

**Universidade de São Paulo**

**Faculdade de Direito**

**Rachel de Oliveira Lopes**

**Cooperação Previdenciária Internacional à Luz da Teoria dos Bens Públicos Globais**

**São Paulo - SP**

**2022**

**Rachel de Oliveira Lopes**

**Cooperação Previdenciária Internacional à Luz da Teoria dos Bens Públicos Globais**

**Versão Original**

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, na área de concentração Direito Internacional e Direito Comparado, sob a orientação do Professor Associado Doutor Geraldo Miniuci

São Paulo - SP

2022

Catálogo da Publicação  
Serviço de Biblioteca e Documentação  
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

---

de Oliveira Lopes, Rachel  
Cooperação Previdenciária Internacional à Luz da  
Teoria dos Bens Públicos Globais ; Rachel de  
Oliveira Lopes ; orientador Geraldo Miniuci -- São  
Paulo, 2022.  
158 f.  
Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em  
Direito Internacional) - Faculdade de Direito,  
Universidade de São Paulo, 2022.

1. Cooperação Internacional. 2. Previdência  
Social. 3. Bens Públicos Globais. I. Miniuci,  
Geraldo, orient. II. Título.

---

Nome: **Rachel de Oliveira Lopes**

Título: **Cooperação Previdenciária Internacional à Luz da Teoria dos Bens Públicos Globais**

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, na área de concentração Direito Internacional e Direito Comparado, para a obtenção do título de Doutora em Direito

Banca Examinadora

Professor Orientador Doutor: Geraldo Miniuci

Professor Doutor: .....

Professor Doutor: .....

Professor Doutor: .....

Professor Doutor: .....

Santos, \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

## AGRADECIMENTOS

Comecei a refletir sobre esta tese em outra vida. Enquanto eu pensava e estudava, o mundo foi atravessado por uma pandemia que matou milhões de pessoas e que não deixou ilesos de qualquer consequência física, emocional ou social aqueles que sobreviveram. Muitos dos que seguraram a minha mão neste processo, ou ao menos torceram pelo meu sucesso nessa empreitada, já não orbitam ao meu redor. Outros tantos chegaram no meio, ou quase ao final do caminho, e permaneceram. Cada uma dessas pessoas foi essencial e merece a minha gratidão hoje e sempre.

Peço licença para repetir que a construção de um trabalho acadêmico ultrapassa qualquer técnica ou qualquer obstinação, para alcançar a zona do afeto, longe da qual se tornaria muito mais árido o esforço, e a criação muito menos fértil. É zona na qual se inclui tanto a generosidade daqueles que compartilham o conhecimento, quanto o companheirismo e a acolhida daqueles com quem se dividem as alegrias e as agruras do processo e, mais além, se inclui o amor e a paciência de quem apenas assume como seu o sonho de outrem.

Deixo anônimas, por reserva de intimidade, as pessoas do meu círculo afetivo mais próximo, destinatárias da minha manifestação de gratidão constante e do meu amor recíproco. Todavia, e ainda que também componham o meu círculo afetivo, não posso deixar de identificar e de agradecer às Procuradoras Federais Melissa Augusto de Alencar Araripe e Eliane da Silva Taglieta, sem as quais eu jamais teria conseguido conciliar trabalho de qualidade e frequência às aulas; nem às Procuradoras Federais Maria Carolina Siqueira Primiano Muarrek, Daniela Cavalcanti von Sohsten e Kedma Iara Ferreira, que, mesmo sem saber, me garantiram a paz de espírito e as condições de trabalho necessárias para finalizar esta tese.

Agradeço especialmente aos Professores Geraldo Miniuci, que acreditou nas minhas ideias desde o início e me brindou com um direcionamento paciente e cortês; Antonio Rodrigues de Freitas Junior, que guiou minhas primeiras reflexões sobre a previdência social de trabalhadores migrantes; Alberto do Amaral Junior, cujas aulas me despertaram para a importância da associação entre o Direito e o Mercado, bem como para a importância da concepção de Bens Públicos Globais; e José Augusto Fontoura Costa, que ainda durante o mestrado motivou meu pensamento para a importância deste estudo.

Rachel de Oliveira Lopes – junho/2022

## RESUMO

LOPES, R. O. **Cooperação Previdenciária Internacional à Luz da Teoria dos Bens Públicos Globais**. 2022. Tese (Doutorado em Direito – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022).

Este estudo atravessa o instituto da previdência social internacional pela perspectiva dos bens públicos globais, com o objetivo de alterar a racionalidade da **coordenação** de práticas burocráticas voltadas à prestação previdenciária, para uma realidade de **cooperação** internacional previdenciária, que pressuponha a ação conjunta de Estados para a efetiva proteção em contexto de migração internacional de pessoas.

Após delimitados alguns conceitos e características relativas a bens públicos globais (Capítulo 1), assume-se o desafio de subsumir a previdência social ao conceito de bem público, a partir da análise da previdência a) como um bem de mercado, b) como uma prestação dotada de relevância social e c) como um direito dotado de internacionalidade e de globalidade. Referida análise, quando associada ao contexto da migração, deriva na caracterização da previdência social como um bem público global (Capítulo 2).

Partindo-se então da consideração de que a perspectiva dos bens públicos globais é erigida para dar centralidade a temas que sejam de interesse de toda a comunidade internacional, com o intuito de fomentar a cooperação para a produção, prestação ou preservação de bens globais relevantes, não apenas em termos econômicos, mas também e principalmente em termos políticos, e considerando o consenso internacional notório em torno do Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, os argumentos lançados nos Capítulos 1 e 2 passam a ser aplicados ao roteiro de estabelecimento de mecanismos de portabilidade de direitos previdenciários em sede de migração internacional de pessoas, apresentado pelo Pacto referido, mas ainda despido de efetivação (Capítulo 3).

Neste último capítulo, se apresentam sugestões que demonstram que a perspectiva dos bens públicos globais associada à prestação previdenciária tem o condão de ampliar tanto o escopo pessoal de proteção, despertando o interesse da comunidade global para que se incluam novos beneficiários e novos custeadores, quanto o escopo funcional de proteção, diante da constatação de motivos com maior potencial incentivador à vinculação estatal.

A conclusão é a de que a noção de bem público global aplicada à previdência social pode reforçar a governança para além da coordenação de interesses, estimulando ações de cooperação nesta matéria, especialmente para a proteção de migrantes.

**PALAVRAS-CHAVE:** Cooperação internacional. Bens públicos globais. Previdência social.

## ABSTRACT

LOPES, R. O. **International Social Security Cooperation in the Light of the Theory of Global Public Goods**. 2022. Tese (Doutorado em Direito – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022).

This study crosses international social security with the perspective of global public goods, aiming a change of rationality: from the coordination of bureaucratic practices to a reality of international social security cooperation, which presupposes the joint action of States for the effective protection in the context of international migration.

After delimiting some concepts and characteristics related to global public goods (Chapter 1), the challenge of subsuming social security under the concept of public good is assumed, based on the analysis of social security a) as a market good, b) as a provision endowed with social relevance and c) as a right endowed with internationality and globality. This analysis, when associated with the context of migration, leads to the characterization of social security as a global public good (Chapter 2).

Starting from the consideration that the perspective of global public goods is erected to give centrality to themes that are of interest to the entire international community, with the aim of promoting cooperation for the production, provision or preservation of relevant global goods, not only in economic terms, but also and mainly in political terms, and considering the notorious international consensus around the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, the arguments launched in Chapters 1 and 2 are Applied in Chapter 3 to the roadmap for the establishment of mechanisms of portability of social security rights in the context of international migration, presented by the aforementioned Pact, but still lacking in effect.

In the last chapter, I demonstrate that the perspective of global public goods associated with social security provision has the power to expand both the personal scope of protection, arousing the interest of the global community to include new beneficiaries and new funders, as well as the functional scope of protection, in view of the finding of reasons with greater potential to encourage state affiliation.

The conclusion is that the notion of global public good applied to social security can strengthen governance beyond the coordination of interests, stimulating cooperation actions in this matter, especially for the protection of migrants.

**KEYWORDS:** International cooperation. Global public goods. Social Security.

## RESUME

LOPES, R. O. **La coopération internationale en matière de sécurité sociale à la lumière de la théorie des biens publics mondiaux**. 2022. Tese (Doutorado em Direito – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022).

Cette étude traverse l'institut international de la sécurité sociale du point de vue des biens publics mondiaux, avec l'objectif de changer la rationalité de la coordination des pratiques bureaucratiques visant à la fourniture de la sécurité sociale, à une réalité de coopération internationale de la sécurité sociale, qui suppose l'action conjointe des États pour une protection efficace dans le contexte de la migration internationale des personnes.

Après avoir délimité certains concepts et caractéristiques liés aux biens publics mondiaux (chapitre 1), le défi de subsumer la sécurité sociale sous le concept de bien public est assumé, sur la base de l'analyse de la sécurité sociale a) comme un bien marchand, b) comme une prestation dotée d'une pertinence sociale et c) comme un droit doté d'internationalité et de globalité. Cette analyse, associée au contexte migratoire, conduit à qualifier la sécurité sociale de bien public mondial (chapitre 2).

Partant de la considération que la perspective des biens publics mondiaux est érigée pour donner une place centrale aux thèmes qui intéressent l'ensemble de la communauté internationale, dans le but de promouvoir la coopération pour la production, la fourniture ou la préservation des biens mondiaux pertinents, non seulement dans le domaine économique termes, mais aussi et surtout en termes politiques, et compte tenu du consensus international notoire autour du Pacte mondial pour une migration ordonnée et régulière, les arguments lancés dans les chapitres 1 et 2 sont désormais appliqués à la feuille de route pour la mise en place de mécanismes de portabilité de la sécurité sociale droits dans le cadre de la migration internationale des personnes, présentés par le Pacte précité, mais toujours sans effet (chapitre 3).

Dans ce dernier chapitre, des suggestions sont présentées qui démontrent que la perspective des biens publics mondiaux associés à la prestation de sécurité sociale a le pouvoir d'élargir à la fois la portée personnelle de la protection, suscitant l'intérêt de la communauté mondiale pour inclure de nouveaux bénéficiaires et de nouveaux bailleurs de fonds, ainsi que ainsi que le champ d'application fonctionnel de la protection, compte tenu de la découverte de raisons plus susceptibles d'encourager l'affiliation à un État.

La conclusion est que la notion de bien public mondial appliquée à la sécurité sociale peut renforcer la gouvernance au-delà de la coordination des intérêts, en stimulant les actions de coopération en la matière, notamment pour la protection des migrants.

**MOTS CLÉS** : Coopération internationale. Biens publics mondiaux. Sécurité sociale.

## **Sumário**

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>1. BENS PÚBLICOS GLOBAIS</b> .....	32
1.1 Conceituando Bens Públicos .....	32
1.2 Globalizando Bens Públicos .....	39
<b>2. INSERINDO A PREVIDÊNCIA SOCIAL DENTRE OS BENS PÚBLICOS GLOBAIS</b> .....	52
2.1 Previdência Social e Mercado .....	53
2.2 Previdência e Relevância Social .....	64
2.3 Previdência Social Como um Bem Público Global.....	76
2.3.1 – Direito Humano à Previdência Social.....	76
2.3.2 Previdência Social e Migração .....	86
<b>3. PREVIDÊNCIA SOCIAL EM ÂMBITO GLOBAL: DA COORDENAÇÃO À COOPERAÇÃO</b> .....	104
3.1 Sistemas Domésticos são Necessários, mas não Suficientes .....	108
3.2 Novos Argumentos de Incentivo aos AIPSS .....	112
3.3 Da Cooperação Burocrática à Cooperação Material .....	130
<b>CONCLUSÃO</b> .....	137
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	141

## INTRODUÇÃO

O Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular – “o primeiro acordo intergovernamental, negociado e preparado sob os auspícios da Organização das Nações Unidas (ONU), a abranger todas as dimensões da migração internacional de maneira holística”<sup>1</sup>-, apresenta como um dos objetivos do regime cooperativo ali disposto o estabelecimento de mecanismos para a portabilidade de direitos e benefícios previdenciários auferidos pelos migrantes nos seus locais de origem, ou em curso de aquisição, a fim de que possam ser implementados e fruídos nos locais de destino. De tal objetivo decorrem os compromissos de auxílio ao acesso à proteção social no destino, com implementação da portabilidade de direitos, a partir das seguintes ações: a) prestar assistência para o acesso à proteção social não discriminatória, observando-se o piso mínimo de proteção social disposto pela Recomendação n. 202, de 2012, da Organização Internacional do Trabalho (OIT)<sup>2</sup>; b) firmar acordos de cooperação em matéria de seguridade social, incluído o direito à saúde; e c) integração das normas sobre a portabilidade de direitos previdenciários nos ordenamentos jurídicos internos<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup>Tradução livre. No original: “[T]he first inter-governmentally negotiated agreement, prepared under the auspices of the United Nations, covering all dimensions of international migration in a holistic and comprehensive manner” (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **The Global Compact for Migration**, s.d. Disponível em: <https://www.iom.int/global-compact-migration>. Acesso em: 10 mai. 2019.

<sup>2</sup>“Article 4. Members should, in accordance with national circumstances, establish as quickly as possible and maintain their social protection floors comprising basic social security guarantees. The guarantees should ensure at a minimum that, over the life cycle, all in need have access to essential health care and to basic income security which together secure effective access to goods and services defined as necessary at the national level”. Disponível em: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:3065524](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524).

<sup>3</sup> **Objective 22: Establish mechanisms for the portability of social security entitlements and earned benefits** 38. We commit to assist migrant workers at all skills levels to have access to social protection in countries of destination and profit from the portability of applicable social security entitlements and earned benefits in their countries of origin or when they decide to take up work in another country. To realize this commitment, we will draw from the following actions: (a) Establish or maintain non-discriminatory national social protection systems, including social protection floors for nationals and migrants, in line with the ILO Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202); (b) Conclude reciprocal bilateral, regional or multilateral social security agreements on the portability of earned benefits for migrant workers at all skills levels, that refer to applicable social protection floors in the

Referido Pacto foi adotado por 152 Estados dentre os 193 membros da Organização das Nações Unidas (ONU) em 19 de dezembro de 2018<sup>4</sup>, e é fruto dos compromissos assumidos através da Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes<sup>5</sup>, de 2016, que, por sua vez, contou com a adesão de **todos** os membros da ONU<sup>6</sup>, fatos que conferem indubitável e importante peso a estes documentos, a despeito de sua natureza não vinculativa.

Tais dados dão indícios da contemporânea relevância da abordagem do tema da previdência social internacional<sup>7</sup>, ainda, contudo, não contemplada de modo a reforçar o âmbito cooperativo, sob pressupostos tanto da prevalente proteção do migrante trabalhador, quanto do interesse dos Estados e de toda a sociedade e, portanto, do bem-comum.

---

*respective States and applicable social security entitlements and provisions, such as pensions, health care or other earned benefits, or integrate such provisions into other relevant agreements, such as those on long-term and temporary labour migration; (c) Integrate provisions on the portability of entitlements and earned benefits into national social security frameworks, designate focal points in countries of origin, transit and destination that facilitate portability requests from migrants, address the difficulties women and older persons can face in accessing social protection, and establish dedicated instruments, such as migrant welfare funds in countries of origin, that support migrant workers and their families* (UNITED NATIONS. General Assembly. **General Assembly Intergovernmental Conference to Adopt the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration**. Marrakech, Morocco, 10 and 11 December 2018. A/CONF 231/3. Disponível em: <https://undocs.org/en/A/CONF.231/3>. Acesso em: 10 mai. 2019).

<sup>4</sup> UNITED NATIONS. **General Assembly Endorses First-Ever Global Compact on Migration, Urging Cooperation among Member States in Protecting Migrants**. 19 dez. 2018. Disponível em: <https://www.un.org/press/en/2018/ga12113.doc.htm>. Acesso em: 10 mai. 2019.

<sup>5</sup> Disponível em inglês em: <[https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_RES\\_71\\_1.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_71_1.pdf)>. Acesso em: 10 mai. 2019.

<sup>6</sup> JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima; TORRES, Daniel Bertolucci. Current Challenges to the International Protection of Refugees and Other Migrants: the role of and developments from the United Nations 2016 Summit. In: CROUCHER, Stephen; CAETANO, João R.; CAMPBELL, Elsa A. (ed.) **The Routledge Companion to Migration, Communication, and Politics**, edited by. London and New York: Routledge, p. 19-33, 2019. p. 23.

