	...
México	1980*	66.846.833	268.900	1.553
	1990	81.249.645	340.824	1.097
Nicarágua	1971	1.877.952	21.174	...
	1995	4.357.099	26.043	...
Panamá /	1970	1.352.344	57.275	...
Panama	1980	1.824.796	47.722	144
	1990	2.329.329	61.394	144
Paraguai	1972	2.357.955	79.686	763
	1982	3.029.830	166.879	2.311
	1992	4.152.588	187.372	3.029
Peru /	1972*	13.538.208	67.186	...
Peru	1981	17.005.210	66.925	527
	1993	22.048.356	52.725	399
República Dominicana /	1970	4.009.458	32.419	33
Dominican Republic	1981*	5.545.741	...	...
Venezuela	1993*	7.293.390	...	...
	1971	10.721.522	582.560	793
	1981	14.516.735	1.048.159	7.007
	1990	18.105.265	1.024.121	5.454
Canadá /	1971	21.568.310	...	...
Canada	1981	24.083.495	3.843.325	4.135
	1986	25.309.330	3.908.150	4.235
	1991*	26.994.045	4.342.885	...
	1996*	28.528.125	4.967.035	5.710
Estados Unidos /	1970	203.235.298	9.619.302	5.092
United States	1980*	226.545.805	14.080.100	13.278
	1990*	248.709.873	19.767.316	18.211

Base de dados IMILA - Investigación de la Migración Internacional de Latinoamérica.

Observação: ... Informação não disponível na CELADE

\* números obtidos de publicações de censos

Fonte: CELADE

**Quadro 2- População recenseada no Uruguai, de acordo com o lugar de nascimento.**

Ano do censo	1975	1985	1996
Total da População	2.788.429	2.955.241	3.163.763
Total de nascidos no exterior	131.800	103.002	92.378
Argentina	19.051	19.671	26.256
Bolívia	247	211	376
Brasil	14.315	12.332	13.521
Chile	1.006	1.439	1.726
Colômbia	133	227	362
Costa Rica			41
Cuba			352
Equador	106	199	235
El Salvador			18
Guatemala			27
Haiti			2
Honduras			17
México		251	362
Nicarágua			36
Panamá			75
Paraguai	1.593	1.421	1.512
Peru	173	241	528
República Dominicana			37
Venezuela	100	364	7.374
Canadá	95	245	388
Estados Unidos	787	1.025	1.451
Barbados			1
Belize			1
Guiana			1
Trinidad e Tobago			7
Total de americanos	37.606	37.626	54.706
Não americanos	94.194	65.376	37.672

### **Quadro 3- Esquema geral de uma convenção bilateral de seguridade social**

Título I			<i>Contém as disposições gerais</i>
		Art.1	Definições
		Art.2	Campo de aplicação material. Define os riscos cobertos.
		Art.3	Campo de aplicação pessoal
		Art.4	Princípio da igualdade de tratamento
		Art.5	Conservação dos direitos adquiridos e pagamento das prestações no estrangeiro
Título II			<i>Disposições sobre a legislação aplicável</i>
		Art.6	Norma geral
		Art.7	Normas especiais e exceções <ul style="list-style-type: none"> <li>• Transferências temporárias</li> <li>• Pessoal itinerante de transporte aéreo</li> <li>• Trabalhadores de certas embarcações</li> <li>• Pessoal de Missões Diplomáticas e Consulados</li> <li>• Funcionários públicos</li> </ul> <p>Opção para certo pessoal de Missões Diplomáticas e Consulados</p> <p>Pessoal em serviço privado e exclusivo para membros de Missões Diplomáticas ou Consulados</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pessoas enviadas por uma das partes em missões oficiais de cooperação.</li> </ul>
Título III			<i>Disposições relativas às prestações</i>
	Cap. 1		Prestações por maternidade
		Art.8	Totalização de períodos de seguro
	Cap. 2		Prestações por invalidez, idade avançada e morte
		Sec.I	Disposições comuns
		Art.9	Determinação do direito e liquidação das prestações <ul style="list-style-type: none"> <li>• Totalização</li> <li>• Regra "pro rata temporis"</li> </ul>
		Art.10	Períodos inferiores a um ano
		Art.11	Condições específicas para o reconhecimento do direito
		Art.12	Cálculo de períodos de contribuição nos Regimes Especiais ou de Bonificação
		Art.13	Determinação da incapacidade
		Sec.II	Aplicação da legislação espanhola
		Art.14	Base reguladora das prestações
		Sec.III	Aplicação da legislação uruguaia
		Art.15	Prestações de acordo com o primeiro e o segundo pilares
	Cap.3		Prestações familiares
		Art.16	Reconhecimento do direito às prestações familiares ainda que o trabalhador ou beneficiário resida em um país e seus familiares beneficiários em outro
	Cap.4		Subsídio por morte

		Art.17	Reconhecimento do direito ao subsídio
	Cap.5		Prestações por acidentes de trabalho e doenças ocupacionais
		Art.18	Determinação da legislação aplicável
Tit. IV			<i>Disposições diversas, transitórias, finais e derogatórias</i>
	Cap.1		Várias disposições
		Art.19	Normas específicas para suposições da totalização dos períodos
		Art.20	Totalização de períodos de seguro para admissão no seguro voluntário
		Art.21	Revalorização das prestações
		Art.22	Efeitos da apresentação de documentos
		Art.23	Ajuda administrativa entre as Instituições Responsáveis
		Art.24	Benefícios de isenções em atos e documentos administrativos
		Art.25	Modalidades e garantia do pagamento das prestações
		Art.26	Atribuições das Autoridades Competentes
		Art.27	Regulamentação das controvérsias
	Cap.2		Disposições transitórias
		Art.28	Cálculo de períodos anteriores à vigência da convenção
		Art.29	Causas anteriores à vigência da convenção
	Cap.3		Disposições finais e derogatórias
		Art.30	Vigência da convenção
		Art.31	Derrogação do acordo administrativo de 21.06.79
		Art.32	Assinatura e ratificação

**Quadro 4- Beneficiários por  
convenção bilateral (2004)**

ARGENTINA	6.433
BRASIL	190
CANADÁ	56
COSTA RICA	12
CHILE	21
PARAGUAI	43
VENEZUELA	36
ESPAÑHA	4.115
ITÁLIA	3.930
ISRAEL	68
OUTROS	13
ESTADOS UNIDOS	Sem informação
<b>TOTAL</b>	<b>14.917</b>

Fonte: Banco de Previdência Social

**Quadro 5. Migrações temporárias no  
ano de 2003**

Convenção com:	Entradas	Saídas	Totais
Argentina	397	13	410
Brasil	111	10	121
Chile	0	0	0
Espanha	3	2	5
Itália	0	16	16
Paraguai	6	2	8
Outros	0	0	0
<b>Totais</b>	<b>517</b>	<b>43</b>	<b>560</b>

Fonte: Banco de Previdência Social

**Quadro 6. Acordos bilaterais de seguridade social outorgados pelo Uruguai.**

PAÍS	RATIFICAÇÃO	AC.ADMINISTR.	VIGÊNCIA
Argentina	Lei 14.374 - 20.05.75	Resolução 451/97 - 26.05.97	01.01.76
Paraguai	Lei 14.474 - 16.12.75	07.02.94	01.05.76
Brasil	Lei 14.895 - 23.05.79	Resolução 2096/80 - 11.09.80	01.10.80
Itália	Lei 15.021 - 05.06.80	01.10.85	01.06.85
México	Lei 16.133		
Suíça	Lei 16.140 - 05.10.90		
Grécia	Lei 16.775 - 01.10.96	15.04.94	01.03.97
Espanha	Lei 17.112 - 08.06.99		01.04.00
Chile	Lei 17.144 - 09.0.99	Resolução 488/82 - 12.04.82	01.08.82
Israel	Lei 17.206 - 14.09.99	Sem acordo administrativo	01.11.99
Canadá	Lei 17.331 - 09.05.01		01.01.02
Colômbia	Lei 17.439 - 28.12.01		Não vigente
Venezuela		Sem acordo administrativo	24.09.97
Portugal			01.12.87
Costa Rica			
Equador			01.03.92
Estados Unidos			02.07.93

# Portabilidade de fundos nos sistemas previdenciários

Dr. Walter O. Arrighi\*

## I - Introdução

1- A existência de planos de pensão com esquemas financeiros baseados em contas individuais, independente do pilar em que se encontram, introduziu o direito de propriedade das contribuições sociais e influenciou, significativamente, nos modos de garantir os direitos previdenciários de trabalhadores migrantes entre Estados Nacionais ou dos trabalhadores que se transferem para diferentes regimes de aposentadoria ou de pensão<sup>1</sup> dentro de um mesmo país — quando os Estados organizados federativa ou confederativamente admitem instituições previdenciárias dos membros federados e confederados — ou para regimes organizados por setores ou grupos específicos de profissionais (tomando esse termo no sentido geral).

Talvez seja necessário esclarecer que a palavra *migrante* aqui empregada refere-se aos trabalhadores que se transferem de um país a outro; ou seja, diz respeito a uma circulação exclusivamente *político-territorial*, diferente do caso de trabalhadores que se transferem, dentro de um mesmo território nacional<sup>2</sup>, entre diversos setores ou especialidades de trabalho que instalaram diferentes sistemas previdenciários. Por conseguinte, existem dois elementos que atuam como ordenadores dos dois modos de transferência entre regimes previdenciários:

- a- Um é o território;
- b- O outro é a profissão ou setor de atividade, quando isso implica em regimes previdenciários distintos, próprios do critério corporativo de Seguridade Social.

---

\* Chefe de Gabinete e Diretor Nacional de Políticas de Seguridade Social do Ministério do Trabalho, Emprego e Seguridade Social da Argentina.

1. A partir de agora, será usado apenas o termo pensão, por ser o mais utilizado internacionalmente.
2. Não se entende como migrante o cidadão que se transfere de um estado federado ou confederado a outro de um mesmo país.

---

Por sua vez, um mesmo indivíduo pode estar compreendido por esses dois ordenadores (um empregado público argentino que migra para trabalhar como cozinheiro na Espanha, um trabalhador de algodão da região do Chaco que entra na administração provincial de Tucumán ou se forma como engenheiro agrário e filia-se à respectiva classe de profissionais, ou um comerciante que exerce, simultaneamente, a profissão de médico etc).

Essas questões não são novas, pois já no preâmbulo do Tratado de Versalhes (28 de junho de 1919), na seção I, concernente ao trabalho, mencionou-se a defesa dos interesses dos cidadãos que trabalham no estrangeiro. Porém, atualmente, foram aceleradas e intensificadas. Em nossa época, são suficientemente conhecidas duas características peculiares da sociedade contemporânea, as quais condicionam os indivíduos, pois elas são o entorno dentro do qual atuam seus integrantes: uma é a maior *circulação* dos cidadãos, facilitada pelos meios de transporte e comunicação; a outra refere-se à *flexibilidade* de cada ocupação ou tarefa, o que leva implícita a temporalidade e, com ela, a *precariedade*. Já não há indivíduos estabelecidos em espaços por toda a vida, nem sequer esse espaço constitui, como antes, um fator de cidadania ou de realização individual<sup>3</sup>, tampouco há uma carreira, profissão ou especialidade vitalícia. Nesse mundo, a Seguridade Social tem, portanto, a difícil pretensão de *garantir os direitos sociais de trabalhadores móveis, pluralistas e flexíveis*.

2- Por essas razões, a existência de mecanismos de reciprocidade das pensões ou de manutenção dos direitos dos trabalhadores que se transferem entre diferentes regimes com características distintas tem a intenção de possibilitar computar, reciprocamente, os serviços não simultâneos, reconhecidos por cada um deles a fim de conceder benefícios previdenciários. Essa questão pode não apenas ter efeitos sobre as prestações; a partir dela, é possível que surjam obstáculos à livre circulação de pessoas. Esse aspecto é hoje visto como uma conquista que amplia a livre autonomia e como uma maneira de facilitar a resolução de problemas pessoais. Com o propósito de não fracionar os direitos sociais dos trabalhadores diante dos movimentos de migração ou de transferências entre os diversos setores de trabalho, foram adotadas normas específicas para regular a relação dos regimes.

3- Como foi comentado no início (1-), surgiu uma complicação maior com a implantação dos sistemas de capitalização individual. Isso não foi devido à introdução de uma maneira nova de financiamento, mas, fundamentalmente, devido à introdução (correta ou incorreta, coerente ou não?) do sentido de “*propriedade*”

---

3. Zygmunt Bauman - “*Comunidad - En busca de seguridad en un mundo hostil*” - Edit. Siglo veintiuno - Rep. Argentina.

*individual*” das contribuições na “idéia” de Seguridade Social. Agora é necessário atender às transferências de fundos, o que não ocorria — embora tenham sido realizadas parcialmente — nos sistemas de repartição. O problema não diz respeito apenas à transferência em si, mas também à mudança que deve ocorrer na cabeça do indivíduo, pois se trata de propriedade sua.

A partir desse ponto, vislumbra-se a existência de sérios problemas, quando, em uma mesma pessoa, se combinam diferentes sistemas (repartição e capitalização) ou um de capitalização com múltiplas contas individuais de diversos países. Este é o tema do presente trabalho, no qual se pretende refletir sobre todas as combinações prováveis, a fim de encontrar medidas possíveis e justas.

## II- MARCO CONCEITUAL

A relação dos distintos regimes dentro dos quais se pode encontrar um trabalhador pode ser regulada a partir de diversos pontos de vista e com objetivos diferentes; os que foram classificados segundo certas tipologias específicas, que não são fechadas e excludentes, mas abertas, permitindo combinações entre si e zonas difusas que suavizam os limites de cada uma, algumas podem também desempenhar o papel de preparação de condições para levar a outras.

### 1- Coordenação

É a maneira de relacionar os diferentes regimes com o objetivo de assegurar a aplicação articulada e coerente das normas específicas de cada um deles. As regras coordenadoras não podem alterar a parte fundamental das normas dos regimes. Devido a essas características, alguns opinam que é mais rigoroso falar de coordenação de aplicações de normas em vez de coordenação propriamente dita.