<sup>7</sup> O que é ainda reforçado no atual contexto de pandemia da COVID-19, em que se constata que a cobertura de previdência social é (ou ao menos deveria ser) uma das principais respostas à situação de vulnerabilidade a que foram ainda mais expostos os trabalhadores migrantes, defrontados com situações de *lockdown*, de perda de vínculos laborativos, de alteração da situação de regularidade migratória em função da perda de emprego, e de falta de acesso aos direitos básicos de proteção da dignidade humana (INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION; INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION. **Social Protection Spotlight. Social protection for migrant workers: A necessary response to the Covid-19 crisis**. Geneva, ILO/ISSA, 23 jun. 2020).

Previdência social é “técnica de proteção social que visa propiciar os meios indispensáveis à subsistência da pessoa humana, quando esta não pode obtê-los ou não é socialmente desejável que os aufera pessoalmente através do trabalho”<sup>8</sup>. É prestada em regimes públicos de previdência, em regra formados por normas de custeio e por normas de fruição de benefícios. Em geral, são esquemas contributivos de prestações para fruição de seguro em caso da ocorrência de riscos sociais eleitos. O pagamento de contribuições é prévio à contingência segurada e o risco é compartilhado com base em princípio de solidariedade<sup>9</sup>.

O custeio consiste no modo de captação dos recursos para o regime de proteção social, por escolhas políticas de individualização ou de socialização dos riscos eleitos, espelhadas respectivamente em 1) sistemas de capitalização individual (semelhante a um investimento bancário individual<sup>10</sup>) ou coletiva (semelhante a um seguro privado, em que se calcula o gasto necessário para um valor médio de prêmio, a partir das características do grupo<sup>11</sup>), sendo certo que os recursos serão devolvidos ao segurado da forma como socialmente pactuado; ou em 2) sistemas de repartição puros (divisão direta de despesas em casos de sinistros), por previsão (“que operam com base em cálculos atuariais que estabelecem com antecedência o montante esperado dos gastos que devem ser enfrentados pelos participantes”<sup>12</sup>), ou com cobertura de capitais (modelo “considerado intermediário entre a repartição e capitalização”<sup>13</sup>, porque aí se arrecada por previsão dos gastos esperados para sinistros não programados, mas também por

---

<sup>8</sup> MARTINEZ, Wladimir Novaes. **A Seguridade Social na Constituição Federal**, 2ª edição, São Paulo: LTr, 1992. p. 99.

<sup>9</sup> INTERNATIONAL LABOR OFFICE. **Extending Social Protection to Migrant Workers, Refugees and their Families: a guide for policymakers and practitioners**. Op. cit., p. 16.

<sup>10</sup> BATISTA, Flávio Roberto. A Organização Constitucional da Seguridade Social e sua Reforma: possibilidades de leitura sistemática. In: RIBEIRO, Rodrigo *et al* (org.). **A Seguridade Social em Questão: da normatividade à jurisprudência**. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, p. 15 – 30, 2016. p. 19.

<sup>11</sup> Idem, p. 20.

<sup>12</sup> Idem, p. 18.

<sup>13</sup> Idem, p. 19.

consideração de riscos programáveis, como a velhice, por exemplo, pelo que há acúmulo de capital)<sup>14</sup>.

Referidos modos de captação podem estar associados ao modelo bismarkiano – assentado em bilateralidade de contribuição obrigatória empregado/empregador, havendo proporcionalidade entre o valor das contribuições e o valor das prestações<sup>15</sup> -, ao modelo de Beveridge – que pressupõe financiamento tripartite Estado/empregado/empregador<sup>16</sup> -, ou ao modelo Escandinavo ou Nórdico – que, a despeito de financiado majoritariamente por tributação geral, conta também com esquema de seguro direcionado e vinculado à renda do trabalhador-contribuinte<sup>17</sup>. Neste sentido, é também relevante o fato de que não há como se desatrelar a previdência social do mercado de trabalho.

Os benefícios prestados estão relacionados aos riscos sociais eleitos pelos ordenamentos jurídicos, a partir de um piso mínimo já identificado pela comunidade internacional e exposto na Convenção n. 102 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre as Normas Mínimas de Seguridade Social, segundo a qual o patamar de cobertura deve se estender às necessidades sociais ensejadas, ao menos, pela maternidade, velhice, invalidez, pelo desemprego, prisão e pela morte.

Com o fenômeno da migração internacional de trabalhadores, as relações de custeio do sistema e de fruição de benefícios extrapolam os domínios domésticos dos Estados, fato que deu ensejo à formação de regimes internacionais e regionais (v. Capítulo 2, *infra*), integrados por Convenções Internacionais e Regionais (que estabelecem os princípios básicos de

---

<sup>14</sup> *Idem*

<sup>15</sup> SÁNCHEZ-CASTAÑEDA, Alfredo. **La Seguridad y la Protección Social en México: su necesaria reorganización**. México: UNAM, 2012. p. 8.

<sup>16</sup> BISMARCK VERSUS BEVERIDGE: a comparison of social insurance systems in Europe. **CESifo DICE Report**, Munich, v. 6, n. 4, p. 69 – 71, Winter 2008. p. 70

<sup>17</sup> NORDIC SOCIAL STATISTICAL COMMITTEE. **Social Protection in the Nordic Countries 2015/2016: scope, expenditure and financing**. Copenhagen: NOSOSCO, 2017. p. 16.

coordenação previdenciária diante da migração internacional de pessoas); por acordos internacionais bilaterais e multilaterais de coordenação previdenciária entre sistemas internos, como mecanismos de garantia da preservação de direitos (a fim de que o patrimônio previdenciário já formado possa migrar com o seu titular), ou de inibição de prejuízos (a fim de que se evite a dupla tributação, notadamente nos casos de migração temporária, em que o prestador mantém o vínculo com o sistema de origem, ainda que esteja compulsoriamente ligado ao sistema de destino); e também por normas supranacionais vinculativas, como ocorre na União Europeia.

Tais regimes de coordenação previdenciária têm sido alvo de análise sempre enviesada para a perspectiva do segurado-migrante em situação de possível cobertura por seguro público, e sob o argumento de portabilidade de direitos certificados e da necessidade de afastar a bitributação. Ocorre que a relação jurídico-previdenciária internacional possui ao menos três perspectivas subjetivas distintas de interesse e, ao mesmo tempo, relacionadas entre si: a do prestador-segurado (trabalhador) migrante – que também pode ser custeador do sistema -, a do tomador-custeador, que pode ser estrangeiro ou não, e a do Estado-garantidor. A primeira destas perspectivas (do segurado) é, em geral, analisada de maneira parcial, sem a consideração da possível ausência de vinculação a esquemas de custeio na origem ou no destino. Quanto às demais, não se constata análises detidas sob os pressupostos de interesses privados e do Estado para a formação dos vínculos internacionais em questão.

Para estes últimos ângulos, o foco preponderante sobre a existência de portabilidade e tributação em situação de fluxos de migração de trabalhadores tem desprezado os outros argumentos politicamente invocados como de ensejo à coordenação entre regimes previdenciários domésticos<sup>18</sup>, tais como o fomento do comércio internacional e a atração do

---

<sup>18</sup> V. < <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/acordos-internacionais/acordos-internacionais/international-agreements-on-social-security>>. Acesso em: 02. Dez. 2021.

investimento estrangeiro que, por outro lado, se vinculam exatamente às perspectivas do interesse privado e do interesse de Estado. É intuitivo o fato de que o relacionamento entre previdência, investimento e comércio internacionais tem sede na redução de encargos e na aquisição de recursos externos, fatos estes que, cientificamente explorados, podem derivar em argumentos de cooperação inclusive para a proteção previdenciária em situação de sistemas não coordenáveis e de inexistência de sistema de proteção na origem ou no destino.

O estado da arte contempla discussões sobre a **coordenação**<sup>19</sup> de sistemas internos<sup>20</sup>, mediante a formalização de Acordos Internacionais de Previdência Social (AIPSS), voltados à exportabilidade de benefícios em fruição<sup>21</sup> ou à portabilidade de direitos acumulados<sup>22</sup>, assim como de impedimento de dupla tributação decorrente de eventual vinculação a dois sistemas de seguridade em caso de migração internacional de trabalhadores<sup>23</sup>. Os AIPSS, considerados

---

<sup>19</sup> “*In cases of coordination, states receive higher payoffs if they engage in identical or symmetrical actions than if they do not*” (GOLDSMITH, Jack; POSNER, Eric A. **The Limits of International Law**. Oxford: Oxford University Press, 2005. p.12). Nestes casos, conquanto haja interesses simétricos, cada Estado mantém as suas próprias decisões, a partir de suas preferências (GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança Global e Regimes Internacionais**. São Paulo: Almedina, 2011. p. 147), bem o que ocorre com os Acordos Internacionais de Previdência Social, em que não há alteração dos sistemas previdenciários internos, mas apenas coordenação entre tais regimes, para que o beneficiário do direito à previdência possa fruir em cada Estado da parcela do direito ali previsto (LOPES, Rachel de Oliveira; GONÇALVES, Alcindo. Regimes Internacionais de Previdência Social como Meio de Proteção do Trabalhador Migrante. In: FREITAS JR. Antonio Rodrigues de; TORRES, Daniel Bertolucci; BOUCINHAS FILHO, Jorge Cavalcanti (org.). **Migração, Trabalho e Direitos Humanos**. São Paulo: LTr, p. 55 – 66, 2017).

<sup>20</sup> “*BSSAs [Bilateral Social Security Agreements] establish the portability of social benefits between two countries and thereby serve multiple goals, including defining which social benefits will be **coordinated** (“material scope”); defining the individuals covered under the agreement (“personal scope”); establishing the depth of **coordination** (from time-limited exemptions to contribute to the host scheme to exportability of benefits to full-fledged **coordination**); and establishing **coordination** on eligibility criteria, benefit calculation, disbursement, service delivery, financing, and processes of application, decision, and information*” (HOLZMAN, Robert. Do Bilateral Social Security Agreements Deliver on the Portability of Pension and Health Care Benefits? A Summary Policy Paper on Four Migration Corridors Between EU and non-EU Member States. **IZA Journal of European Labor Studies**, v. 5, p. 17 – 51, 2016. p. 25 – 26). Grifei.

<sup>21</sup> Idem. p. 19 – 20.

<sup>22</sup> “*Portability is the ability to preserve, maintain, and transfer vested social security rights or rights in the process of being vested, independent of nationality and country of residence*” (AVATO, Joahna; KOETTL, Johanes; SABATES-WHEELER, Rachel. Op. cit. p. 456).

<sup>23</sup> Revisão de literatura elaborada em 2013, no âmbito do *International Institute of Social Studies* demonstra claramente

como os principais instrumentos de portabilidade de direitos sociais para trabalhadores migrantes<sup>24</sup>, são formatados para a totalização (soma) de períodos de contribuição cumpridos nos Estados acordantes e para a concessão de benefícios proporcionais (*pro rata*) em cada Estado em que a contribuição foi vertida<sup>25</sup>, sem alteração dos sistemas internos de proteção e sem a criação de regime específico de proteção para trabalhadores migrantes<sup>26</sup> mediante o qual os Estados assumam, com mecanismos de compensação e financiamento, a responsabilidade integral pela proteção social destes migrantes.

A **cooperação** neste caso ocorre apenas em termos burocráticos, para a troca de informações sobre a história previdenciária dos titulares de direitos.

Não se fala de **cooperação previdenciária internacional** como aquela a ser estabelecida em matéria de previdência pública, a partir de lógica de reciprocidade e interdependência estatal consistente na necessidade de proteção social de nacionais que vivem no estrangeiro e de estrangeiros vivendo em solo nacional<sup>27</sup>, sob pressuposto de responsabilidade compartilhada pela dignidade humana. Tampouco se analisam de forma mais detida todos os gatilhos invocados para a coordenação entre sistemas internos – como o fomento do comércio internacional e a atração do investimento estrangeiro -, nem todas as perspectivas subjetivas de interesse para a formação dos AIPs – como a perspectiva do Estado e a de pessoas que ostentam diferentes *status* migratórios -, dados estes que poderiam se converter em argumento de reforço à cooperação previdenciária, como se procurará demonstrar.

---

<sup>24</sup> Tradução livre. No original: “[T]he most important instrument to establish portability of social security benefits for internationally mobile workers. (HOLZMAN, Robert. Op. cit., p. I).

<sup>25</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA. Acordos Internacionais de Previdência Social. Brasília: MT, CNIg, MF, 2018.

<sup>26</sup> SALDAIN, Rodolfo. Migrações Internacionais e Proteção social: o caso uruguaio. In: MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Migrações Internacionais e a Previdência Social**. Brasília: MPAS, SPS, CGEP, p. 137 – 164, 2006.

<sup>27</sup> Considerando-se que “*both migrant-sending and migrant-receiving countries should be interested in making benefits easily portable, as this enhances the advantages of an internationally mobile labor force*” (HOLZMAN, Robert. Op. ct., p. 21).

Por outro lado, mesmo em âmbito internacional, a análise do direito à previdência social (da efetivação da prestação previdenciária) é notoriamente realizada sob o ângulo doméstico. O roteiro de opções políticas apresentado pela OIT para tal efetivação em contexto migratório é bastante sintomático:

Ratificação e aplicação das convenções e recomendações relevantes da OIT como um primeiro passo para a domesticação dos princípios e padrões nelas contidos  
 Celebração e cumprimento de acordos de segurança social (bilaterais / multilaterais) para assegurar a coordenação da segurança social.  
 Inclusão de disposições de seguridade social em acordos bilaterais de trabalho (BLAs) ou Memorandos de Entendimento (MoUs).  
 Adoção de medidas unilaterais, incluindo a garantia da igualdade de tratamento ou o estabelecimento de pisos nacionais de proteção social para estender a proteção social aos trabalhadores migrantes e suas famílias.  
 Medidas complementares que abordam os obstáculos administrativos, práticos e organizacionais enfrentados pelos trabalhadores migrantes<sup>28</sup>.

Perceba-se: ainda que se tratem, sem dúvida alguma, de medidas bastante relevantes, todas estão destinadas ao perímetro territorial de cada Estado, sem que se vislumbrem opções de alinhamento internacional ou regional cooperativo. Neste sentido, é comum a constatação de que, mesmo diante da adoção das políticas propostas, os interesses estejam voltados ao cenário interno de proteção Estatal, e não ao cenário externo de proteção migratória, como se verifica, por exemplo, das afirmações do governo norte-americano, que justifica a vinculação

---

<sup>28</sup> Tradução livre. No original: *Ratification and application of relevant ILO Conventions and Recommendations as a first step towards the domestication of the principles and standards therein. Conclusion and enforcement of social security agreements (bilateral/multilateral) to ensure social security coordination. Inclusion of social security provisions in bilateral labour agreements (BLAs) or Memorandums of Understanding (MoUs). Adoption of unilateral measures including ensuring equality of treatment or the establishment of national social protection floors to extend social protection to migrant workers and their families. Complementary measures addressing the administrative, practical, and organizational obstacles faced by migrant workers. Social partners should be actively involved in the planning, design, and monitoring of all the above policy options* (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Social Protection for Migrant Workers.** s/d. Disponível em: <https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/policy-areas/social-protection/lang--en/index.htm>. Acesso em: 02 dez. 2021).

por AIPSS em termos de proteção de multinacionais com sede em seu território e de manutenção do ingresso tributário, ainda quando se tratar de trabalhador expatriado<sup>29</sup>.

Diante da relevância e da lacuna de abordagem indicadas, a presente proposta de estudo, que tem como tema a cooperação previdenciária internacional, possui o objetivo de ampliar a análise da previdência internacional para além do âmbito da **coordenação** de sistemas previdenciários - comumente procedida sob o viés da totalização<sup>30</sup> (soma) de períodos de contribuição aperfeiçoados em diferentes países e/ou do impedimento da dupla tributação em casos de possível vinculação a dois sistemas previdenciários internos -, para alcançar o âmbito da **cooperação internacional previdenciária**, que pressupõe ação conjunta de Estados para a efetiva proteção previdenciária em situação de migração internacional de pessoas em condições de adequação ao mercado de trabalho<sup>31</sup>, e que, por outro lado, também consiste em mecanismo de políticas de desenvolvimento.

O ponto de partida deste trabalho é o de que a abordagem da previdência internacional tal como procedida é omissa sobre argumentos que poderiam reforçar o interesse de Estado em cooperar de maneira ampla, na medida em que as perspectivas de análise comuns são, como dito, a do trabalhador migrante enquanto beneficiário da proteção social previdenciária por

---

<sup>29</sup> Informações extraídas de: <  
[https://www.ssa.gov/international/agreements\\_overview.html?tl=0%2C1%2C2%2C3%2C4%2C5%2C6%2C7%2C9%2C11](https://www.ssa.gov/international/agreements_overview.html?tl=0%2C1%2C2%2C3%2C4%2C5%2C6%2C7%2C9%2C11)>. Acesso em: 02 dez. 2021.

<sup>30</sup> “A totalização representa a acumulação de períodos de qualificação ao abrigo dos diferentes regimes nacionais de segurança social, de forma a permitir a agregação ou totalização dos períodos de seguro, emprego ou residência que se revelem necessários à aquisição, manutenção ou recuperação de direitos e à repartição dos custos da prestação pago” (Tradução livre. No original: “*Totalization represents the accumulation of qualifying periods under different national social security schemes, so as to allow the aggregation or totalization of periods of insurance, employment or residence that may be necessary for the acquisition, maintenance or recovery of rights and for sharing the costs of benefits paid*” (INTERNATIONAL LABOR OFFICE. **Extending Social Protection to Migrant Workers, Refugees and their Families: a guide for policymakers and practitioners**. Geneva: ILO, 2021. p. 17).

<sup>31</sup> Conforme se desenvolverá no item 2.3 infra, as propostas apresentadas ao final deste estudo não se dirigem apenas a quem migra com a intenção específica de colocação em determinado posto de trabalho no país de destino, mas a todo e qualquer migrante que, a despeito da causa da migração, esteja em idade e condições de se inserir no mercado de trabalho do país receptor.

coordenação de sistemas internos, quando existentes; e a do tomador do trabalho enquanto custeador de tais sistemas de proteção, sem que sequer se aborde a integridade das questões relacionadas à efetividade dos AIPs, sejam bilaterais ou multilaterais<sup>32</sup>, sem análise mais detida sobre a complexidade do fenômeno migratório<sup>33</sup>, tampouco sobre as consequências do impedimento da dupla tributação e sobre o interesse de Estado, notadamente no que se relaciona ao desenvolvimento do comércio exterior e ao recebimento de investimentos externos<sup>34</sup>.

A conceituação dos AIPs doutrinariamente procedida passa ao largo de outras perspectivas que não a da fruição de benefício previdenciário por migrantes trabalhadores. Neste sentido, tais acordos têm sido definidos: como fontes formais de regência da previdência social do migrante<sup>35</sup>; como “mecanismos de coordenação entre diferentes países, que permitem que os migrantes levem para o país de destino sua história previdenciária<sup>36</sup>”; como “instrumentos importantes de extensão e garantia de direitos sociais, trabalhistas e previdenciários, previstos na legislação de dois ou mais países<sup>37</sup>”; como garantias de que os direitos de seguridade social adquiridos no Estado de prestação do trabalho sejam mantidos em

---

<sup>32</sup>“BSSAs are the centerpiece of current portability arrangements between countries. While in principle, they can cover the whole range of exportable social benefits, BSSAs focus mostly on long-term benefits such as old-age, survivor’s, and disability pensions and, to a much lesser extent, on health care benefits. [...] MAs [Multilateral Arrangements] represent a general framework of portability for a group of countries for all or a subset of social benefits. These general rules are typically supported by more detailed BSSAs”. (HOLZMAN, Robert. Op. cit. p. 24).

<sup>33</sup> AVATO, Joahna; KOETTL, Johanes; SABATES-WHEELER, Rachel. Op.cit.

<sup>34</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA. **Acordos Internacionais**. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/a-previdencia/assuntos-internacionais/assuntos-internacionais-acordos-internacionais-portugues/>. Acesso em: 21 mai. 2019.

<sup>35</sup> MARTINEZ, Wladimir Novaes. Op. cit.

<sup>36</sup> ARAÚJO, Orlando de. **O Trabalhador Global e a Previdência**, Rio de Janeiro: LumenJuris, 2013. p. 181 – 182. Neste mesmo sentido é o conceito apresentado pela OIT, segundo a qual “*Social security agreements are treaties which coordinate the social security schemes of two or more countries to ensure the portability of social security entitlements*” (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. Social Protection for Migrant Workers. Op. cit.).

<sup>37</sup> MASSAMBANI, Vania. A Proteção Previdenciária no Acordo do Mercosul, São Paulo: LTr, 2013. p. 45.

caso de migração<sup>38</sup>; como esquemas bilaterais e multilaterais de cobertura de proteção social<sup>39</sup>.

Ainda, no âmbito da Associação Internacional de Seguridade Social (AISS):

Os acordos internacionais de seguridade social podem ser bilaterais, celebrados por dois países para **coordenar** normas específicas, ou multilaterais, permitindo que vários países **coordenem** partes de suas regulamentações de seguridade social.

Esses acordos estabelecem uma estrutura normativa de **coordenação** de esquemas de seguridade social entre os países. Eles delimitam o contexto normativo de proteção dos direitos dos trabalhadores migrantes e preenchem as lacunas na cobertura da seguridade social. Os acordos asseguram que os períodos de trabalho em outros países signatários sejam levados em consideração para o reconhecimento do direito a prestações sociais para os trabalhadores migrantes, a depender do preenchimento dos períodos de carência<sup>40</sup> (grifei).

Conquanto o discurso institucional de alguns Estados faça referência ao comércio internacional e ao investimento estrangeiro, e ainda que um cruzamento superficial de dados nacionais (a título de exemplo) de investimento<sup>41</sup> com dados de migração<sup>42</sup> leve a crer que nem sempre o fluxo migratório de trabalhadores deve ter sido a perspectiva sobressalente para a formação dos AIPs – o que, conforme se investigará, deve se repetir em outros lugares do mundo -, o fato é que a matéria carece de abordagem acadêmica mais completa.

---

<sup>38</sup> GINNENKEN, Wouter van. Making Social Security Accessible to Migrants. In: **World Social Security Forum**, Cape Town, 2010.

<sup>39</sup> INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. **Access and Portability of Social Protection: entitlements of migrant workers**. Online Discussion Summary, 2013. Disponível em: < [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-manila/documents/publication/wcms\\_351255.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-manila/documents/publication/wcms_351255.pdf)>. Acesso em: 11 out. 2017.

<sup>40</sup> Tradução livre. No original: “*International social security agreements can be bilateral agreements concluded by two countries in order to coordinate their specific regulations, or multilateral agreements allowing several countries to coordinate parts of their social security regulations. Such agreements establish a legal framework to coordinate social security schemes between countries. They provide the legal context to protect migrant workers’ rights, and close gaps in social security coverage. The agreements ensure that periods of employment in other signatory countries are taken into account in granting the right to social benefits for migrant workers, dependant on the completion of a qualifying period*”. (INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION. About Social Security. **International Social Security Agreements**, 2019. Disponível em: <https://www1.issa.int/international-agreements>. Acesso em: 25 jun. 2019.

<sup>41</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **World Investment Report 2015: reforming international investment governance**. Disponível em: < [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2015\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2015_en.pdf)>. Acesso em 11 out. 2017.

<sup>42</sup> OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS. **Autorizações de trabalho concedidas a estrangeiros, Relatório Anual 2014-2015**. Brasília: OBMigra, 2016.

Mesmo quando se alerta para a necessidade de verificação do “incremento de importantes fluxos de investimentos externos”<sup>43</sup>, ainda assim o foco é voltado para a espécie de proteção individual a ser conferida, sem uma análise mais apropriada do conteúdo econômico havido como pano de fundo para as relações internacionais em matéria de previdência social, conteúdo este que pode se reverter em benefício do principal ator do regime, o segurado migrante.

Além do direito ao benefício previdenciário, as questões referentes ao custeio são relevantes e diversificadas e ultrapassam a questão da dupla tributação, notadamente quando se considera que os esquemas existentes podem ser mais contributivos (modelo bismarkiano<sup>44</sup>), mais universais (modelo de Beveridge<sup>45</sup>) ou universais a partir de impostos únicos (modelo Escandinavo ou Nórdico<sup>46</sup>); podem ou não contar com participação do prestador e do tomador do trabalho, com contribuições que podem incidir, por exemplo, sobre o salário, sobre o faturamento, sobre o lucro, ou sobre a renda ou sobre o consumo, além da participação do Estado como regulador e garantidor do sistema. Essa perspectiva do custeio, e dos atores envolvidos, deixa claro que se trata de relação a ser examinada sob pressuposto de interesse também tripartite.

Por outro lado, o cenário migratório relacionado às políticas de mercado de trabalho e de seguro social também apresenta pontos de intersecção com o desenvolvimento do comércio internacional, notadamente o comércio de serviços, assim como com a atração do investimento estrangeiro, exatamente porque tais fatos influenciam e sofrem influência direta da migração de trabalhadores (força de trabalho), ao mesmo tempo em que também são influenciados pelo conteúdo tributário havido na relação de custeio previdenciário.

---

<sup>43</sup> MASSAMBANI, Vania. Op. cit., p. 45.

<sup>44</sup> SÁNCHEZ-CASTAÑEDA, Alfredo. Op. cit.

<sup>45</sup> BISMARCK VERSUS BEVERIDGE: a comparison of social insurance systems in Europe. Op. cit.

<sup>46</sup> PEDERSEN, Axel West; KUHNLE, Stein. The Nordic welfare state model. In: KNUTSEN, Oddbjørn P. (ed.). **The Nordic Models in Political Science: challenged, but still viable?** Bergen: Fagbokforlaget, p. 249 – 272, 2017. p. 251 e 253.

Decisões sobre previdência social têm efeito direto não somente sobre a renda do trabalhador e sobre a sua proteção em face dos riscos sociais, mas também sobre o custo das empresas, sobre a eficiência econômica originada da redução de encargos, sobre o acréscimo de custeio ao Estado, sobre a segurança do investidor, sobre as escolhas do migrante e de sua família. São decisões que integram a política migratória e que influenciam o mercado de trabalho<sup>47</sup>, assim como delimitam outras políticas públicas de conteúdo econômico e de conteúdo social, políticas públicas de desenvolvimento, portanto. Todos estes argumentos superam o viés da coordenação e tornam plausível a abordagem sob pressuposto de cooperação.

Outrossim, a corrente abordagem do tema com escopo no direito individual à prestação previdenciária não tem esgotado as questões relacionadas ao tópico transversal da migração, mecanismo que é de desenvolvimento<sup>48</sup>. O fenômeno migratório é bastante complexo: abrange, além dos panoramas históricos, geográficos, sociológicos, políticos e legais dos Estados de origem e de destino, os contrastes entre a migração forçada e a migração voluntária, entre a migração de pessoas qualificadas ou não – inclusive no que diz respeito à política de concessão de vistos de permanência e de residência -, sua inserção ou não no mercado formal de trabalho e sua participação no custeio e no quadro de beneficiários do sistema de previdência social. Esses aspectos possuem efeitos diretos sobre o consenso para o estabelecimento da cooperação e sobre a administração do sistema cooperativo; ao mesmo tempo, também destacam a necessidade de que os sistemas comportem as várias características daquele que deve ser o titular da prestação<sup>49</sup>. Por outro lado, em tempos nos quais se confere prevalência às normas de regulação migratória em relação às normas de proteção social, não se pode também

---

<sup>47</sup> AVATO, Joahna; KOETTL, Johanes; SABATES-WHEELER, Rachel. Op. cit.

<sup>48</sup> OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE. **Migration and the 2030 Agenda for Sustainable Development: executive summary**. Swiss: ODI, 2017. p. 3.

<sup>49</sup> OLIVIER, Marius; AVINASH, Govindjee. Labor Rights and Social Protection of Migrants Workers: in search of a coordinated legal response. In: **Conference of The Labor Law Search Network (LLRN)**, Barcelona: LLRN, 2013. p. 24.

desconsiderar as hipóteses em que, na ausência de tais acordos, não se verificaria a incidência de qualquer regime previdenciário, suspendendo-se a aquisição de direitos, a despeito do exercício do trabalho, ou impedindo-se acréscimos de custeio ao Estado.

Revisão de literatura sobre o tema da portabilidade previdenciária internacional realizada em 2013 por Nurulsyahirah Taha, Mahmood Messkoub e Karin Astrid Siegman<sup>50</sup> no âmbito do *International Institute of Social Studies*<sup>51</sup>, e publicada no âmbito da AISS<sup>52</sup> em 2015<sup>53</sup> ratifica a inexistência de tratamento sistemático da previdência internacional, em que se agrupem os gatilhos de cooperação e as perspectivas pessoais de todos os participantes da relação previdenciária internacional. Mesmo análises posteriores em que há referências à dimensão econômica da portabilidade previdenciária (além da social) são elaboradas apenas sob o ponto de vista do migrante beneficiário ou considerando o viés tributário relativo ao trabalhador e ao tomador do trabalho, com menção expressa no sentido de que “nenhum outro estudo qualitativo, muito menos qualquer análise quantitativa já foi realizada e publicada para explorar o funcionamento dos AIPs, a fim de destacar os pontos fortes e fracos de sua operação, ou para avaliá-los em relação a critérios pré-definidos”<sup>54</sup>.

---

<sup>50</sup> TAHA, Nurulsyahirah; MESSKOUB, Mahmood; SIEGMAN, Karin Astrid. **How Portable is Social Security for Migrant Workers: a review of the literature**. The Hague, 2013. (A review commissioned by the International Institute of Social Studies, The Hague (Erasmus University Rotterdam), within the project on ‘Migration, Gender and Social Justice’, funded by the International Development Research Centre (Canada)).

<sup>51</sup> O Instituto Internacional de Estudos Sociais (ISS) é uma escola internacional de pós-graduação em ciências sociais críticas orientadas para políticas. Reúne alunos e professores do Sul Global e do Norte em um ambiente europeu. Tradução livre. No original: “*The International Institute of Social Studies (ISS) is an international graduate school of policy-oriented critical social science. It brings together students and teachers from the Global South and the North in a European environment*” (INTERNATIONAL INSTITUTE OF SOCIAL STUDIES. **About Us**. s. d. Disponível em: <https://www.iss.nl/en/about-iss>. Acesso em: 30 nov. 2021).

<sup>52</sup> A Associação Internacional de Seguridade Social é a principal organização internacional do mundo para instituições de previdência social, departamentos governamentais e agências. (INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION. **Sobre nós. A Issa em um relance**. Disponível em: <https://www.issa.int/the-issa>. Acesso em: 30 nov. 2021).

<sup>53</sup> TAHA, Nurulsyahirah; MESSKOUB, Mahmood; SIEGMAN, Karin Astrid. Op.cit.

<sup>54</sup> Tradução livre. No original: “*no other qualitative study even less so any quantitative analysis has ever been undertaken and published to explore the functioning of BSSAs, to highlight the strengths and*

Em documento elaborado no âmbito da Organização Internacional para Migração (OIM), em 2019, para a exploração do relacionamento havido entre migração, comércio internacional e investimento estrangeiro, em termos econômicos e normativos, afirma-se que, conquanto se reconheça a estreita relação entre os três fenômenos estes têm sido historicamente tratados de modo isolado<sup>55</sup>, o que confirma o ponto de partida deste estudo, no sentido da abordagem incompleta dos instrumentos destinados à proteção previdenciária em contexto de migração, o que dá cabimento a âmbito de desproteção e prejuízo.

Diante deste cenário, o que se pretende é, após colhidos argumentos de valorização da previdência social em sede global, verificar se haveria modos de ampliar o espectro de efetivação do direito referido, diante das ações propostas pela comunidade internacional, situadas no Pacto Global para Migração Ordenada e Regular (sem olvidar que há também normas convencionais sobre o tema, estabelecidas no âmbito de Organizações Internacionais, como é o caso da OIT e do Conselho da Europa), com vistas a uma maior proteção do migrante trabalhador e da sociedade como um todo. Considerando que, como dito, há maciça aprovação do roteiro protetivo apresentado pelo Pacto Global para Migração Ordenada e Regular, a ideia é, após devidamente identificada a relevância da previdência social para a comunidade internacional, retornar ao roteiro mencionado para fornecer argumentos de aplicabilidade prática.