Esses mecanismos devem estar baseados na igualdade de tratamento e devem servir para garantir a conservação dos direitos adquiridos e em vias de aquisição dos trabalhadores migrantes.

Nesse sentido, determina-se que a legislação aplicável a cada trabalhador será aquela correspondente ao regime do território onde o trabalhador desenvolve suas atividades, com algumas exceções.

O acúmulo dos períodos, sejam eles trabalhados, de residência, entre outros, converte-se em uma questão-chave para a aplicação dos mecanismos de coordenação. Nesse sentido, cada regime que reconheça algum tipo de período deve considerar os

---

reconhecimentos de períodos de outros regimes como próprios; ou seja, como se fossem realizados no primeiro.

Além disso, devem ser previstos mecanismos de liquidação das prestações, para quando os trabalhadores tiverem prestado serviços em mais de um regime, e compatibilidades com respeito à acumulação das prestações.

Como a gestão das prestações não será concentrada em apenas um regime, o mecanismo deverá determinar modalidades válidas de emissão de dados, seja por meios eletrônicos ou por meio de documentação em papel, sem descuidar, em momento algum, da questão da confidencialidade dos dados daqueles envolvidos no processo.

Quando estiver em condições de receber alguma prestação, após ter cumprido os requisitos estabelecidos pelas normas, o mecanismo deve estabelecer o regime que se encarregará de administrá-la. Essa questão não é menos importante, pois, quando um regime toma como próprios os serviços de outro regime, é mais conveniente para o trabalhador que o regime a totalizar os serviços seja o mais benevolente com relação aos requisitos.

É possível que existam organismos coordenadores integrados com representantes de todos os regimes que formam o mecanismo. As principais funções são resolver todas as questões administrativas ou de interpretação, promover e desenvolver a colaboração entre os regimes, modernizar as questões administrativas etc.

## **2- Convergência**

Constitui a adoção de políticas em matéria de Seguridade Social para alcançar os objetivos definidos, de comum acordo, para guiar a evolução das políticas sociais, com o propósito de superar as diferenças de coberturas sociais dos distintos regimes. Primordialmente, ocupa-se das políticas e dos objetivos no âmbito da proteção social, levando em conta a existência de problemas comuns.

A convergência é compatível com a subsistência de legislações diferentes. Pretende-se convergir os efeitos para alcançar objetivos previamente determinados. Um dos objetivos pode ser facilitar a coordenação dos respectivos regimes, de acordo com o estabelecido pelo artigo 20 do Código Ibero-americano de Seguridade Social.

Os encarregados de adotar estas políticas podem ser as regiões administrativas de um país ou os Estados, no caso de blocos ou uniões como o MERCOSUL, a UE, a ALCA, a APEC etc.

Os objetivos comuns referem-se a problemas também comuns, tais como as transformações do mercado de trabalho, que está sofrendo sérias modificações

nas suas relações tradicionais de trabalho, as mudanças nas estruturas familiares e a evolução demográfica das populações.

As dificuldades para alcançar a harmonização, que será abordada no ponto seguinte, promovem a convergência caracterizada por dois aspectos:

- a) de políticas e objetivos;
- b) de sistemas ou modalidades para realizar os objetivos da Seguridade Social. Nesse aspecto, a política econômica e de produção adquire relevância, pois os efeitos dos valores das cargas sociais têm importância para a capacidade competitiva das empresas.

Para exemplificar, são apresentados abaixo os objetivos comuns expostos pela União Européia:<sup>4</sup>

“... 1- Sabendo-se da disponibilidade de recursos financeiros, das prioridades e dos equilíbrios dentro dos sistemas de proteção social e conforme as próprias formas de organização e financiamento destes últimos, a proteção social deverá procurar cumprir os seguintes objetivos:

a) garantir à pessoa, em conformidade com os princípios enumerados na Recomendação 92/441/CEE do Conselho, de 24 de junho de 1992, sobre os critérios comuns relativos aos recursos e às prestações suficientes nos sistemas de proteção social, um nível de recursos correspondente à dignidade humana;

b) nas condições determinadas por cada Estado-membro, oferecer à pessoa que resida legalmente em seu território, independentemente do valor de seus recursos, a possibilidade de beneficiar-se dos sistemas de proteção social à saúde humana existentes no país;

c) contribuir com o favorecimento da integração social de todas as pessoas que residam legalmente no território do Estado-membro, assim como com a integração no mercado de trabalho daquelas que estejam em condições de exercer uma atividade remunerada;

d) conceder aos trabalhadores assalariados, diante da suspensão de sua atividade ao término de sua vida ativa ou no caso de se encontrarem forçados a interrompê-la por enfermidade, acidente, maternidade, invalidez ou desemprego, renda substitutiva, por meio de prestações, com somas pré-determinadas ou calculadas com base no rendimento correspondente a sua atividade

4. 92/442/CEE: Recomendação do Conselho, de 27 de julho de 1992, relativa à convergência dos objetivos e das políticas de proteção social. Diário Oficial, nº L 245 de 26/08/1992, p. 0049 – 0052.

---

anterior, para preservar seu padrão de vida de maneira razoável em função de sua participação em regimes de Seguridade Social apropriados;

e) examinar a possibilidade de instaurar e/ou desenvolver uma proteção social apropriada para os trabalhadores autônomos.

2- A concessão das prestações de proteção social deverá respeitar os seguintes princípios:

a) igualdade de tratamento, de forma a evitar toda discriminação por razão de nacionalidade, raça, sexo, religião, costumes ou opiniões políticas, quando os solicitantes cumpram as condições de período de filiação e/ou de residência necessárias para o recebimento das prestações;

b) equidade, para que os beneficiários das prestações sociais recebam a parte que lhes corresponde da melhora do padrão de vida de toda a população, sem deixar de levar em conta as prioridades estabelecidas em âmbito nacional.

3- Os sistemas de proteção social deverão procurar adaptar-se à evolução dos comportamentos e das estruturas familiares, quando esta suponha o surgimento de novas necessidades de proteção social, relacionadas, em particular, com as transformações do mercado de trabalho e com a evolução demográfica.

4- Por último, os sistemas de proteção social deverão ser administrados de maneira eficiente, considerando os direitos, as necessidades e a situação dos interessados da forma mais eficaz possível em matéria de organização e funcionamento.