O estudo é a) relevante porque se volta ao desenvolvimento do ser humano e da sociedade em geral, e b) inovador, porque rompe com o argumento corrente da suficiência de coordenação entre regimes previdenciários domésticos e avança para a necessidade de cooperação internacional em matéria previdenciária.

---

*weakness of their operation, or to evaluate them against predefined criteria; this assessment resonates with a recent review of literature (Taha et al. 2015)”. (HOLZMAN, Robert. Op. cit).*

<sup>55</sup> COTTIER, Thomas; SHINGAR, Anirudn. **Migration, Trade and Foreign Direct Investment in the First Twenty Century: towards a new common sense of humankind**. Geneva: IOM, 2019.

Os argumentos serão elaborados sob pano de fundo da perspectiva dos bens públicos globais, construída para dar centralidade a temas que sejam de interesse de toda a comunidade internacional, com o intuito de fomentar a cooperação para a produção, prestação ou preservação de bens globais relevantes não apenas em termos econômicos, mas também e principalmente em termos políticos.

A intenção é proceder à caracterização da previdência social como um bem público global e aplicar transversalmente os elementos da teoria mencionada aos os argumentos de formação de vínculo de coordenação em matéria de previdência social, para que se convolem em vínculos de cooperação, adotando o roteiro de compromissos já assumidos pela comunidade internacional quando da designação do já mencionado Objetivo 22 do Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular.

Quanto ao pano de fundo, é certo que não se identifica um tratamento da matéria à luz de um marco voltado à cooperação internacional, destinado a fornecer argumentos de fomento à cooperação previdenciária, e capaz de associar todos os gatilhos de composição. Com efeito, como a abordagem corrente é procedida sob as perspectivas do interesse individual do titular do direito à prestação social e do participante da relação tributária de custeio, não se tecem argumentos que despertem o interesse de toda a comunidade internacional para a referida proteção nem que fomentem o interesse estatal no sentido da responsabilidade previdenciária compartilhada.

Quando se fala em cooperação internacional, uma primeira ideia que surge é a da utilização dos fundamentos da teoria dos regimes internacionais como marco teórico que, no nosso caso específico, aplicado à coordenação legislativa e à cooperação burocrática previdenciárias tais como se demonstraram elaboradas, é propício para a identificação dos

princípios, normas, regras e dos procedimentos de tomada de decisão<sup>56</sup> havidos nos regimes instaurados (vide Capítulo 2). Atravessado pelos modelos teóricos das relações internacionais, serve para a constatação dos fundamentos do vínculo (do compromisso) estabelecido em tais acordos<sup>57</sup>.

Neste sentido, por referida aplicação teórica já se constataram as bases valorativa (proteção social e econômica) e principiológica (igualdade de tratamento, reciprocidade, definição da legislação aplicável, conservação de direitos adquiridos e de direitos em curso de aquisição) comuns entre os acordantes, as normas de seguridade de cada sistema doméstico a serem harmonizadas e as ações burocráticas cooperativas requeridas para a transferência de direitos<sup>58</sup>. Quanto aos fundamentos, ainda que já se tenham identificado os aportes do construtivismo diante da comunhão da base valorativa<sup>59</sup>, não se identificam análises de cooperação previdenciária internacional que contraponham de modo mais consistente o *mainstream* realista das relações internacionais, transitando pelos demais desenvolvimentos teóricos daí decorrentes, que possam conter argumentos de reforço cooperativo. A análise, como se disse, parte sempre do pressuposto de que não ocorrem alterações em sistemas domésticos e nem a assunção de responsabilidades compartilhadas apartadas de contribuições (tributárias) dos beneficiários de direitos - além de se configurar incompleta no que diz respeito às causas de formação dos acordos aqui tratados -, pelo que as questões paralelas de segurança e poder econômico não recebem a devida atenção e importância.

---

<sup>56</sup> KRASNER, Stefen D. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables, v. 36, n. 2, **International Regimes**, pp. 185-205, 1982.

<sup>57</sup> LOPES, Rachel de Oliveira; GONÇALVES, Alcindo. Op. cit.

<sup>58</sup> STEINMEYER, Heinz –Dietrich. Experiências Europeias com Acordos Internacionais de Seguridade Social. In: MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, **Migrações Internacionais e a Previdência Social**, Brasília: MPAS, SPS, CGEP, p. 67 -89, 2006. No mesmo sentido: QUINTEROS, Mercedes Hoces. *Portabilidade dos Fundos Previdenciários: uma nova alternativa para os trabalhadores migrantes*. In: MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, *Migrações Internacionais e a Previdência Social*, Brasília: MPAS, SPS, CGEP, p. 89 - 108, 2006.

<sup>59</sup> LOPES, Rachel de Oliveira; GONÇALVES, Alcindo. Op. cit.

Sendo assim, é muito possível que a utilização do marco teórico dos regimes internacionais seja frutífera e inovadora para a análise da previdência internacional, cuja intenção seja a abordagem ampla de todos os gatilhos de formação de AIPs e da perspectiva de todos os atores dos regimes formados, notadamente quando se considera que se trata de tema atravessado pelo fenômeno da migração (originado deste, na verdade) e que, portanto, está diretamente relacionado ao exercício do poder soberano do Estado, que regulamenta suas fronteiras e elege os não nacionais cuja entrada permite, assim como delimita suas políticas demográficas, de segurança, de regulação do mercado de trabalho<sup>60</sup> e de intervenção no domínio econômico<sup>61</sup>. Ao mesmo tempo, as questões de interesse recíproco de proteção de nacionais no estrangeiro e de estrangeiros em limites domésticos, assim como o fomento do comércio internacional e a atração do investimento estrangeiro também dizem todas respeito ao exercício do poder, seja por elementos de segurança, seja por elementos econômicos.

Nada obstante, o que se pretende com este trabalho não é apenas a ampliação da análise de gatilhos e atores dos regimes existentes – ainda que para o desenvolvimento progressivo destes<sup>62</sup> –, mas, além desta análise ampliada, a valorização da previdência internacional por argumentos capazes de alterar o padrão institucional frequente da coordenação legislativa e da cooperação burocrática, para um padrão de responsabilidade compartilhada pela proteção social do trabalhador migrante.

Aquela convocação havida no Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular no sentido da cooperação previdenciária vem despida de itinerários para a implementação das ações propostas, também inexistentes na Declaração de Nova Iorque para Refugiados e

---

<sup>60</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. LOPES, Rachel de Oliveira. Strategies for the Protection of Migrants through International Law. **Groningen Journal of International Law**, v. 5, n. 1, p. 34-56, 2017. p. 50.

<sup>61</sup> Cf. ABREU, Dimitri Brandi. **A Previdência Social Como Instrumento de Intervenção do Estado Brasileiro na Economia**. 2016. 322 p. Tese (Doutorado em Direito Econômico) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

<sup>62</sup> YOUNG, Oran. **Institutional Dynamics: emergent patterns in international environmental governance**, e-book, London: The MIT Press Cambridge, 2010.

Migrantes que, conquanto apresente uma *Comprehensive Refugee Response Framework* (CRRF)<sup>63</sup> em que se especificam os elementos-chave para respostas aos fluxos em massa de refugiados com referência a soluções duráveis, não menciona a proteção previdenciária como parte do caminho para o sucesso de referidas soluções, e nem dispõe quadro semelhante à migração de forma ampla, de modo a abranger todos os *status* migratórios, na medida em que a CRRF, como indica o próprio nome, se aplica apenas às situações de refúgio.

Em termos práticos, até aquele momento, qualquer responsabilidade global compartilhada sobre as questões do fenômeno migratório permanecia vinculada à Assistência Oficial para o Desenvolvimento (*Official Development Assistance* - ODA)<sup>64</sup>, voltada ao enfrentamento da face massiva dos fluxos migratórios, sem que ainda se apresentassem soluções, ou ao menos disposição em cooperar para a proteção social de migrantes em todas as situações, mesmo diante do fato do interesse global em torno do fenômeno da migração, na medida em que a maior parte dos Estados do mundo, senão todos, era, já há algum tempo, origem ou destino ou país de trânsito de migrantes<sup>65</sup>.

<sup>63</sup> Informações disponíveis em: <http://www.globalcrrf.org/>. Acesso em 07 jun. 2019.

<sup>64</sup> “A assistência oficial ao desenvolvimento (ODA) é definida como a ajuda governamental destinada a promover o desenvolvimento econômico e o bem-estar dos países em desenvolvimento. Excluem-se os empréstimos e créditos para fins militares. A ajuda pode ser fornecida bilateralmente, do doador ao receptor, ou canalizada por meio de uma agência multilateral de desenvolvimento, como as Nações Unidas ou o Banco Mundial. A ajuda inclui subvenções, empréstimos 'suaves' (em que o elemento de subvenção é de pelo menos 25% do total) e a prestação de assistência técnica”. Tradução livre. No original: “*Official development assistance (ODA) is defined as government aid designed to promote the economic development and welfare of developing countries. Loans and credits for military purposes are excluded. Aid may be provided bilaterally, from donor to recipient, or channelled through a multilateral development agency such as the United Nations or the World Bank. Aid includes grants, 'soft' loans (where the grant element is at least 25% of the total) and the provision of technical assistance*”. Informação disponível em: < [<sup>65</sup> SOLOMON, Michele Klein. International Migration Management through Inter-State Consultation Mechanisms: focus on Regional Consultative Processes on Migration, IOM’s International Dialogue on Migration and the Berne Initiative. In: UNITED NATIONS EXPERT GROUP MEETING ON INTERNATIONAL MIGRATION AND DEVELOPMENT, Nova Iorque, 2005. \*\*Anais Eletrônicos\*\*, Nova Iorque: IOM, 2005. Disponível em:](https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm#:~:text=Official%20development%20assistance%20(ODA)%20is,and%20welfare%20of%20developing%20countries.&text=From%202018%2C%20the%20ODA%20grant,market%20rates%2C%20counts%20as%20ODA.></a>. Acesso em: 30 nov. 2021.</p>
</div>
<div data-bbox=)

Verdade que, num passo à frente, decidiu-se, no Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, pelo estabelecimento de um mecanismo de capacitação, a partir da contribuição de recursos técnicos, financeiros e humanos, que deve contar com fundo de financiamento para projetos específicos<sup>66</sup>, inclusive já implementado<sup>67</sup> (v. item 3.3, infra), mas sem notícias, ainda, de contemplação (eleição) de projetos relativos à previdência social, como se verá (v. item 3.3. infra).

Esta lacuna abre espaço para a utilização da perspectiva dos bens públicos globais como o pano de fundo de associação das causas de formação de regimes previdenciários; como um mecanismo de valorização da previdência internacional, que tenha o condão de fomentar o esforço cooperativo em torno do tema. Isto porque, bens públicos globais possuem o atributo de despertar o interesse generalizado da comunidade, na medida em que “seus benefícios [são] quase universais em termos de países [...], povos [...] e gerações”<sup>68</sup> e, neste sentido, a sua utilização teórica serve para dar centralidade a temas de interesse de toda a comunidade global, a fim de que tenham espaço da agenda de governança<sup>69</sup>. “Além da ODA, precisamos [...] de

---

[https://www.iom.int/sites/default/files/our\\_work/ICP/RCP/expert\\_paper\\_rcp.pdf](https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ICP/RCP/expert_paper_rcp.pdf). Acesso em: 04 mar. 2019.

<sup>66</sup> PARÁGRAFO 41. Decidimos estabelecer um mecanismo de capacitação que permita aos Estados, À Organização Das Nações Unidas e outras partes interessadas, incluindo o setor privado e fundações filantrópicas, contribuir com recursos técnicos, financeiros e humanos para fortalecer as capacidades das autoridades nacionais e subnacionais em matéria de migração. Tradução livre. No original: *We decide to establish a capacity-building mechanism that allows Member States, the United Nations and other stakeholders, including the private sector and philanthropic foundations, to contribute technical, financial and human resources in order to strengthen capacities of national and subnational authorities on migration.*

<sup>67</sup> MIGRATION MULTI-PARTNER TRUST FUND. **Progress Report 2019 – 2020**, 2020.

Disponível em: <https://mptf.undp.org/factsheet/fund/MIG00>. Acesso em: 03 dez. 2021.

<sup>68</sup> KAUL, Inge; GRUNBERG, Isabelle; STERN, Marc A. Definindo Bens Públicos Globais. In: KAUL, Inge; GRUNBERG, Isabelle; STERN, Marc A. (ed). **Bens Públicos Globais: cooperação internacional no século XXI**. Tradução Zaida Maldonado. Rio de Janeiro: Editora Record, p. 41 - 58, 2012. p. 41- 42.

<sup>69</sup> SCHUTTE, Giorgio. Bens Públicos Globais: entre a diplomacia multilateral e a soberania nacional. In: 5º Encontro Nacional ABRI Redefinindo a Diplomacia num Mundo em Transformação, 2015, Belo Horizonte. **Anais Eletrônicos do 5º Encontro Nacional ABRI**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2015. Instituições e Regimes Internacionais. Disponível em: <http://www.encontronacional2015.abri.org.br/site/anaiscomplementares?AREA=17#S>. Acesso em: 04 jun. 2019.

uma nova forma de cooperação internacional que abarque o comércio, as dívidas, os investimentos, os fluxos financeiros e a tecnologia, e que inclua pagamentos e incentivos aos países para garantir um suprimento adequado de bens públicos globais”<sup>70</sup>.

O primeiro desafio desta escolha é justamente o de caracterizar a previdência como um bem público global, notadamente diante do fato incontestável da possibilidade de sua inserção no mercado de serviços e da lógica de seguro privado que lhe pode ser atribuída, o que inclusive pode levar a afirmações no sentido de que a “previdência social é notadamente um meio de garantia em face do risco econômico e não um programa de bem-estar social”<sup>71</sup>, mas um programa de transferência<sup>72</sup>.

Aparentemente, bens públicos não deveriam se adequar à lógica de mercado, na medida em que a sua essência seria a de não despertar o interesse para a produção/prestação/preservação privada, diante das características inerentes de *não exclusão* - no sentido de que, uma vez produzidos, são acessíveis a todos - e *consumo sem rivalidades* - no sentido de que a fruição por um indivíduo não impede a dos demais. Sendo assim, à primeira vista, bens públicos deveriam ser necessariamente prestados pelos governos estatais, posto que, sem imposição, indivíduos egoístas jamais gerariam níveis eficientes de bens públicos, como paz e segurança, em múltiplas escalas, uma vez que poderiam ser sempre beneficiados pela produção/prestação/preservação alheia<sup>73</sup>.

---

<sup>70</sup> SPETH, James Gustave. Prefácio. In: KAUL, Inge; GRUNBERG, Isabelle; STERN, Marc A. (ed). **Bens Públicos Globais: cooperação internacional no século XXI**. Tradução Zaida Maldonado. Rio de Janeiro: Editora Record, p. 42 - 58, 2012. p. 12 -13.

<sup>71</sup> Tradução livre. No original: “*Social Security is mainly a means of insuring against economic risk. It is fundamentally an insurance program, not a saving program, and as such it is not ‘mainly welfare’*” (THOMA, Mark. Social Security is \*Not\* Welfare. Economist’s View, Mar. 07, 2011. Disponível em: <https://economistsview.typepad.com/economistsview/2011/03/social-security-is-not-welfare.html>. Acesso em: 02 jun. 2019).

<sup>72</sup> THE ECONOMIST. *The non-Cash Benefits of Social Security*, 15 nov. 2010. Disponível em: <https://www.economist.com/democracy-in-america/2010/11/15/the-non-cash-benefits-of-social-security>. Acesso em 10 jul. 2019.

<sup>73</sup> OSTROM. Elinor. Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. **The American Economic Review**, v. 100, n. 3, p. 641-672, 2010. p. 642.

Nada obstante, a teoria a ser aplicada admite a categorização dos bens públicos em diferentes espécies, de modo que talvez até seja possível a inserção teórica da previdência social dentre os bens públicos, notadamente quando se consideram as externalidades<sup>74</sup> positivas da proteção previdenciária, ou as externalidades negativas da ausência de referida proteção.

Neste sentido, o primeiro capítulo deste trabalho abordará o conceito, a origem teórica e a classificação dos bens públicos globais, a fim de estabelecer os parâmetros necessários de adequação da previdência social a esta teoria.