5- Idade Avançada:

a) Em conformidade com o disposto na Recomendação de 24 de junho de 1992, garantir renda mínima às pessoas de idade avançada que residam legalmente no território do Estado-membro;

b) adotar as medidas adequadas de proteção social, levando em conta as necessidades específicas das pessoas de idade avançada, quando elas dependam da assistência e dos serviços de terceiros;

c) adotar medidas destinadas a lutar contra a exclusão social dos indivíduos de idade avançada;

d) levando em conta as particularidades nacionais em matéria de

desemprego e as situações demográficas, esforçar-se para suprimir os obstáculos à atividade das pessoas que tenham alcançado a idade mínima para concessão dos direitos aos benefícios de aposentadoria;

e) criar mecanismos que permitam aos antigos trabalhadores assalariados, aposentados depois de uma vida ativa completa, beneficiar-se, durante toda sua aposentadoria, de um índice de substituição razoável de suas rendas de trabalhos anteriores, levando em conta, se possível, os sistemas legais e complementares e mantendo um equilíbrio entre os interesses das pessoas ativas e dos aposentados;

f) para o cálculo dos direitos ao benefício, reduzir, em particular pelo oferecimento da possibilidade de contribuir voluntariamente, a penalização dos trabalhadores assalariados com uma vida de trabalho incompleta devido a períodos de doença, invalidez ou desemprego prolongado, assim como dos trabalhadores assalariados que tenham interrompido momentaneamente sua atividade para cuidar de seus filhos ou de outras pessoas aos seus cuidados, conforme a legislação nacional;

g) adaptar os sistemas previdenciários à evolução dos comportamentos e das estruturas familiares;

h) favorecer, quando necessário, a adequação das condições para aquisição dos direitos aos benefícios de aposentadoria, em particular dos benefícios complementares, com o objetivo de eliminar os obstáculos à mobilidade dos trabalhadores assalariados;

i) adaptar, ao seu devido tempo, os sistemas previdenciários à evolução demográfica, mantendo, ao mesmo tempo, o papel fundamental dos regimes oficiais de aposentadoria.”

### 3- Harmonização

A harmonização supõe normas de maior hierarquia normativa, às quais as regras dos diferentes regimes devem adequar-se ou submeter-se. Esse mecanismo deve levar em conta que, por ser constituído de normas abrangentes, requer um determinado grau de generalização, o que implica em abstração de particularidades, mas que, por tal razão, permite que essas mesmas particularidades sejam definidas pelos diferentes regimes em um ambiente de autonomia.

É possível distinguir vários tipos de harmonização, os quais vão desde uma mais rígida, que a equipara à unificação de regimes, a uma mais flexível, que implica apenas mecanismos de concordância de regimes diferentes em termos de princípios

---

gerais. A questão que funciona como pivô refere-se a qual deve ser a natureza do objetivo da harmonização dos sistemas previdenciários: econômica ou social; pois se o objetivo é evitar a desigualdade das condições de competitividade, deveria incidir somente sobre as fontes ou sobre o nível das cargas sociais. Porém, se diz respeito à equiparação das possibilidades de vida, à preparação de alternativas e trabalho, a harmonização deve ocupar-se das prestações sociais, de seus níveis, suas satisfações relativas etc.

As várias visões dessa modalidade podem adquirir formas diversas que serão divididas em sete partes (Ditch, John e Spicker, Paul)<sup>5</sup>:

- definição do direito e das políticas, em nível de Comunidade;
- harmonização total: estabelece regras cuja revogação não é autorizada;
- harmonização parcial: mudanças apenas nas regras concernentes às pessoas que atravessam as fronteiras;
- harmonização mínima: esboça regras mínimas, que devem ser implementadas de maneira distinta;
- modernização alternativa: são descritos diferentes enfoques e métodos para que as pessoas possam escolher como administrá-los;
- mútuo reconhecimento das regras nacionais;
- mútuo reconhecimento do controle nacional, de maneira que qualquer Estado-membro evite tomar decisões em áreas de autoridade de outro.

Percebe-se, então, que a harmonização mínima se encontra nas iniciativas de proteção social — assistência social — e que, segundo a sua própria noção, são compreendidos certos perfis de convergência e coordenação, de acordo com a característica aberta desses tipos, como visto anteriormente.

Uma das possibilidades de harmonização<sup>6</sup> é a adotada com o objetivo de determinar uma plataforma mínima de proteção social que deve ser estabelecida por todas as legislações. Nesse caso, não se impõe uma norma de categoria superior, mas se dá uma direção, que pode estar baseada no seguinte:

---

5. “Impacto do direito europeu sobre o desenvolvimento de políticas da Seguridade Social no Reino Unido”, AISS-2/99, Genebra, 1999, p. 97.

6. Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, 1989.

1. Igual quantia monetária;
2. Igualdade das coberturas básicas e essenciais de proteção social (não equivalentes nas diferentes áreas);
3. estímulo à integração e à eliminação de toda forma de exclusão quanto à educação, emprego e formação ou reintegração social.

É possível deduzir, a partir dos itens 1 e 2, que a harmonização pode se adequar à diversidade de proteção, de maneira que esse termo funciona juntamente com *suficiente*, que faz referência às circunstâncias do ambiente ou do entorno do sistema.

Utiliza-se também o termo adequado, mais próprio da ciência jurídica ao tratar da aplicação das normas; o Poder Legislativo cria, o Poder Executivo executa em conformidade com as normas de ordenamento jurídico e o Poder Judiciário *aplica*, é aqui que deve *adequar*. Embora esse esquema, em razão das obrigações positivas do Estado, já tenha sido superado na atualidade, para efeitos desse tratamento é válido, porque, precisamente, faz alusão às prestações sobre as quais a atuação primária é do Poder Executivo mediante sua Administração.

Outro aspecto discutido nesse tema é que, com a harmonização, não se pretende administrar a seguridade social em nível regional, mas estender, parcialmente, a solidariedade a esse nível por meios financeiros apropriados; entende-se que a distribuição da seguridade social deve ser feita pelo menos parcialmente em âmbito regional, superando o marco legal de cada regime.

Há um interesse especial na análise da natureza das regras harmonizadoras. Na verdade, existem posições e, desde já, normas que sustentam que algumas regras de harmonização têm a hierarquia e a força de serem diretamente aplicadas aos cidadãos de cada país, criando direitos específicos dos cidadãos. Outra posição e, desde já, outras normas sustentam que a harmonização dá lugar a normativos subordinados derivados de regras estabelecidas em tratados.

Na harmonização dos sistemas previdenciários, é possível distinguir três tendências:

- a) Harmonizar as prestações;
- b) Harmonizar as contribuições;
- c) Criar uma “serpente social” para as contribuições e outra para as prestações semelhantes à “serpente monetária européia”.

---

## III- NORMATIVO INTERNACIONAL

### Organização das Nações Unidas

Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e de seus Familiares. Essa Convenção constitui-se em nove cláusulas e consta de noventa e três artigos que mencionam os direitos humanos dos migrantes e de seus familiares, assim como as condições equitativas e dignas que deverão ser observadas na sua aplicação. O artigo 27 estabelece:

“1. Os trabalhadores migrantes e seus familiares desfrutarão, no Estado empregador, com respeito à Seguridade Social, do mesmo tratamento que os nativos, desde que cumpram os requisitos previstos na legislação aplicável desse país ou nos tratados bilaterais e multilaterais aplicáveis. As autoridades competentes do país de origem e do país empregador poderão tomar, a qualquer momento, as atitudes necessárias para determinar as modalidades de aplicação dessa norma.

2. Quando a legislação aplicável não permitir que os trabalhadores migrantes ou seus familiares tenham direito a alguma prestação, o Estado em questão, com base no tratamento outorgado aos nativos que estiverem em situação similar, considerará a possibilidade de reembolsá-los o montante das contribuições que tiverem aportado com relação a essas prestações.”

Nesse sentido, o artigo 61, cláusula 3, estabelece:

“3- Com relação aos acordos bilaterais ou multilaterais que sejam aplicados, os Estados-membros procurarão assegurar que os trabalhadores vinculados a um projeto estejam devidamente protegidos pelos sistemas de seguridade social de seus países de origem ou de residência habitual durante o tempo de vinculação ao projeto. Os Estados-membros interessados tomarão medidas apropriadas a fim de evitar qualquer contestação de direito ou duplicação de pagamentos a esse respeito.”

### Organização Internacional do Trabalho

Convenção n.º 157 – Convenção sobre o estabelecimento de um sistema internacional para a conservação dos direitos em matéria de seguridade social.

Adotado em 21 de junho de 1982.

Data de entrada em vigor: 11 de setembro de 1986.

Recomendação n.º 167 – Recomendação sobre o estabelecimento de um sistema internacional para a conservação dos direitos em matéria de seguridade social

Adotado em 20 de junho de 1983.

## **União Européia<sup>7</sup>**

Regulamento (CEE) n.º 1408/71 do Conselho – Relativo à aplicação dos regimes de seguridade social aos trabalhadores assalariados e seus familiares que se deslocam dentro da Comunidade. 14 de junho de 1971.

Seu objetivo principal é coordenar as legislações nacionais de seguridade social para proteger os direitos previdenciários das pessoas que se deslocam na União Européia.

Regulamento (CEE) n.º 574/72 do Conselho – Por meio dele, são estabelecidas as modalidades de aplicação adaptadas às novas normas de fundo do Regulamento (CEE) n.º 1408/71. 21 de março de 1972.

Programa TESS (Telemática para a Seguridade Social)

Desenvolvimento de serviços telemáticos para a coordenação dos regimes de seguridade social na Europa, com base nos Regulamentos (CEE) n.º 1408/71 e n.º 574/72.

Seu objetivo principal é acelerar e simplificar os procedimentos administrativos a fim de facilitar a aquisição de direitos, assim como a concessão e o pagamento das prestações de seguridade social, para os trabalhadores migrantes e todas as pessoas que tenham exercido o direito de livre circulação.

Estabelece parâmetros de iniciação e co-financiamento de projetos de estudo e de intercâmbio eletrônico de dados; disponibiliza esses dados em uma rede geral de telecomunicações, de modo a permitir o intercâmbio de informações entre as instituições previdenciárias dos Estados-membros em um ambiente seguro e estável; coordena as atividades de um comitê de acompanhamento, a Comissão Técnica para o Tratamento da Informação.

---

7. Síntese da Legislação da Unidade Européia. Emprego e Política Social.

---

Comunicação da Comissão SEC (91) 1332 final. Diário Oficial C 223 do dia 31.08.1992.

Seu objetivo principal é eliminar os obstáculos à livre circulação dos trabalhadores, derivados da falta de disposições comunitárias que os protejam contra a perda de direitos complementares de benefícios; além de promover um debate, nessa fase, sem apresentar uma proposta de instrumento jurídico.

Recomendação 92/442/CEE do Conselho sobre a convergência de objetivos e políticas de proteção social, 27 de julho de 1992.

Seu objetivo principal é promover, no contexto da realização do mercado interno, a aproximação das políticas de proteção social, com o intuito de evitar que as diferenças nos níveis de proteção social dificultem a mobilidade das pessoas e que a concorrência entre os diferentes sistemas gere o risco de desvalorização social. Objetiva também permitir a coexistência de sistemas nacionais diferentes, desenvolvê-los em harmonia uns com os outros e reduzir as desigualdades.

Proposta de Regulamento (CE) do Conselho relativo à coordenação dos sistemas de seguridade social (1999/C 38/08) COM (1998) 779 final - 98/0360(CNS) (Apresentada pela Comissão em 21 de dezembro de 1998).

Seu objetivo principal é simplificar e esclarecer as normas comunitárias relativas à coordenação dos sistemas de seguridade social em função das evoluções ocorridas nas legislações nacionais, assim como da jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Européias.

Essa proposta de Regulamento objetiva substituir o Regulamento-base relativo aos sistemas de seguridade social (Regulamento n.º 1408/71/CEE) e seu Regulamento de aplicação (Regulamento n.º 574/72/CEE).

## **Organização Ibero-americana de Seguridade Social**

Recentemente , a OISS adotou uma Declaração que, entre outras questões, faz referência à manutenção de direitos em matéria de seguridade social, manifestando:

“6º - Fomentar a adesão aos acordos de integração vigentes na região e a outros similares, de aspectos sociais, destinados a melhorar as condições de vida dos cidadãos, especialmente por meio da Seguridade Social, garantindo a aquisição e a conservação de direitos relativos a movimentos de migração por meio de Convenções Multilaterais

de Seguridade Social que, a partir das atualmente existentes ou em fase de negociação, possam permitir, no futuro, chegar à adoção de uma única Convenção Ibero-americana de Seguridade Social.”

## **Comunidade Andina**

Essa comunidade agrupa os seguintes países: Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela. Eles formam o Sistema Andino de Integração, que tem como principais objetivos aprofundar a integração sub-regional andina, promover a sua projeção externa e fortalecer as ações relacionadas a tal processo.

A Decisão 546 estabelece o Instrumento Andino de Seguridade Social, cujos objetivos principais são: “a) garantir aos trabalhadores migrantes, assim como a seus beneficiários, a plena aplicação do princípio de igualdade de tratamento ou tratamento nacional dentro da sub-região e a eliminação de toda forma de discriminação; b) garantir o direito dos trabalhadores migrantes e de seus beneficiários de receber as prestações de seguridade social durante sua residência em outro Estado-membro; c) garantir aos trabalhadores migrantes a conservação dos direitos adquiridos e a continuidade entre as filiações aos sistemas previdenciários dos Estados-membros; e d) reconhecer o direito de receber as prestações sanitárias e econômicas correspondentes, durante a residência ou estada do trabalhador migrante e de seus beneficiários em território de outro país membro, em conformidade com a legislação do país acolhedor”.

A Decisão 545 estabelece o Instrumento Andino de Migração do Trabalho, que é um “... Instrumento que tem como objetivo estabelecer normas que permitam, de maneira progressiva e gradual, a livre circulação e permanência dos nativos andinos na sub-região com fins trabalhistas segundo uma relação de dependência”.

## **MERCOSUL**

Acordo Multilateral sobre Seguridade Social do MERCOSUL. Firmado em 14 de dezembro de 1997. O artigo 2 expressa que “os direitos de Seguridade Social serão reconhecidos para os trabalhadores que prestem ou tenham prestado serviços em qualquer dos Estados-membros, reconhecendo-se os mesmos direitos para seus familiares e dependentes, e, além disso, estão sujeitos às mesmas

---

8. XIII CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE SEGURIDADE SOCIAL - Declaração de Salvador, Bahia, março de 2004.

---

obrigações que os nativos de determinados países membros com respeito aos especificamente mencionados no presente Acordo”.