Traçados tais parâmetros, o segundo capítulo será dedicado a verificar se a previdência social pode ser manejada sob o *background* dos bens públicos globais. Tal abordagem lançará mão de duas perspectivas que, como se verá, estão diretamente vinculadas à perspectiva dos bens públicos globais: 1) do interesse de mercado, com base na teoria econômica e, posteriormente, com base no interesse pelo desenvolvimento humano e 2) do interesse da comunidade internacional, por eleição de relevância. Mediante a associação dos argumentos elaborados nas partes anteriores, o terceiro e último capítulo parte do roteiro de ações proposto pela comunidade internacional no Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, para o acesso ao direito à seguridade social (em que se inclui a previdência social), em cenário migratório, com vistas a verificar se a aplicação teórica proposta permite o alargamento do campo de efetividade da prestação aqui tratada, de modo a que se possam converter práticas de coordenação em práticas de cooperação previdenciária internacional em termos de responsabilidade compartilhada, tônica dos últimos compromissos mundiais assumidos para a governança das migrações<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> “[Efeito colateral](#) de uma ação produzida por um agente e que é sentida por outros”. GOLDSTEIN, Mauricio. **Novas Organizações para uma Economia: um mundo onde as empresas, pessoas e o planeta prosperam juntos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p. 22.

<sup>75</sup> JUBILUT, Liliana Lyra; LOPES, Rachel de Oliveira. Op. cit.

# 1. BENS PÚBLICOS GLOBAIS

## 1.1 Conceituando Bens Públicos

O conceito de bem público emergiu da economia, baseado na contraposição de esferas pública e privada; na dicotomia entre o mercado e o Estado<sup>76</sup>. A constatação original é a de que os mercados não são tão eficientes na alocação de bens públicos quanto podem ser na alocação de bens privados, na medida em que somente estes últimos despertariam interesse econômico para a produção e o lucro, razão pela qual “bens públicos somente seriam idealmente fornecidos pelo Estado e pagos mediante impostos”<sup>77</sup>.

Conquanto as discussões em torno da provisão de bens públicos remontem ao século XVIII<sup>78</sup>, foi o ensaio de Paul Samuelson<sup>79</sup>, já na segunda metade do século XX, que firmou o discurso<sup>80</sup> sobre as características dos bens privados como sendo excluíveis e rivalizantes, uma

<sup>76</sup> “: “*Dichotomous world of ‘the market’ and ‘the state’*” (OSTROM, Elinor. Op. cit., p. 641).

<sup>77</sup> ALTINAY, Hakan. Global Norms as Global Public Goods. **Global Policy Essay**, Apr. 2013. Disponível em: <https://www.globalpolicyjournal.com/sites/default/files/pdf/Altinay%20-%20Global%20Norms%20as%20Global%20Public%20Goods%2004.13.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2019.

<sup>78</sup> “O conceito de bens públicos tem suas raízes no século 18. David Hume discutiu as dificuldades inerentes à provisão para ‘o bem comum’ em seu Tratado da Natureza Humana, publicado pela primeira vez em 1739. Cerca de 30 anos depois, Adam Smith analisou questões semelhantes em seu Inquérito sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações”. Tradução livre.No original: “*The concept of public goods has its roots in 18<sup>th</sup> century scholarship. David Hume discussed the difficulties inherent in providing for ‘the common good’ in his Treatise of Human Nature, first published in 1739. Some 30 years later Adam Smith analysed similar questions in his Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*” (KAUL, Inge; GRUNBERG, Isabelle; STERN, Marc. A. Defining Global Public Goods. In: KAUL, Inge; GRUNBERG, Isabelle; STERN, Marc. A. (ed.). **Global Public Goods: international cooperation in the 21<sup>st</sup> century**. New York: Oxford University Press, 2 – 19, 1999. p. 3)

<sup>79</sup> SAMUELSON, Paul. The Pure Theory of Public Expenditure. **Review of Economics and Statistics**, v. 36, p. 387–389, 1954.

<sup>80</sup> Samuelson “tem sido amplamente aclamado como o padrinho do conceito, embora Richard Musgrave - cuja contribuição para o campo foi um tanto obscurecida pela fama de Samuelson - seja considerado por alguns como sendo ainda mais influente” (Tradução livre. No original: “*has widely been hailed as the concept’s godfather, though Richard Musgrave (1959)—whose contribution to the field has been somewhat obscured by Samuelson’s fame—is regarded by some as being even more influential*”. KOPINSKI, Dominik; WROBLEWSKI, Marek. Reimagining the World Bank: global public goods in an age of crisis. **World Affairs**, v. 184, n. 2, p. 151 – 175, 2021. p. 155). A este respeito v. também SEKERA, June. Re-thinking the Definition of “Public Goods”. **Real-World Economics Review Blog**, 2014. Disponível em: <https://rwer.wordpress.com/2014/07/09/re-thinking-the-definition-of-public-goods/>. Acesso em: 14 out. 2021 e DESAI, Meghnad. Public Goods: a historical perspective. In: KAUL,

vez que tanto o seu consumo ou fruição impediria ou tornaria mais custosa a utilização deste mesmo bem por outros, quanto, uma vez subsumidos ao direito de propriedade, teriam a sua utilização restrita aos detentores/possuidores. Os bens públicos seguiriam a lógica inversa e, na medida em que acessíveis a todos e não sujeitos ao esgotamento, estariam caracterizados como não-excluíveis e nem rivalizantes e, portanto, não despertariam o interesse de mercado, dando inclusive ensejo a oportunistas (*free riders*), que lançariam mão da possibilidade de fruição universal e desimpedida do bem sem arcar com o custo de sua produção/prestação/preservação.

A característica distintiva dos bens públicos (em oposição aos bens privados) é que, enquanto sua provisão é considerada de interesse comum, o mercado cria incentivos insuficientes para produzi-los porque eles não podem ser efetivamente precificados e alocados através de transações de mercado. A não-excludibilidade dos benefícios leva a uma subprodução de bens públicos, uma vez que cria incentivos para aproveitar os esforços de outros. Ao mesmo tempo, sua não-rivalidade implica que os bens públicos possam ser consumidos sem nenhum custo marginal, o que torna ineficiente encorajar sua produção aumentando seu valor de escassez<sup>81</sup>.

A aplicação dos conceitos de Samuelson à ciência política<sup>82</sup> foi, por sua vez, procedida por Mancur Olson<sup>83</sup>, que categorizou os interessados na provisão de bens públicos em três grupos: 1) *privileged groups*, no qual há interesse na produção/prestação/preservação de bens públicos, posto que os benefícios a serem fruídos são superiores ao custo da aquisição; 2) *intermediate groups*, cujos benefícios fruídos a partir dos bens públicos, embora substanciais, não são suficientes para garantir o interesse na produção/prestação/preservação; 3) *latent*

---

Inge. et. al. **Global Public Goods: managing globalization**. New York: Oxford University Press, p. 63 – 77, 2003.

<sup>81</sup> Tradução livre. No original: “*The distinguishing feature of public goods (as opposed to private goods) is that, while their provision is considered to be in the common interest, the market creates insufficient incentives to produce them because they cannot be effectively priced and allocated through market transactions. The non-excludability of benefits leads to an underproduction of public goods since it creates incentives to free ride on the efforts of others. At the same time, their non-rivalry entails that public goods can be consumed at no marginal cost, which makes it inefficient to encourage their production by enhancing their scarcity value*” (AUGENSTEIN, Daniel. To Whom it May Concern: International Human Rights Law and Global Public Goods. **Indiana Journal of Global Legal Studies**, n. 23, p. 225 – 248, 2016. p. 228).

<sup>82</sup> BODANSKY, Daniel. What’s in a Concept? Global Public Goods, International Law and Legitimacy. **EJIL**, v. 23, n. 3, p. 651 – 668, 2012. p. 652.

<sup>83</sup> OLSON, Mancur. *The Logic of Collective Action, Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press, 1965.

*groups*, para quem os custos da produção/prestação/preservação de bens públicos é superior aos benefícios de que poderiam fruir com tais bens, de modo que o estímulo para tal produção nestes grupos somente terá efeito a partir de incentivos externos ou de punições<sup>84</sup>.

Para este autor, o único fator que claramente afetaria a escolha para a aquisição e, portanto, o interesse na produção/prestação/preservação do bem, é a utilidade daí derivada para o indivíduo, em relação ao custo de produção<sup>85</sup>. A tendência, segundo a sua *lógica da ação coletiva*, é de que a ação individual, em busca da maximização de ganhos, sempre supere a ação coletiva (cujos resultados são quase imperceptíveis, por causa dos custos e do tamanho dos grupos), o que daria ensejo à deserção: “se *freeriders* podem ganhar mais com a ação coletiva do que os atores coletivos, a ação coletiva nunca é racional”<sup>86</sup>; neste sentido, indivíduos tendem a optar por não participar da produção/prestação/preservação de bens públicos, mas ainda assim querem obter os benefícios de referida produção/prestação preservação<sup>87</sup>.

Quando um grande número está envolvido, a maioria dos indivíduos, por mais que desejem que os serviços em questão sejam disponibilizados, acreditará razoavelmente que não fará diferença para os resultados se eles próprios concordam em contribuir para os custos ou não. Nem qualquer indivíduo que consentir em contribuir terá a garantia de que os outros também o farão e que, portanto, o objetivo será alcançado. Na verdade, considerações totalmente racionais levarão cada indivíduo, embora deseje que todos os outros contribuam, a recusar-se a fazê-lo<sup>88</sup>.

---

<sup>84</sup> ROBERTS, James. **Constructing Global Public Goods**. Laham: Lexington Books, 2019. p. 3 – 4.

<sup>85</sup> Ibid.

<sup>86</sup> SEKERA, June. The Public Economy: understanding government as a producer. A Reformation of Public Economics. **Real-World Economics Review**, n. 84, p. 36-99. p. 40.

<sup>87</sup> IOANNOU, Christina. The Problem of Collective Action: A Critical Examination of Olson’s Solution of ‘Selective Benefits’. **International Journal of Business and Social Research**, v 2, n. 2, p. 151-157, 2012. p. 153.

<sup>88</sup> Tradução livre. No original: “Where large numbers are involved, most individuals, however much they may wish that the services in question should be made available, will reasonably believe that it will make no difference to the results whether they themselves agree to contribute to the costs or not. Nor will any individual who consents to contribute have the assurance that the others will also do so and that therefore the object will be attained. Indeed, wholly rational considerations will lead each individual, while wishing that all the others would contribute, to refuse himself to do so”. (HAYEK, Friedrich A. von. *Law, Legislation and Liberty: a new statement of the liberal principles of justice and political economy*. Vol. 3. London: Routledge, 1982. p. 44).

Estas concepções econômicas estão assentadas em premissas matemáticas, que vinculam a existência de bens públicos à ideia de *falha*. Bens públicos como algo que, estando fora da estrutura de mercado em decorrência de uma falha desta estrutura - um ambiente livre no qual as relações são ordenadas apenas por parâmetros de oferta e demanda<sup>89</sup> (em que se supõe que a regulação externa é dispensável, uma vez que a própria ordem do mercado é que serviria de esteio para a estabilidade das práticas cooperativas) -, acaba assumindo um sentido pejorativo de despojo<sup>90</sup> e, portanto, *um problema*<sup>91</sup>.

As reservas elaboradas em face de tais conceituações, e que persistem atualmente<sup>92</sup>, as acusam de serem imperfeitas, porque amparadas exclusivamente na lógica da eficiência do mercado<sup>93</sup>. A crítica a Samuelson o acusa de constatar o interesse na produção/prestação/preservação de bens públicos em um processo estreito, limitado à técnica de soma de preferências de mercados, em que se desconsideram os processos históricos, políticos e sociais<sup>94</sup> de opção pela produção/prestação/preservação da “miríade de bens e serviços que os governos fornecem [de modo imprescindível] e que beneficiam a população todos os dias”<sup>95</sup>. Se diz que a definição restrita de Samuelson exclui do âmbito de prestação pública bens que poderiam ser socialmente eleitos como passíveis de tal fornecimento, ao

---

<sup>89</sup> POSNER, Richard A. *The Crisis of Capitalist Democracy*. Cambridge: Harvard University Press, 2010, p. 267 – 288.

<sup>90</sup> SEKERA, June. Re-thinking the Definition of “Public Goods”. Op. cit.

<sup>91</sup> SEKERA, June. *The Public Economy: understanding government as a producer. A Reformation of Public Economics*. Op. cit., p. 39.

<sup>92</sup> *Atualmente*, para significar uma ideia persistente na atualidade e não uma ideia que surgiu em dias atuais. Com efeito, desde o final da década de 1960 já se apresenta uma concepção de bens públicos como sendo construções político-sociais, como sendo “bens demandados e fornecidos por meio de instituições políticas” (Tradução livre. No original: “goods demanded and supplied through political institutions”. BUCHANAN, James. **The Demand and Supply of Public Goods**. Chicago: Rand McNally, 1968).

<sup>93</sup> Tradução livre. No original: “*the definition fails to supply a conceptual basis for public goods and services found in real life*”. (SEKERA, June. *Beyond a Narrow View of Public Goods*. **Demos**, set. 2013. Disponível em: <https://www.demos.org/blog/beyond-narrow-view-public-goods>>. Acesso em: 12 out. 2021)

<sup>94</sup> DESAI, Meghnad. Op. cit., p. 63.

<sup>95</sup> SEKERA, June. *Why Aren't We Talking About Public Goods*. **Demos**, set. 2013. Disponível em: <[Why Aren't We Talking About Public Goods? | Demos](#)>. Acesso em: 12 out. 2021.

mesmo tempo em que apresenta exemplos de bens públicos historicamente já inseridos no mercado privado<sup>96</sup>.

A imputação de inaplicabilidade desta teoria (econômica ortodoxa) baseia-se na constatação de que aí “os bens públicos são definidos exclusivamente em relação às características inerentes dos bens e serviços em questão, uma definição que é apenas de natureza técnica”<sup>97</sup>. Crítica semelhante é apresentada às lições originadas em Olson, no sentido de que ali se “assume que as preferências [dos grupos] são exógenas e rigidamente estáveis”<sup>98</sup>, sem qualquer influência de motivações morais.

Para os críticos<sup>99</sup>, pouquíssimos bens se adequariam perfeitamente à categoria pura de bem público ou de bem privado<sup>100</sup>, pelo que é possível fazer referência a uma régua em cujas extremidades situam-se bens públicos e bens privados, mediados por todo um espectro de bens públicos impuros, assim considerados aqueles que, embora sujeitos ao esgotamento e à disputa por sua fruição, remanescem acessíveis a todos (*common pool resources*)<sup>101</sup>; ou aqueles que, embora excluíveis de alguns grupos, não são disputáveis (rivalizantes) dentro do próprio grupo no qual garantidos (*club goods*)<sup>102</sup>.

O quadro a seguir simplifica a categorização indicada:

---

<sup>96</sup> SEKERA, June. Re-thinking the Definition of “Public Goods”. Op. cit.

<sup>97</sup> WUYTS, Marc. E., MACKINTOSH, Maureen; HEWITT, Tom. Op. cit.

<sup>98</sup> ROBERTS, James C. Op. cit., p. 4.

<sup>99</sup> Cf. KAUL, Inge; GRUNBERG, Isabelle; STERN, Mack (ed). **Global Public Goods: International Cooperation in the 21<sup>st</sup> Century**. New York: Oxford University Press, 1999.

<sup>100</sup> “The concept of public goods is an ideal type. Few, if any, goods are fully non-rivalrous and non-excludable. National defence is sometimes cited as a public good; but if one part of the United States – say, Alaska – failed to contribute to the national defence by paying taxes, the federal government could choose not to defend it against attack. Similarly, goods long thought to be non-rivalrous, such as fresh air, in fact have a rivalrous quality, as modern-day pollution illustrates. Goods that do not fully meet the tests of non-rivalry and non-excludability are usually termed ‘impure’ public goods”. (BODANSKY, Daniel. Op. cit., p. 653).

<sup>101</sup> ROBERTS, James. Op. cit., p.3.

<sup>102</sup> Ibid.

	NÃO EXCLUÍVEIS	INDIVISÍVEIS
BENS PÚBLICOS PUROS	Sim	Sim
<i>CLUB GOODS</i>	Não	Sim
<i>COMMON POOL RESOURCES</i>	Sim	Não
BENS PRIVADOS	Não	Não

A ideia é de que a noção de *club goods* e *common pool resources*, assim como de *collective goods*, *social goods* ou *impure public goods* tem sido aplicada para “preencher o vazio conceitual”<sup>103</sup> das teorias de Samuelson e Olson que, como visto, são desafiadas sob a alegação de terem “pouco valor teórico e nenhum uso prático”<sup>104</sup>.