## Convenções Bilaterais

As convenções e os acordos bilaterais e multilaterais celebrados por parte da Argentina com diversos países constituem instrumentos internacionais que coordenam as relações recíprocas em matéria de seguridade social. Uma convenção supõe um pacto, um acordo, um convênio ou um ajuste entre duas ou mais pessoas ou entidades sobre uma matéria ou objeto determinado.

Em sentido lato, convenção ou tratado internacional é uma declaração de vontade bilateral ou multilateral emanada de sujeitos do Direito Internacional, ou seja, dos Estados ou das Organizações de caráter internacional.

A Convenção de Viena, de 24 de maio de 1969, entende por “tratado” um acordo internacional celebrado por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional (artigo 24 da Convenção). O tratado atua como uma norma internacional em virtude da força vinculante que lhe outorga a regra “*pacta sunt servanda*”.

É possível definir a convenção ou o tratado internacional em matéria de seguridade social como o acordo assinado por dois ou mais países, regulado pelo Direito Internacional Público, pelo qual se estabelecem regras recíprocas às quais as pessoas compreendidas em seu âmbito deverão ajustar-se, a fim de adquirir as prestações da seguridade social previstas pela legislação de cada um dos países contratantes e com base no princípio de igualdade de tratamento.

O acordo administrativo é o documento internacional assinado pelas autoridades competentes de cada um dos países que regulamenta como outorgar as prestações contempladas pela Convenção Bilateral ou Multilateral de Seguridade Social e o procedimento a ser cumprido pelos Organismos de Ligação e pelas Instituições Competentes de cada país contratante. Quando é um documento complementar ao tratado, forma parte integrante deste.

A Argentina celebrou com diversos países da América e Europa Convenções de Seguridade Social, as quais foram aprovadas em cada caso mediante os mecanismos previstos pela Constituição de cada país contratante<sup>9</sup>:

---

9. Apesar de as convenções com o Peru e a Ibero-americana (também chamada “Convenção de Quito”) estarem assinadas e aprovadas pela lei formal de cada Estado, até a presente data não foram assinados os respectivos acordos administrativos com as autoridades competentes tanto do Peru quanto dos países que integram a Ibero-América, e, portanto, ambos os instrumentos não se encontram em aplicação para a Argentina.

PAÍS OU REGIÃO	TIPO DE CONVENÇÃO	APROVADA POR LEI	VIGÊNCIA
Brasil	Bilateral	22.594	18/11/82
Chile	Bilateral	19.522	01/06/72
Espanha	Bilateral	17.218	01/09/67
Grécia	Bilateral	23.501	01/05/88
Itália	Bilateral	22.861	01/01/84
MERCOSUL	Multilateral	25.655	15/10/02
Peru	Bilateral	22.306	Sujeita à celebração do acordo administrativo
Portugal	Bilateral	17.219	27/10/67
Uruguai	Bilateral	21.028	01/01/76

Atualmente, encontram-se em estado de negociação diversas etapas de Convenções e Acordos Administrativos com os seguintes países:

Brasil / Bilateral	Chile / Bilateral
Espanha / Bilateral	Grécia / Bilateral
Itália / Bilateral	Ibero-americana / Multilateral
Peru / Bilateral	Portugal / Bilateral
Uruguai / Bilateral	Canadá / Bilateral
EUA / Bilateral	Israel / Bilateral
Países Baixos / Bilateral	Eslovênia / Bilateral

#### IV- Possíveis movimentos

Na ordenação atual dos sistemas previdenciários, pode-se distinguir quatro situações possíveis de mobilidade entre os regimes, sejam dentro de um país ou entre países:

1. de um regime de repartição para um regime de repartição;
2. de um regime de repartição para um sistema de capitalização individual;
3. de um regime de capitalização individual para um regime de capitalização individual;
4. de um regime de capitalização individual para um regime de repartição.

---

Dentro desses movimentos possíveis, é útil analisar o papel desempenhado pela portabilidade de fundos provenientes das contribuições sociais. Antes disso, é importante apontar alguns aspectos-chave relacionados à manutenção de direitos, e que devem constituir parte das regras de organização dos diferentes sistemas.

## **1- Instituição Outorgante**

Nesse conceito, analisa-se qual deve ser a instituição a outorgar o benefício ao filiado que reúna os requisitos estabelecidos pelas normas. Existem distintas opções, tais como:

- aquela em que o filiado realizou a maior quantidade de contribuições;
- aquela em que o filiado se encontra no momento de cumprir os requisitos;
- aquela eleita pelo filiado.

Essas diferentes modalidades trazem consigo vantagens e desvantagens tanto para o filiado, quanto para as instituições que registram as contribuições dos filiados. Para apresentar um exemplo, se o filiado pode optar, com certeza escolherá a que exige menos requisitos e outorgue uma maior taxa de reposição. Uma opção coerente seria que a Instituição Outorgante fosse aquela em que o filiado registrasse maior quantidade de contribuições durante sua vida ativa. Mas, uma solução prática para o filiado seria a escolha da instituição do lugar de sua residência.

Quando esses casos ocorrem, utiliza-se o modo chamado *pro rata temporis*. Isso significa que cada regime comprometido se obriga a cumprir suas obrigações com o filiado de forma proporcional ao tempo em que esteve regido por suas disposições. Nesse contexto, nenhuma instituição se converte em outorgante da totalidade do benefício, tampouco pagará a totalidade deste benefício. A responsabilidade do trâmite é assumida por aquela que inicia as respectivas ações, devendo determinar se de fato cumpre os requisitos solicitados, sejam os relativos à idade ou ao tempo de serviço com contribuições.

## **2- Cumprimento de Requisitos**

Para determinar se os requisitos exigidos pelas normas são cumpridos, deve-se prorratear as exigências de idade e de tempo de serviço com contribuições ou reconhecível por cada instituição em que o filiado tenha participado. Aqui, surge um

novo conceito: o de Instituição Participante, que intervém na tramitação, mas não é a instituição outorgante, já descrita acima.

Com esse prorratado, consegue-se uma distribuição proporcional por instituição, apenas a parte da etapa ativa durante a qual o filiado pertenceu a ela é exigida, evitando que o filiado obtenha um benefício em virtude de a instituição outorgante apresentar requisitos menos rígidos do que a participante, e vice-versa; ou seja, os quesitos idade e tempo de serviço têm o valor relativo que corresponde ao regime no qual foram exercidos e cumpridos.

No exemplo seguinte, será mostrado como funciona o mecanismo de pro rata para um indivíduo que esteve filiado a dois regimes previdenciários. A partir do cálculo *pro rata*, verifica-se que esse indivíduo não preenche o requisito de idade, mas cumpre o de tempo de serviço com contribuições.