Mesmo quando ainda se transita em termos de conceituação negativa de bens públicos, como sendo aqueles bens fora de mercado (total ou parcialmente) por inviabilidade técnica ou por proibitivos em termos de preço - e sem desconsiderar as questões envolvendo *freeriders*-, surgem propostas mais intermediárias, no sentido de que a moralidade havida por trás da coerção estatal (tributação) quanto ao financiamento e/ou a produção/prestação/preservação de bens públicos (*collective goods*) em sede governamental se estabeleça em termos de *troca*:

cada um concordando em contribuir para um fundo comum de acordo com os mesmos princípios uniformes, no pressuposto de que seus desejos em relação aos serviços a serem financiados por esse fundo serão satisfeitos na proporção de suas contribuições. Visto que, no caso de muitos bens coletivos, não será possível determinar com precisão quem irá se beneficiar ou em que medida, tudo o que se pode almejar será que cada um sinta que, no conjunto, todos os bens coletivos que são fornecidos valem ao menos tanto quanto a contribuição feita<sup>105</sup>.

<sup>103</sup> Tradução livre. No original: “*to fill the conceptual void*” (SEKERA, June. *Beyond a Narrow View of Public Goods*”. Op. cit.).

<sup>104</sup> Tradução livre. No original: “*this definition is of little theoretical value and no practical use*” (SEKERA, June. *Beyond a Narrow View of Public Goods*”. Op. cit.).

<sup>105</sup> Tradução livre. No original: “each agreeing to contribute to a common pool according to the same uniform principles on the understanding that his wishes with regard to the services to be financed from

Aí já se apresentam sinais de uma racionalidade amparada em contrato social<sup>106</sup>, que considera princípios e valores coletivos como justificadores da mão governamental sobre a produção/prestação/preservação de determinado bem, por opção de relevância.

Convertida em termos sociopolíticos, a noção de *relevância para a comunidade* nos apresenta uma perspectiva funcional dos bens públicos, deixando claro que a fria subsunção do bem às características demonstradas em sua situação de mercado (exclusão e rivalidade) - e considerando a já referida amplitude do espectro de enquadramento -, não tem o condão de, por si só, delimitar a natureza do bem como público. Neste sentido,

se cuidados de saúde, bibliotecas, escolas, estradas e água potável forem considerados bens públicos, serão produzidos pelos governos. Se forem considerados bens privados, serão produzidos por atores privados com fins lucrativos e disponibilizados por meio dos mercados. Isso significa que aqueles que podem pagar o preço terão acesso a essas coisas, e aqueles que não podem pagar não as obterão<sup>107</sup>.

Ora, o propósito da concepção de bens públicos é o de suprir as necessidades sociais: tornar as necessidades básicas acessíveis a todos, gerar benefícios à sociedade em geral, solucionar problemas comuns, e mesmo favorecer a eficácia da produção privada<sup>108</sup>. Assim, “longe de ser um processo técnico neutro de somar preferências e localizar a solução ótima por

---

that pool will be satisfied in proportion to his contributions. So long as each may expect to get from this common pool services which are worth more to him than what he is made to contribute, it will be in his interest to submit to the coercion. Since in the case of many collective goods it will not be possible” (HAYEK, Friedrich A. von. Op. cit., p. 44).

<sup>106</sup> A ideia aqui foi mesmo a de resgatar o conceito dos contratualistas (notadamente Thomas Hobbes, antecedido por Hugo Grotius, e Jonh Locke), de estabelecimento de “regras de convívio social e subordinação política que substituiriam o estado natural, no qual não haveria qualquer tipo de poder centralizado ou de organização”, de “pacto de consentimento em que os homens buscam consolidar ainda mais os direitos que possuíam originalmente” (MATIAS, Eduardo Felipe P. **A Humanidade e suas Fronteiras: do Estado Soberano à Sociedade Global**. São Paulo: Paz e Terra, 2005. p. 37-38 e 43).

<sup>107</sup> Tradução livre. No original: “if health care, libraries, schools, roadways, and drinking water are considered to be public goods they will be produced by governments. If they are considered to be private goods, they will be produced by private, for-profit actors and made available through markets. This means that those who can pay the price will have access to these things, and those who cannot pay will not get them. (SEKERA, June. Public Goods in Everyday Life. Medford: **Global Development and Environment Intitute**. Boston University, s/d. Disponível em: < [Public Goods in Everyday Life \(bu.edu\)](http://PublicGoodsinEverydayLife(bu.edu))>. Acesso em: 12 out. 2021. p. 4 -5).

<sup>108</sup> Idem

meio de uma função [...], a provisão de bens públicos é um processo político”<sup>109</sup>, o que justifica o giro de perspectiva relativo à conceituação de bens públicos em termos negativos – como sendo aqueles não inseríveis no mercado –, para uma concepção mais positiva, e inclusive democrática, como sendo aqueles bens que a comunidade *justificadamente* deseja como tais, a partir do entendimento por processos decisórios definidos no contrato social e expressos nas normas de constituição e funcionamento de cada sociedade<sup>110</sup>.

## 1.2 Globalizando Bens Públicos

Conquanto não se negue que o caráter internacional/transnacional/global dos bens públicos tenha sido abordado cientificamente em período anterior<sup>111</sup>, é certo que, em termos políticos, a aplicação dos conceitos apresentados no item 1.1 supra ficou restrita ao plano nacional até o final da década de 1990<sup>112</sup>, “um período durante o qual a economia global passou por mudanças sem precedentes, incluindo a crescente interdependência, a crise do Estado-nação e a ‘compressão’ do tempo e do espaço, devido ao rápido progresso tecnológico”<sup>113</sup>.

<sup>109</sup> DESAI, Meghnad. Op. cit., p. 67.

<sup>110</sup> BERG, Rob D. van. Evaluating Public Goods. Evaluation of the Funding of Global Public Goods. OECD/DAC Evaluation Network, 2015. Disponível em: <<https://www.oecd.org/dac/evaluation/Evaluation-of-Global-Public-Goods-Evalnet-note.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2021.

<sup>111</sup> V. KINDLEBERGER, Charles P. International Public Goods without International Government. **The American Economic Review**, v. 76, n. 1 p. 1-13, 1986; STIGLITZ, Joseph E. The Theory of International Public Goods and the Architecture of International. **United Nations Background Paper n.7**. Department for Economic and Social Information and Policy Analysis, 1995; SANDLER, Todd. **Global Challenges: An Approach to Environmental, Political, and Economic Problems**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997; SANDLER, Todd. Global and Regional Public Goods: A Prognosis for Collective Action. **Fiscal Studies**, v. 19, n. 3, p. 221–247, 1998.

<sup>112</sup> KAUL, Inge; GRUNBERG, Isabelle; STERN, Mack. **Global Public Goods; International Cooperation in the 21th Century**: questions and answers, New York, May 1999. Disponível em: [http://www.act.nato.int/images/stories/events/2010/gc/ws\\_gen\\_gpg\\_intlcoop.pdf](http://www.act.nato.int/images/stories/events/2010/gc/ws_gen_gpg_intlcoop.pdf). Acesso em: 26 jun. 2019.

<sup>113</sup> KOPINSKI, Dominik; WROBLEWSKI, Marek. Op. cit., p. 156.

A interdependência trazida pela globalização enfatizou então a necessidade de ação coletiva internacionalizada, despertando-se o interesse para a criação de mecanismos globais de solução para problemas comuns e para a administração de bens comuns.

A expansão do escopo espacial foi baseada na importância extraterritorial, interpessoal e intergeracional destes bens<sup>114</sup>, concebidos como aqueles cujo atributo de *publicness*<sup>115</sup> - em termos de acesso a todos os consumidores, em termos de ampla distribuição de benefícios e em termos de amplo interesse e participação no processo decisório sobre a produção/prestação/preservação de tais bens - se estenda a mais de um grupo de países em mais de uma região geográfica (caso contrário serão bens públicos regionais)<sup>116</sup>. Neste sentido, assumem-se como bens públicos globais aqueles que a comunidade internacional reconhece como importantes e que requerem ação internacional para a sua produção/prestação/preservação<sup>117</sup>. Não deixam de ser bens públicos nacionais – notadamente considerando-se que “a provisão de tais bens é tida como um dos principais fundamentos de existência do Estado”<sup>118</sup> -, mas têm seu aspecto ampliado pela demanda de cooperação internacional para o seu provimento<sup>119</sup>.

---

<sup>114</sup> KAUL, Inge; GRUNBERG, Isabelle; STERN, Mack. **Global Public Goods; International Cooperation in the 21<sup>st</sup> Century: questions and answers**, op. cit.

<sup>115</sup> “[T]he so-called “triangle of publicness”: (1) publicness in consumption, which implies that individuals and groups must have access to the good; (2) publicness in the distribution of benefits, which implies a fair and meaningful deal for all; (3) publicness of decisionmaking, which implies an involvement of all major actors and stake holders, including developing countries and nonstate actors” (CARBONE, Maurizio. Supporting or Resisting Global Public Goods? The Policy Dimension of a Contested Conception Global Governance, n. 13, p. 179 – 198, 2007. p. 183)

<sup>116</sup> KAUL, Inge; GRUNBERG, Isabelle; STERN, Mack. **Global Public Goods; International Cooperation in the 21<sup>st</sup> Century: questions and answers**, op. cit.

<sup>117</sup> JENKS, Bruce. The United Nations and Global Public Goods: historical contributions and future challenges. [International Development Policy: Aid, Emerging Economies and Global Policies](#) n. 3, p. 31-47, 2012. p. 31.

<sup>118</sup> DESAI, Meghnad. Op. cit., p. 63.

<sup>119</sup> KOPINSKI, Dominik; WROBLEWSKI, Marek. Op. cit., p. 155.

Há bens públicos globais que poderiam ser providos unilateralmente (como, por exemplo, as descobertas científicas<sup>120</sup>); ou que dependem necessariamente do esforço combinado de todos os Estados (como a proteção da camada de ozônio); ou que dependem da contribuição do *elo mais fraco*, como sendo aquele Estado que estaria menos envolvido na produção/prestação/preservação do bem (para o caso, por exemplo, de erradicação de doenças que demandem vacinação)<sup>121</sup>; sendo certo que cada uma destas espécies estabelece desafios diferentes em termos de governança e diante do Direito Internacional<sup>122</sup>, na medida em que mesmo aqueles bens alcançados pela possibilidade de produção individual estarão defrontados com a necessidade de cooperação em algum nível, porque a aplicabilidade prática (do conhecimento gerado, por exemplo) demanda disseminação e custeio dependente de vários atores<sup>123</sup>.

Fala-se também da proteção de bens públicos transgeracionais (que gera benefícios dentro e entre gerações)<sup>124</sup> por medidas não necessariamente aplicáveis aos demais bens públicos globais, uma vez que, em certas situações “uma maior cooperação transnacional pode exacerbar a ineficiência intergeracional caso essa cooperação conduza a um fornecimento ainda maior de alguma atividade que beneficie a geração atual à custa das gerações futuras”<sup>125</sup>. Se apresentam, ainda, modos de ação e de omissão, assim como, e principalmente, argumentos para a responsabilidade compartilhada<sup>126</sup>, principal objetivo da teoria.

---

<sup>120</sup> BARRET, Scott. **Why Cooperate? The Incentive to Provide Global Public Goods**. New York: Oxford University Press, 2007. p. 22.

<sup>121</sup> Idem.

<sup>122</sup> BODANSKY, Daniel. Op. cit., p. 652.

<sup>123</sup> BARRET, Scott. Op. cit.

<sup>124</sup> SANDLER, Todd. Bens Públicos Intergeracionais: estratégias, eficiência e instituições. In: In: KAUL, Inge; GRUNBERG, Isabelle; STERN, Marc A. (ed). **Bens Públicos Globais: cooperação internacional no século XXI**. Tradução Zaida Maldonado. Rio de Janeiro: Editora Record, p. 59-89, 2012. p. 59.

<sup>125</sup> Ibid.

<sup>126</sup> BARRET, Scott. Op. cit.

A partir da menção de Kofi Annan – então Secretário Geral da ONU - aos bens públicos globais, em 1999, como sendo “o termo que falta na equação”<sup>127</sup> para a cooperação internacional, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) liderou a ampliação da concepção de bens públicos ao nível internacional, apresentando a noção de bem público global<sup>128</sup> “como estratégia para minimizar as consequências negativas da globalização, ao mesmo tempo em que proporciona uma nova racionalidade para a cooperação internacional”<sup>129</sup>, centrada no desenvolvimento humano (*people-centered approach*), tanto econômico quanto social<sup>130</sup>, e dividida em três categorias: 1) bens públicos globais naturais (camada de ozônio, por exemplo); 2) bens públicos globais elaborados pelo ser humano (como o conhecimento ou a Internet, por exemplo); 3) condições globais (como a paz, a saúde global ou a estabilidade financeira)<sup>131</sup>.

Posteriormente, o Banco Mundial adotou uma abordagem centrada no crescimento, identificando cinco áreas globais de bens públicos, que incluem bens ambientais, doenças transmissíveis, comércio internacional, arquitetura financeira internacional e conhecimento global<sup>132</sup>.

Embora tenha ganhado espaço notório de discussão na agenda internacional, a ideia não esteve livre de críticas e de resistência, tanto de países desenvolvidos – que assinalavam o receio de que a concepção de bens públicos globais pudesse se tornar um lugar comum a ser ocupado

<sup>127</sup> LONG, David; WOOLEY, Frances. Global Public Goods: critique of a UM discourse. **Global Governance**, v. 15, n. 1, p. 107 – 122, 2009.

<sup>128</sup>KAUL, Inge; GRUNBERG, Isabelle; STERN, Mack (ed). **Global Public Goods: International Cooperation in the 21<sup>st</sup> Century**. Op.cit..

<sup>129</sup>Tradução livre. No original: “*as a strategy to minimize the negative consequences of globalization while providing a new rationale for international cooperation*” (CARBONE, Maurizio. Op. cit., p. 193).

<sup>130</sup> Idem 181.

<sup>131</sup> Ibid., p. 183.

<sup>132</sup>WORLD BANK. **Poverty Reduction and Global Public Goods: Issues for the World Bank in Supporting Global Collective Action**. Development Committee Communique, 2001. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/290411468780341185/text/306550v-10DC2001000070E00GPG.txt>>. Acesso em: 31 out. 2021.

por qualquer bem, ou uma bandeira a legitimar a atuação de Organizações Internacionais<sup>133</sup> - “um *plus* à estruturada da ONU”<sup>134</sup>-, ou fundamento para a taxaço indiscriminada - a despeito do entendimento de que “o comércio internacional e o investimento estrangeiro direto [(e não o investimento em bens públicos globais)] seriam melhores formas de promover crescimento” -; quanto de países em desenvolvimento, para quem sobressaiu o receio da perda do poder de escolha sobre em quais bens investir,<sup>135</sup> <sup>136</sup>; e ainda de países não desenvolvidos, para quem a defesa de investimento em bens públicos globais apresentou o receio de desvio de recursos já recebidos a título de assistência<sup>137</sup>.

Nada obstante, o tema permaneceu no cenário político e acadêmico, atravessado pelas discussões relativas aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)<sup>138</sup>, estabelecidos no ano 2000, em evento promovido pela ONU com o intuito de debater os principais problemas do mundo a serem enfrentados no próximo milênio<sup>139</sup>. A Declaração do Milênio<sup>140</sup>, derivada deste encontro, traduz “um esforço para sintetizar em objetivos e metas os acordos internacionais alcançados em várias Cúpulas ao longo dos anos 90”<sup>141</sup>, e apresentou oito

<sup>133</sup> LONG, David; WOOLEY, Frances. Op. cit.

<sup>134</sup> Idem

<sup>135</sup> CARBONE, Maurizio. Op. cit.

<sup>136</sup> Com referência ao Brasil, Schutte ressalta a “grande resistência da diplomacia brasileira ao uso desse conceito, sob a alegação de que ele seria demasiadamente vago e representaria um tipo de cavalo de Tróia por meio do qual interesses poderosos podem legitimar o desrespeito à soberania nacional de países em desenvolvimento, impondo interesses particulares em nome de um suposto interesse comum”. Mais adiante, afirma que “[p]aíses como Brasil, China e Índia estão mais focados no fortalecimento da sua soberania, (re) conquistada com muito esforço e essencial para consolidar e avançar em seus projetos de desenvolvimento nacional”. (SCHUTTE, Giogio Romano. Op. cit., p. 4).