Regime A		Regime B		Data de nascimento	5-Mar-1940
Idade	65	Idade	60	Data do cálculo	30-Junho -2002
Serviços	30	Serviços	35	Hoje é	30-Junho -2004

Serviço com contribuições		Serviço com contribuições		Regime de menor tempo de serviço exigido	Regime A
Anos	17	Anos	19		
Meses	2	Meses	10		
Dias	0	Dias	0		

Idade		Idade Requerida		Serviço com contribuições		Tempo de serviço requerido	
Anos	62	Anos	62	Anos	37	Anos	32
Meses	3	Meses	10	Meses	0	Meses	4
Dias	25	Dias	0	Dias	0	Dias	0

Cumprir o requisito de idade NÃO  
 Cumprir o requisito de serviços SIM

### 3- Determinação dos Valores

O pagamento total da prestação será a somatória dos pagamentos parciais que cabem a cada instituição participante. Esses pagamentos parciais são calculados pela determinação da porcentagem do valor dos serviços prestados em cada regime

---

(distribuição proporcional por instituição) sobre o total do tempo de serviço com contribuições computadas. Essas porcentagens determinarão a quantia a ser paga sobre o valor teórico correspondente, em cada regime, caso a totalidade dos serviços tivesse sido prestada neles.

Dessa maneira, cada Instituição Participante é responsável apenas por uma parte proporcional da prestação total conforme o tempo de serviço prestado nela, e esse direito parcial será uma porcentagem do direito que o filiado teria caso tivesse pertencido sempre a esse regime.

O próximo item explora o movimento dos fundos entre regimes mais profundamente.

## **DE UM REGIME DE REPARTIÇÃO PARA UM REGIME DE REPARTIÇÃO**

Nesse caso, geralmente, não existe a portabilidade de fundos porque estes não são considerados propriedade dos filiados. São elementos de financiamento sujeitos a convênio, os quais, nos sistemas de repartição, têm como objetivo principal a prestação do benefício, razão pela qual se permite que a totalidade do tempo de serviço, mesmo o prestado em outros regimes, seja considerada como própria do outorgante.

Não excluem a possibilidade de transferir as contribuições realizadas no regime abandonado para aquele que se adota. Nessa circunstância, incorporam-se questões adicionais a definir, à parte do mecanismo de transferência. Tais questões podem ser resumidas assim:

**Valor da moeda:** muito conhecida é a perda de valor da moeda devido à inflação. É necessário que se considere essa questão no momento de transferir o dinheiro para outro regime.

**Equilíbrio do regime:** em um sistema de repartição puro ou atenuado (com reservas, capitais de cobertura etc.), busca-se um equilíbrio atuarial a tempo e, para isso, consideram-se, entre outras coisas, as contribuições de seus ativos. Se a migração de um trabalhador para outro sistema traz consigo uma transferência de fundos, como foi mencionado, e no caso de haver reservas, dever-se-ia também enviá-las, sendo necessário voltar a realizar estudos de equilíbrio atuarial, se bem que esses movimentos podem ser “supostos”.

**Insuficiência de fundos:** existem determinadas tarefas, como as rurais, que costumam ser de grande mobilidade interna pelos ciclos próprios da atividade. Esse movimento com transferência de contribuições pode gerar insuficiência de fundos

para enfrentar as distribuições do regime, atento às características próprias dos sistemas de repartição.

Nesse tipo de migração, é altamente conveniente que sejam adotados mecanismos de coordenação que evitem os movimentos de fundos e estabeleçam mecanismos de pagamento de benefícios a *pro rata* para cada um dos regimes em que o trabalhador tenha contribuído. Esses mecanismos têm sido aplicados tanto entre regimes dentro de um Estado, quanto entre diferentes países.

## **DE UM REGIME DE REPARTIÇÃO PARA UM SISTEMA DE CAPITALIZAÇÃO INDIVIDUAL (OU VICE-VERSA)**

Esse movimento compreende duas direções inversas. As considerações sobre o movimento de um regime de repartição para um de capitalização individual são as mesmas do caso anterior. O movimento inverso requer a análise das seguintes questões principais:

Valor da moeda: cabe realizar as mesmas considerações que o caso anterior.

**Questões de Avaliação:** aqui podem surgir problemas no momento de transferir-se para um regime de repartição. Esses inconvenientes apresentam-se pelos distintos mecanismos de avaliação que as normas regulatórias estabelecem para os Fundos de Pensão. Por um lado, pode haver ativos avaliados pelo valor de mercado e, por outro, esses ativos podem ser avaliados de acordo com o vencimento. No primeiro deles, o movimento implica mera realização dos ativos no mercado e sua posterior transferência para o sistema de repartição. No segundo, é necessário um passo prévio: a avaliação real dos ativos.

**Destino dos investimentos:** argumentou-se muito, no começo dos anos 90, que os sistemas de capitalização individual gerariam um notável efeito sobre a poupança nacional do país onde o regime fosse instalado. Posteriormente, houve uma guinada para o investimento produtivo e social com o objetivo de fomentar os desenvolvimentos regionais que reduzissem as diferenças sociais. Se os movimentos de migração com portabilidade de fundos são de uma magnitude considerável, é possível que esses investimentos não possam ser concretizados e que gerem incerteza quanto ao fluxo de fundos com o qual o fundo de pensão possa contar no futuro.

Outra questão que merece ser enfatizada é se existe a possibilidade de investimento de ativos no exterior por meio de um regime doméstico. Essa possibilidade gera uma complicação a mais no momento de realizar os ativos para que sejam transferidos para um regime de repartição.

---

Comissões por Administração e Seguro de vida: geralmente as administradoras de fundos licitam seguros para enfrentar as contingências de invalidez e morte de forma coletiva pelo universo de filiados e cobram por isso uma porcentagem do salário deles. Também cobram uma comissão, fixa ou variável, sobre o salário para administrar os fundos acumulados na sua conta individual. Isso é feito de uma maneira que evite a tributação dupla.

Em caso de migração para um sistema de repartição com transferência do saldo correspondente de sua conta individual, não se pode cobrar novamente comissões por esses fundos e deve-se prever como será calculado o benefício pelos anos de serviços registrados em filiação ao sistema de capitalização. Esse último também é válido no caso da migração inversa.

**Sistemas multi-pilares:** a existência de sistemas multi-pilares, como ocorre na Argentina ou no Uruguai, gera um inconveniente adicional no momento de pôr em prática a portabilidade de fundos. Para qual pilar se deve destinar os fundos? Se os regimes de origem e destino são similares, a pergunta é respondida de uma maneira simples: os fundos são destinados para os mesmos pilares dos quais se originam. Em contrapartida, se não existe coincidência entre eles, é necessário estabelecer critérios adicionais, como seria o caso da portabilidade de fundos de um filiado que trabalha no Chile e muda para a Argentina.

## **DE UM REGIME DE CAPITALIZAÇÃO INDIVIDUAL PARA UM REGIME DE CAPITALIZAÇÃO INDIVIDUAL**

Se ambos os regimes estão dentro de um Estado, o problema limita-se a uma mera transferência entre administradoras de fundos de pensão com todas as características atualmente vigentes. Se, em contrapartida, essa transferência ocorre entre administradoras de países diferentes, surgem questões a serem consideradas, como:

**Barreiras legais:** em muitos sistemas, como na Argentina, existem normas legais que impedem o remetimento de divisas ao exterior para o pagamento de prestações de seguridade social, devendo ser depositadas em uma entidade bancária residente no país responsável pela transferência para o exterior.

**Avaliação da moeda:** em muitas das convenções internacionais de seguridade social e de exportação das prestações, as transferências são realizadas em moeda forte aceita universalmente. Contudo, não podemos esquecer que esses são mecanismos de coordenação que não implicam na portabilidade dos fundos. No caso de transferência de fundos, é necessário adotar um critério comum para a conversão de moedas, antes da emissão de fundos.

Recentemente, o Peru permitiu a portabilidade de fundos que os filiados tenham "... em suas contas individuais de capitalização em uma AFP local para uma outra entidade ou instituição pertencente a um sistema previdenciário no exterior..."<sup>10</sup>, reforçando que deve existir uma convenção ou acordo entre as entidades. Essa medida foi complementada pela Lei n.º 27.883, em vigor a partir de 1º de janeiro de 2003, convertendo-o em um país pioneiro em matéria de portabilidade de fundos.

## ASPECTOS COMUNS AOS TIPOS DE MOVIMENTOS

Para todos os tipos de movimentos em que haja portabilidade de fundos, deve-se considerar os seguintes aspectos:

**Liberção das obrigações:** no momento de realizar a transferência de fundos, o regime que os transfere deveria liberar-se de todas as obrigações que tinha com o afiliado enquanto ainda pertencia a ele; pois, após o envio dos fundos, nenhuma relação formal os une. Ocorre uma situação muito diferente caso sejam adotados mecanismos de coordenação em vez de transferência dos fundos.

**Tratamento tributário:** é habitual tributar os fundos que saem de um país, assim como aqueles que entram. Caso isso ocorra, existe uma dupla tributação sobre os fundos. Além disso, esses fundos não são meros movimentos de capitais especulativos ou puramente financeiros, são originários de uma situação claramente determinada, como a migração de um trabalhador que prevê uma contingência que o afetará no futuro, por exemplo, a velhice.

A portabilidade de fundos deveria estar livre de todo tipo de tributação, exceto quando se trata de blocos comerciais, aduaneiros, entre outros, como o MERCOSUL, a União Européia, a ALCA etc.

## PORTABILIDADE OU COORDENAÇÃO?

Os movimentos de migração entre sistemas de repartição vêm ocorrendo já há muitos anos, e existem diversos mecanismos que estabelecem pautas para a totalização dos anos de serviço com contribuição, assim como para a transferência de contribuições entre sistemas. Isso obedece, fundamentalmente, ao desenvolvimento

10. Resolução n.º 560/2002 da Superintendência de Bancos e Seguros do Peru, datada de 21 de junho de 2002.

---

que esses regimes financeiros apresentam, diferente dos regimes de capitalização individual que são relativamente novos.

Diante de todo o exposto, a portabilidade de fundos é um mecanismo que carece de um forte desenvolvimento e apresenta uma gama variada de questões a serem consideradas, as quais não são solucionáveis de maneira conjunta e requerem acordos particulares entre países ou, em alguns casos, com outro país. Isso se deve, principalmente, ao fato de não existir harmonização das legislações previdenciárias, o que acarreta esquemas diferentes de regimes previdenciários.

Os sistemas previdenciários baseados na capitalização individual mais antigos encontram-se em profundo processo de revisão, já que existem indicadores que questionam seus níveis de cobertura, assim como também a suficiência dos benefícios por eles outorgados. Essa situação pode converter-se em um refreamento do desenvolvimento de mecanismos de portabilidade de fundos onde haja capitalização individual. Se, em vez disso, esses sistemas estivessem desenvolvidos e implementados em muitos países, como estão os de repartição, certamente existiriam mecanismos de coordenação para a portabilidade de fundos.

Por tudo isso, mecanismos de coordenação como o Acordo Multilateral sobre Seguridade Social do MERCOSUL e os Regulamentos (CEE) n.º 1408/71 e (CEE) n.º 574/72 do Conselho Europeu, que não apresentam maiores inconvenientes na aplicação de seus conteúdos e não requerem a harmonização da legislação prévia, são os que melhor se adaptam aos movimentos de migração de trabalhadores, sempre baseados na *pro rata temporis*, em que cada Instituição Participante é responsável apenas pelo pagamento de uma parte proporcional da prestação total conforme o tempo de serviço prestado nela. Vale destacar que esse mecanismo de pagamento apresenta algumas dificuldades na sua implementação, as quais não são objeto de análise neste documento.

---

## COLEÇÃO PREVIDÊNCIA SOCIAL

A Coleção Previdência Social foi lançada em dezembro de 2000 e atualmente conta com os seguintes volumes (também disponíveis no endereço [www.previdencia.gov.br](http://www.previdencia.gov.br)):

VOLUME 01 - Legislação

Previdência no Serviço Público: Consolidação da Legislação Federal - 2ª edição

VOLUME 02 - Estudos

A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Previdência dos Servidores Públicos Municipais

VOLUME 03 - Debates

Previdência, Assistência Social e Combate à Pobreza

VOLUME 04 - Traduções

Mais Velha e Mais Sábia: a Economia dos Sistemas Previdenciários

VOLUME 05 - Debates

Sistemas de Seguro contra Acidentes do Trabalho nas Américas

VOLUME 06 - Debates

I Fórum de Dirigentes de Fundos Estaduais e Previdência

VOLUME 07 - Estudos

Previdência e Estabilidade Social: Curso Formadores em Previdência Social - 4ª edição

VOLUME 08 - Legislação

Previdência no Serviço Público: Consolidação das Leis Estaduais - 1ª Parte

VOLUME 09 - Traduções

A Economia Política da Reforma da Previdência

VOLUME 10 - Debates

Reunião Especializada - Técnicas Atuariais e Gestão Financeira

VOLUME 11 - Estudos

Regimes Próprios de Previdência: Modelo Organizacional, Legal e de Gestão de Investimentos

VOLUME 12 - Debates

Reforma dos Sistemas de Pensão na América Latina

VOLUME 13 - Estudos

Máquinas e Acidentes de Trabalho

VOLUME 14 - Legislação

Acordos Internacionais de Previdência Social

---

VOLUME 15 - Legislação

Regime Geral de Previdência Social: Consolidação da Legislação

VOLUME 16 - Traduções

Matemática Atuarial de Sistemas de Previdência

VOLUME 17 - Estudos

Regime Próprio de Previdência dos Servidores: Como Implementar? Uma Visão Prática e Teórica

VOLUME 18 - Estudos

Cobertura Previdenciária: Diagnóstico e Propostas

VOLUME 19 - Estudos

Base de Financiamento da Previdência Social: Alternativas e Perspectivas

VOLUME 20 - Debates

Diálogo Social e Gestão Participativa

VOLUME 21 - Estudos

Análise Atuarial da Reforma da Previdência do Funcionalismo Público da União

VOLUME 22 - Debates

Reforma da Previdência: o Brasil e a Experiência Internacional

VOLUME 23 - Traduções

As Reformas de Previdência na América Latina e seus Impactos nos Princípios da Seguridade Social

VOLUME 24 - Estudos

A Demografia dos Fundos de Pensão

VOLUME 25 - Debates

Migrações Internacionais e a Previdência Social



Ministério da  
Previdência Social



MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL  
Secretaria de Políticas de Previdência Social  
Esplanada dos Ministérios, bloco F, 7º andar  
Tel.: 3317-5014 / 3317-5342  
Fax: 3317-5195  
CEP: 70.059-900