<sup>137</sup> JENKS, Bruce. **From a MDG World to na SDG/GPG World: why the United Nations should embrace the concept of Global Public Goods**. Development Dialogue Paper n. 15. Dag Hammarskojord Foundation, 2015.

<sup>138</sup> Idem

<sup>139</sup> Mais sobre o evento em: < [https://www.un.org/en/events/pastevents/millennium\\_summit.shtml](https://www.un.org/en/events/pastevents/millennium_summit.shtml)>. Acesso em 25 out. 2021.

<sup>140</sup> A Declaração foi apoiada por 191 países. Disponível em:< <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/declaracao-do-milenio.html>> . Acesso em: 25 out. 2021

<sup>141</sup> BORGES, Izaias de Carvalho. **Estudo temático: Uma análise do alcance das Metas dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio**. Campinas: PUC Campinas, 2018. p.06. Disponível em: [https://www.puc-campinas.edu.br/wp-content/uploads/2018/10/tematico\\_04.pdf](https://www.puc-campinas.edu.br/wp-content/uploads/2018/10/tematico_04.pdf). Acesso em 25 out. 2020.

ODM<sup>142</sup> e vinte metas<sup>143</sup> de implementação, cuja finalidade consistiu na “criação de um novo padrão de desenvolvimento, que procura conciliar a proteção ambiental com justiça social e eficiência econômica, criando assim as bases para as discussões a respeito do desenvolvimento sustentável”<sup>144</sup>. Tais objetivos e metas poderiam ter, de modos variados, a sua consecução associada à provisão de bens públicos globais<sup>145</sup>, o que, a despeito das manifestações contrárias à concepção destes últimos, teve o condão de manter o interesse em torno do assunto, como se

---

. Acesso em: 08 jun. 2020

<sup>142</sup> Os 8 ODM são: 1) erradicar a extrema pobreza e a fome; 2) atingir o ensino básico universal; 3) promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4) reduzir a mortalidade infantil; 5) melhorar a saúde materna; 6) combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; 7) garantir a sustentabilidade ambiental; e 8) estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento. (V. a obra JUBILUT, Liliana Lyra *et al* (org.). **Direitos Humanos e Vulnerabilidades e a Agenda 2030**. Boa Vista: EDUFRR, 2020).

<sup>143</sup> As 20 metas dos ODM são: “Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a porcentagem de pessoas cujo rendimento é inferior a 1 dólar por dia; Alcançar o pleno emprego e assegurar a todas as pessoas, incluindo as mulheres e jovens, um trabalho digno e produtivo; Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a porcentagem da população que sofre de fome; Garantir que, até 2015, todas as crianças, de ambos os sexos, terminem um ciclo completo do ensino primário; Eliminar as disparidade de gênero no ensino primário e secundário, se possível até 2005, e em todos os níveis de ensino, o mais tardar até 2015; Reduzir em dois terços, entre 1990 e 2005, a taxa de mortalidade de menores; de 5 anos; Reduzir em três quartos a taxa de mortalidade materna, entre 1990 e 2005; Alcançar, até 2015, o acesso universal à saúde reprodutiva; Deter e começar a reduzir, até 2015, a propagação do HIV/AIDS; Assegurar, até 2012, o acesso universal ao tratamento contra o HIV/AIDS a todas as pessoas que dele necessitam; Até 2015, deter e começar a reduzir a incidência de malária e de outras doenças; Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais e inverter a atual tendência para a perda de recursos ambientais; Reduzir a perda de biodiversidade e alcançar, até 2010, uma diminuição significativa da taxa de perda; Reduzir para metade, até 2015, a porcentagem da população sem acesso permanente a água potável e a saneamento básico; Até 2020, melhorar consideravelmente a vida de pelo menos 100 milhões de pessoas que vivem em

bairros degradados; Continuar a criar um sistema comercial e financeiro aberto, baseado em regras, previsível e não discriminatório; Responder as necessidades especiais dos países menos avançados, dos países sem litoral e dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento; Tratar de uma maneira global os problemas da dívida dos países em desenvolvimento; Em cooperação com as empresas farmacêuticas, assegurar o acesso a medicamentos essenciais a preços comportáveis, nos países em desenvolvimento; Em cooperação com o setor privado, tornar acessíveis os benefícios das novas tecnologias, em especial nas áreas da informação e da comunicação” (Idem).

<sup>144</sup> JUBILUT, Liliana Lyra, *et al*. Dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS): a Agenda 2030 e os direitos humanos e vulnerabilidades. In: JUBILUT, Liliana Lyra *et al* (org.). **Direitos Humanos e Vulnerabilidades e a Agenda 2030**. Boa Vista: EDUFRR, p. 15 – 25, 2020. p. 17.

<sup>145</sup> JENKS, Bruce. From a MDG World to na SDG/GPG World: why the United Nations should embrace the concept of Global Public Goods. Op. cit. No mesmo sentido v. SMITH, Richard D.; MacKELLAR, Landis. Global public goods and the global health agenda: problems, priorities and potential. **Globalization and Health**, v.3, n. 9, 2007. Disponível em: <<https://globalizationandhealth.biomedcentral.com/track/pdf/10.1186/1744-8603-3-9.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2021.

percebe, por exemplo, de manifestações no âmbito da *Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico* (OCDE) que, por seu Comitê de Assistência ao Desenvolvimento, invoca, com escopo na Declaração do Milênio, a integração entre as prioridades nacionais e os bens públicos globais<sup>146</sup>, e assume o fomento de tais políticas como uma de suas principais metas no período<sup>147</sup>. O Banco Mundial, por seu turno, diante de seu mandato duplo de acabar com pobreza extrema e promover a prosperidade compartilhada, manteve os bens públicos globais dentre os seus tópicos de interesse na mesma época<sup>148</sup>, também associados à consecução dos ODM<sup>149</sup>.

A partir do giro de interesses causado pelos eventos de 11 de setembro de 2001 (desde quando se identificam preocupações políticas e acadêmicas mais voltadas para temas tais como segurança humana, intervenção humanitária<sup>150</sup>, contenção do terrorismo, Estados Falidos, guerra assimétrica, guerra justa e processos de paz<sup>151</sup>), se constata uma perda de espaço de discussões sobre o provimento de bens públicos globais<sup>152</sup>, ou ao menos a abordagem de tais bens (como a paz referida) sob perspectiva diversa, o que, associado às críticas supra

---

<sup>146</sup> ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Development Assistance Committee Reflection Exercise. Investing in Development: a common cause in a changing world**, 2009. Disponível em: <https://www.oecd.org/dac/43854787.pdf>. Acesso em: 26 out. 2021.

<sup>147</sup> ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Council. **Proposed Revision of the Mandate of the Development Assistance Committee (DAC)**. Note by the Secretary-General, 2010. Disponível em: [https://one.oecd.org/document/C\(2010\)123/en/pdf](https://one.oecd.org/document/C(2010)123/en/pdf). Acesso em: 26 out. 2021.

<sup>148</sup> V. [https://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/04/17/ending\\_extreme\\_poverty\\_and\\_promoting\\_s\\_hared\\_prosperity](https://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/04/17/ending_extreme_poverty_and_promoting_s_hared_prosperity)> Acesso em 01 nov. 2021.

<sup>149</sup> Cf. WORLD BANK. **A Strategic Framework for the World Bank's Global Programs and Partnerships**, May 3, 2005; WORLD BANK. **Global Public Goods: a framework for the role of the World Bank**. Development Committee Communique, 2007. Disponível em: <https://www.cbd.int/finacial/interdevinno/wb-globalpublicgoods2007.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2021;

<sup>150</sup> LONG, David; WOOLEY, Frances. Op. cit.

<sup>151</sup> COX. Michel. Paradigm Shifts and 9/11: international relations after the Twin Towers. **Security Dialogue**, n. 33, v. 2, 2002. Disponível em: <<https://www.prio.org/Publications/Publication/?x=2780#4>>. Acesso em: 26 out. 2021.

<sup>152</sup> LONG, David; WOOLEY, Frances. Op. cit.

mencionadas, ainda remanescentes, marcaram certa ausência do tema “no diálogo e análise intergovernamental da ONU”<sup>153</sup>.

Ainda assim, remanesceu consistente a ideia de que a concepção de bens públicos globais é revolucionária<sup>154</sup>, posto que tem o condão de fomentar o interesse cooperativo multilateral, o que, contraposto à persistência da questão relativa aos *free riders* (notadamente para os bens públicos puros e para *common pool resources*) e ao sub-fornecimento<sup>155</sup> destes bens, deu ensejo a reflexões sobre as estratégias para o manejo da sua produção/prestação/preservação<sup>156</sup>.

Neste sentido, seguindo a linha histórica e levando em consideração que há uma via de mão dupla entre a cooperação para a provisão de bens públicos globais e a cooperação para o desenvolvimento (“o desenvolvimento depende de um fornecimento adequado de BPG [bens públicos globais]; e um provisionamento adequado de BPG permanecerá uma meta enganosa sem um desenvolvimento global aprimorado”<sup>157</sup>) pode-se dizer que a perspectiva dos bens públicos globais também está situada na transição histórica dos ODM para Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Tenha-se em conta que os ODM, a despeito de um marco no processo histórico para o desenvolvimento<sup>158</sup>, ainda tinham sua consecução muito situada em termos de solidariedade internacional (ajuda em sentido tradicional), e não em termos de

---

<sup>153</sup> JENKS, Bruce. From a MDG World to na SDG/GPG World: why the United Nations should embrace the concept of Global Public Goods. Op. cit.

<sup>154</sup> LE MONDE DIPLOMATIQUE BRASIL. **Bens Públicos Globais, um conceito revolucionário**, 30 mai. 2011. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/bens-publicos-globais-um-conceito-revolucionario/>. Acesso em 01 jul. 2019.

<sup>155</sup> ROBERTS, James C. Op. cit., p. 3.

<sup>156</sup> Cf. BARRET, Scott. Op. cit.

<sup>157</sup> Tradução livre. No original: “Development depends on an adequate supply of GPGs; and na adequate provisioning of GPGs will remain an elusive goal without enhanced global development”. (KAUL, Inge. **Global Public Goods: a concept for framing the Post-2015 Agenda?** Discussion Paper. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2013. p. 7) Disponível em: < [https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP\\_2.2013.pdf](https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_2.2013.pdf)> Acesso em: 28 out. 2021.

<sup>158</sup> JUBILUT *et al.* Dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS): a Agenda 2030 e os direitos humanos e vulnerabilidades. Op. cit.

responsabilidade pela ação coletiva (esforço coletivo)<sup>159</sup>, proposta esta mais diretamente associada à produção/prestação/preservação dos bens públicos globais<sup>160</sup>.

O documento denominado *Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development* - aprovado por todos os Estados da ONU em 25 de setembro de 2015<sup>161</sup> - apresenta um plano ação para a consecução de 17 ODS<sup>162</sup>, que foram concebidos a partir dos ODM e como um alargamento de escopo destes<sup>163</sup>. Ali se reconhece a importância do financiamento de bens públicos para a implementação dos ODS<sup>164</sup>, rendendo considerações no sentido de que “qualquer progresso na superação da pobreza, melhoria da saúde, educação e segurança, proteção dos bens naturais e transformação para tecnologias sustentáveis depende inteiramente de bens públicos”<sup>165</sup>, bem como de que a racionalidade associada aos bens públicos (de necessária cooperação) deverá ser aplicada para motivar todas partes interessadas na promoção dos ODS<sup>166</sup>. A perspectiva dos bens públicos globais é assim encarada tanto como complementar, quanto como reforçadora da Agenda 2030<sup>167</sup>, o que inclusive se conforma com

---

<sup>159</sup> JENKS, Bruce. From a MDG World to na SDG/GPG World: why the United Nations should embrace the concept of Global Public Goods. Op. cit.

<sup>160</sup> Idem

<sup>161</sup> UNITED NATIONS. General Assembly. **Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development**. A/RES/70/1, 21 out. 2015. Disponível em: [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E). Acesso em: 30 out. 2021.

<sup>162</sup> 1) Erradicação da pobreza; 2) Fome zero e agricultura sustentável; 3) Saúde e bem-estar; 4) Educação de qualidade; 5) Igualdade de gênero; 6) Água potável e saneamento; 7) Energia limpa e acessível; 8) Trabalho decente e crescimento econômico; 9) Indústria, inovação e infraestrutura; 10) Redução das desigualdades; 11) Cidades e comunidades sustentáveis; 12) Consumo e produção responsáveis; 13) Ação contra a mudança global do clima; 14) Vida na água; 15) Vida terrestre; 16) Paz, justiça e instituições eficazes; e, 17) Parcerias e meios de implementação (v. <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 31 out. 2021).

<sup>163</sup> UNITED NATIONS. General Assembly. Op. cit. Preamble.

<sup>164</sup> Idem, n. 41.

<sup>165</sup> DILL, Alexander. **The SDGs are Public Goods – costs, sources and measures of financing development**. Basel Institute of Commons and Economics, 2018. Disponível em: < [https://developmentfinance.un.org/sites/developmentfinance.un.org/files/The\\_SDGs\\_are\\_public\\_goods\\_IATF\\_2019.pdf](https://developmentfinance.un.org/sites/developmentfinance.un.org/files/The_SDGs_are_public_goods_IATF_2019.pdf)>. Acesso em: 30 out. 2021.

<sup>166</sup> Idem

<sup>167</sup> JENKS, Bruce. From a MDG World to na SDG/GPG World: why the United Nations should embrace the concept of Global Public Goods. Op. cit.

o discurso mais atual no âmbito do PNUD e OCDE<sup>168</sup>, alinhados em recomendar o aumento de recursos de manejo de bens públicos globais como ação para consecução dos ODS<sup>169</sup>.

Quanto ao Banco Mundial, em sua atuação mais recente, afirma-se que “está empenhado em uma discussão extensa e contínua sobre a melhor maneira de incorporar uma agenda de Bens Públicos Globais em seu programa de trabalho”<sup>170</sup>. Contudo, estudiosos invocam uma retórica não condizente com a prática, no sentido de que o tema dos bens públicos globais tem sido utilizado pela instituição de modo indiscriminado, como um atrativo moral ao investimento por parte dos Estados do norte global<sup>171</sup>, sem que haja, por outro lado, relatórios sistemáticos da quantificação de gastos com tais bens pelo Banco<sup>172</sup>. Neste sentido, já houve inclusive provocações da imprensa para a assunção de um papel mais comprovado pelo Banco Mundial na promoção efetiva dos bens públicos globais<sup>173</sup>.

---

<sup>168</sup> UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM; ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **G20 Contribution to the 2030 Agenda: progress and way forward**. OECD iLibrary, 2019. Disponível em: <[file:///C:/Users/rache/Dropbox/My%20PC%20\(DESKTOP-85MRJA5\)/Downloads/OECD-UNDP\\_G20\\_Contribution\\_to\\_2030\\_Agenda.pdf](file:///C:/Users/rache/Dropbox/My%20PC%20(DESKTOP-85MRJA5)/Downloads/OECD-UNDP_G20_Contribution_to_2030_Agenda.pdf)>. Acesso em: 30 out. 2021.

<sup>169</sup> ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT; UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM. Framework for SDG Aligned Finance, 2020. Disponível em: <<https://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/Framework-for-SDG-Aligned-Finance-OECD-UNDP.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2021.

<sup>170</sup> JENKS, Bruce. From a MDG World to na SDG/GPG World: why the United Nations should embrace the concept of Global Public Goods. Op. cit.

<sup>171</sup> *Norte Global* é expressão cunhada à parte da perspectiva geográfica e diz respeito às sociedades economicamente desenvolvidas. “Enquanto os países do Norte Global são ricos, tecnologicamente avançados, e tendentes a um crescimento populacional zero, o oposto é o caso dos países do Sul Global”. Tradução livre. No original: *While Global North countries are wealthy, technologically advanced, politically stable and aging as their societies tend towards zero population growth the opposite is the case with Global South countries* (ODEH, Lemuel Ekedegwa. A Comparative Analysis of Global North and Global South Economies. **Journal of Sustainable Development in Africa**, v. 12, n. 3, p. 338-348, 2010).

<sup>172</sup> KOPINSKI, Dominik; WROBLEWSKI, Marek. Reimagining the World Bank: global public goods in an age of crisis. **World Affairs**, v. 184, n. 2, p. 151 – 175, 2021. p. 157

<sup>173</sup> OPINION THE FT VIEW. The World Bank Risks Sliding Into Irrelevance. **Financial Times**. London, 20 nov. 2014. Disponível em: <https://www.ft.com/content/0953c8cc-70bc-11e4-9129-00144feabdc0>. Acesso em: 31 out. 2021.

No que se tem de mais atual, a percepção de interconectividade e de interdependência ressaltadas pela pandemia de COVID-19<sup>174</sup>, lançou mais luz sobre o tema dos bens públicos globais:

Na esteira do surto de COVID-19, o conceito de BPGs teve uma espécie de renascimento, com a eclosão da pandemia no momento em que o multilateralismo atingia o seu ponto mais baixo, mas também servindo de prova irrefutável de que o mundo precisa de colaboração internacional agora mais do que nunca<sup>175</sup>.

Ainda que maior parte das discussões remonte às pesquisas, à produção e à distribuição da vacina contra o coronavírus, invocada por muitos como detentora da natureza de bem público global<sup>176</sup> - embora com vozes dissonantes<sup>177</sup> -, se nota um discurso associado a outros bens de mesma natureza, o que destaca o interesse político amplo pelo tema. Simultaneamente, o ano de eclosão da pandemia referida (2020) coincidente com o marco dos dez anos anteriores ao prazo de implementação da Agenda 2030<sup>178</sup> que, como já se disse é atravessada pela perspectiva dos bens públicos globais, também teve o condão de reafirmar o referido interesse político.

Neste sentido, o último relatório anual do Secretário Geral da ONU (2021) possui capítulo específico sobre bens públicos globais, em que se conclama a formação de um novo acordo para a produção/prestação/preservação de tais bens<sup>179</sup>. O mesmo interesse também dá

---

<sup>174</sup> UNITED NATIONS. **Our Common Agenda – Report of the Secretary General**, set. 2021. Disponível em: [https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/assets/pdf/Common\\_Agenda\\_Report\\_English.pdf](https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/assets/pdf/Common_Agenda_Report_English.pdf)>. Acesso em: 1 nov. 2021.

<sup>175</sup> Tradução livre. No original: *In the wake of the COVID-19 outbreak, the concept of GPGs has seen a revival of sorts, with the pandemic not only striking just as multilateralism was at its lowest ebb, but also serving as irrefutable proof that the world needs international collaboration now more than ever.* (KOPINSKI, Dominik; WROBLEWSKI, Marek. Op. cit., p. 151).

<sup>176</sup> Neste sentido, v. <[SC-Statement-SCTA-REV.pdf \(southcentre.int\)](#)>. Acesso em 02 nov. 2021; <[SC-Statement-SCTA-REV.pdf \(southcentre.int\)](#)>. Acesso em 02 nov. 2021; <[Urgent steps are needed to define how COVID-19 medical tools can really be “global public goods” | Médecins Sans Frontières Access Campaign \(msfaccess.org\)](#)>. Acesso em: 02 nov. 2021; <[Quick, Equal, Affordable Access to COVID-19 Vaccine Must Be Considered Global Public Good, Secretary-General Says in Remarks to Africa Dialogue Series | Meetings Coverage and Press Releases \(un.org\)](#)>. Acesso em 02 nov. 2021.

<sup>177</sup> Neste sentido, v. <[WHO: Chair's COVID-19 text builds on "Business as Usual" approaches, sidelining Member States \(twn.my\)](#)>. Acesso em: 02 nov. 2021.

<sup>178</sup> V. a obra JUBILUT *et al.* (org.). **Direitos Humanos e Vulnerabilidades e a Agenda 2030**. Op. cit.

<sup>179</sup> UNITED NATIONS. **Our Common Agenda – Report of the Secretary General**, op. cit., p. 46 – 68.

cabimento a uma ampliação acadêmica do espectro dos bens públicos globais para além daquelas classificações inicialmente adotadas pelo PNUD e pelo Banco Mundial, em outras categorizações, como por exemplo, a que contempla 1) produtos (satélites e aeroportos, por exemplo), 2) serviços (sistemas jurídicos, distribuição de água, por exemplo), 3) benefícios (seguros sociais, por exemplo), 4) normas em sentido geral (*standards*) (padrões de qualidade do ar e regulação bancária, por exemplo) e 5) direitos (liberdade de expressão e direito de propriedade, por exemplo)<sup>180</sup>.

Ressalta a ideia de que, a despeito do fato do interesse global sobre a utilização de determinados bens, e do conteúdo econômico em torno da produção de bens públicos globais, a decisão sobre dispensar ou não tratamento de público e global a determinados bens, assim como sobre qual seria o manejo mais adequado para a sua produção/prestação/preservação, deve ser deslocada do âmbito exclusivamente econômico – de coordenação da atividade econômica, em que prepondera a lógica de mercado<sup>181</sup>, e no qual tanto “o papel do Estado tem sido encarado como o de fornecedor dos ‘rejeitos de mercado’”<sup>182</sup>, quanto se firma o “equivoco de que bens públicos são providos apenas pelo Estado”<sup>183</sup> - para o âmbito *político*<sup>184</sup>, constantemente situado como subsidiário nesta relação, em que se desconsidera inclusive que as características de não-rivalidade e não-excludibilidade podem ser alteradas por intervenção humana<sup>185</sup>.

---

<sup>180</sup> SEKERA, June. Public Goods in Everyday Life. Op. cit., p. 5.

<sup>181</sup> AUGESTEIN, Daniel. Op. cit., p. 228.

<sup>182</sup> KAUL, Inge et al. How to Improve the Provisions of Global Public Goods. In: KAUL, Inge et al (eds). **Providing Global Public Goods**. New York, Oxford: The United Nations Development Programme and Oxford University Press, p. 21 – 57, 2003. p. 23.

<sup>183</sup> Ibid.

<sup>184</sup> CARBONE, Maurizio. Op. cit., p. 183.

<sup>185</sup> Augenstein dá o exemplo do *ar puro* que, “sob as modernas condições de produção industrial e poluição em grande escala, tornou rival em muitas partes do mundo” (tradução livre – AUGESTEIN, Daniel. Op. cit., p. 229).

Ao mesmo tempo, se percebe a ideia de que a concepção de bens públicos globais deve provocar um giro de perspectiva relativo à assistência internacional, no sentido de que os Estados vejam o investimento em tais bens não como uma prestação de caráter humanitário, mas como uma intervenção em benefício de suas próprias populações<sup>186</sup>.

Com base em todo o raciocínio até aqui traçado, sobressai agora a importância de delineamento específico das características de cada bem cuja produção/prestação/preservação demande cooperação internacional, a fim de verificar a adequação à teoria em trato, o que se passa a fazer a seguir relativamente à previdência internacional, objeto deste trabalho. A proposta é dar alguns passos à frente da já referida compreensão sobre a relação utilidade/custo de produção e do pressuposto das *preferências individuais* para alcançar “um esquema distributivo [de bens públicos] baseado nos compromissos compartilhados dos membros de um coletivo político”<sup>187</sup>, com expressa referência à previdência social.

---

<sup>186</sup> McNEILL, Desmond. Global Public Goods: a threat to Nordic Humanitarianism. In: PUYVALLÉE, Atoine de Bengy; BJORKDAHL, Kristian. **Gooders at the End of Aid**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 222 – 240, 2021.

<sup>187</sup> “[A] distributive scheme grounded in the shared commitments of the members of a political collective” (tradução livre - Ibid., p. 231).

## 2. INSERINDO A PREVIDÊNCIA SOCIAL DENTRE OS BENS PÚBLICOS GLOBAIS

Sistemas de seguro social ou de previdência social são “programas de seguro universal e obrigatório que protegem os cidadãos de riscos humanos amplamente compartilhados, tais como doença, incapacidade, desemprego e pobreza na velhice”<sup>188</sup>. Dentre as principais características destes mecanismos públicos atuariais de proteção<sup>189</sup> estão a compulsoriedade<sup>190</sup>, além da total ou parcial regulação pelo Estado, da cobertura de riscos previamente apontados pelo ordenamento jurídico<sup>191</sup>, e da desnecessidade de comprovação de renda (*means-tested*) para acesso aos benefícios<sup>192</sup>, uma vez que se trata de esquemas contributivos.

Ocorre que, a despeito da característica marcante da compulsoriedade do seguro público, é notório o fato da disseminada *coexistência* com regimes de seguros privados e complementares por todo o mundo. Se por um lado é certo que há programas de seguro social em mais de 170 países<sup>193</sup>, por outro também é fato que o mercado de seguro privado de cobertura dos mesmos riscos aqui tratados também alcança fatia considerável do Produto Interno Bruto (PIB) de vários destes países no mundo todo<sup>194</sup>.

---

<sup>188</sup> “By social insurance programs I mean universal, mandatory insurance programs that protect citizens from broadly shared human risks like ill health, disability, unemployment, and poverty in old age”. (HORNE, L. Insurance and Equality Revisited. **Public Affairs Quarterly**, n. 32, v. 3, p. 205 – 225, 2018. p. 205).

<sup>189</sup> BARR, Nicholas A. Economic Theory and the Welfare State: a survey and interpretation. London: **LSE Research Online**, 2005. p. 3.

<sup>190</sup> ATKINSON, Anthony B. Social Insurance. The Fifteenth Annual Lecture of the Geneva Association. **The Geneva Papers on Risk and Insurance Theory**, v. 16, n. 2, p. 113 – 131, 1991. p. 113.

<sup>191</sup> LANDES, Xavier; NERON, Pierre-Yves. Public Insurance and Equality: from redistribution to relation. **Res Publica**, v. 21, n. 2, p. 137 – 154, 2015. p. 139.

<sup>192</sup> BARR, Nicholas. Op. cit.

<sup>193</sup> UNITED STATES OF AMERICA. Social Security Administration. International Programs, 2021. Disponível em: <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/>. Acesso em 16 fev. 2021.

<sup>194</sup> ADEMA, Willem; LADAIQUE, Maxime. How Expensive is the Welfare State? Gross and Net Indicators in the OECD Social Expenditure Database (SOCX). **OECD Social, Employment and Migration Working Papers n. 92**, OECD Publishing, 2009.

Sendo assim, e considerando-se que a Teoria dos Bens Públicos Globais assume a (im)possibilidade de produção/prestação/preservação de bens pelo mercado como norte de sua configuração, a questão que se coloca neste momento é: se há margem para o mercado de seguros privados que cubram as mesmas contingências alcançadas pela cobertura do seguro social (público), por que então se defenderia o interesse de Estado na prestação deste bem?

A pesquisa elaborada nos aponta duas respostas possíveis e não excludentes: 1) porque há falhas de mercado em tal prestação; 2) pela relevância do tema, do bem, do direito, para a comunidade internacional. É o que se passará a desenvolver nos subitens a seguir.

Antes de mais nada, cumpre destacar que o primeiro enfoque será o da previdência como um bem (uma prestação) de mercado, porque, como visto, esta foi, historicamente, a primeira zona de trânsito para a constatação da natureza de bem público. Neste sentido, a ordem de tratamento se dá por coerência, e não por prevalência. Ademais, a perspectiva primariamente adotada deve ter o condão de afastar eventual acusação de vazio conceitual ou de tentativa de enquadramento panfletário do objeto ao marco teórico.

## 2.1 Previdência Social e Mercado

Há algumas formas de se encarar a relação da previdência social com o mercado. De modo não exaustivo: pelo viés da previdência social como um instrumento de intervenção do Estado na economia<sup>195</sup>; da previdência social como uma estrutura de poupança e investimento em que uma parte das contribuições vertidas é investida nos mercados<sup>196</sup>; pela análise da

---

<sup>195</sup> ABREU, Dimitri Brand. Op. cit.

<sup>196</sup> HIEGER, Melissa; SHIPMAN, William. Common Objections to a Market-Based Social Security System: A Response. **Social Security Choice Paper n. 10**, Cato Institute, 1997. Disponível em: < <https://www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/ssp10.pdf>>. Acesso em 1 dez. 2021.

influência da previdência social sobre o mercado de trabalho<sup>197</sup>; da previdência social como parte da política tributária e suas características neste campo<sup>198</sup>.

Nada obstante, considerando o objeto do capítulo e o marco teórico eleito, importa aqui averiguar se o mercado lida de modo eficiente com a provisão de previdência em sede privada (há falha de mercado?), e quais as razões para a situação constatada.

A teoria econômica destaca como principais falhas de mercado, na prestação de seguros<sup>199</sup>, a informação assimétrica<sup>200</sup> (que ocorre quando uma das partes da transação é melhor informada do que a outra sobre os fatos daquela relação); a possibilidade de insolvência das seguradoras<sup>201</sup>; as falhas de programação pessoal (excesso de autoconfiança no sentido de que os riscos jamais se concretizarão)<sup>202</sup>; os choques macroeconômicos (dos quais podem derivar a necessidade maciça de prestações sociais)<sup>203</sup>; o custo-benefício de uma prestação não

---

<sup>197</sup> GOUDSWAARD, Kees; CAMINADA, Koen. [Social security contributions: Economic and public finance considerations](#), *International Social Security Review*, v. 68, n.4, 25-45, 2015.

<sup>198</sup> PIERDONÁ, Zélia Luiza. Seguridade Social. In: TANAKA, Sonia Yuriko Kanashiro. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2015.

<sup>199</sup> O estudo de Nicholas Barr sobre a Teoria Econômica e o Estado de Bem-Estar Social desenvolve todas as espécies de falhas de mercado associadas ao *Welfare State*, aplicáveis genericamente a atividades em todas as áreas do bem-estar, notadamente saúde, educação, moradia, alimentação, transferência de renda (*cash benefits*) e serviços sociais. São estas: competição imperfeita, externalidades (*external effects* e *income externalities*), deseconomia de escala, existência de bens públicos, mercados sem compensação, *merit goods* (bens fornecidos publicamente a partir de condições pessoais, como benefícios para pessoas de baixa renda, por exemplo) (Idem, p. 10-12). Nada obstante, no que pertine à previdência social, as falhas de mercado apontadas de modo consistente pela doutrina como ensejadoras do interesse do Estado em intervir são a informação imperfeita, o planejamento inadequado ou a falta de planejamento individual e a instabilidade econômica, conforme se aponta no corpo do trabalho. Não se pode, todavia, deixar de referir a menção de Denis Kessler às falhas de mercado em ajustar o preço de seguros para pessoas em atividades muito arriscadas, mas, por outro lado, estratégicas, como aquelas em que há necessariamente a exposição a agentes muito agressivos a perigo de morte (KESSLER, Denis. Insurance Market Mechanisms and Government Interventions. **Journal of Bank and Finance**, N. 32, P. 4 – 14, 2008. p. 5).

<sup>200</sup> PORRINI, Donatella. Insurance Market Failures. In: MARCIANO, A; RAMELLO, G.B. (ed.). **Encyclopedia of Law and Economics**, Berlim: Springer Science + Business Media LLC, 2017.

<sup>201</sup> Idem

<sup>202</sup> SUMMERS, Lawrence H. Some Simple Economics of Mandated Benefits. **The American Economic Review**, vol. 79, n. 2, p. 177 – 183, 1989. p. 178.

<sup>203</sup> CHETTY, Raj. BRUICH, Gregory A. Public Economic Lectures. Part 6: Social Insurance. Harvard University. **YouTube**, 2012. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=DEVvVxrVyB4>. Acesso em: 01 mar. 2021.

fragmentada<sup>204</sup>. É esse, inclusive, o teor compilado pelo Banco Mundial, em Relatório datado de 1994 sobre a necessidade de envolvimento dos Governos na prestação de benefícios em decorrência da velhice<sup>205</sup>.

As questões relacionadas à informação assimétrica têm origem com a utilização da vantagem pela parte melhor informada, o que pode dar ensejo a situações de seleção adversa<sup>206</sup> - que é pré-contratual e diz respeito às características do contratante, que são olvidadas do contratado, com o intuito de obtenção de uma cobertura mais vantajosa - e de risco moral<sup>207</sup> - que é pós-contratual e diz respeito a posturas mais arriscadas que o segurado possa assumir após a contratação do seguro, na medida em que já se considera coberto<sup>208</sup>.

O que se diz sobre a seleção adversa é que o segurador não teria como distinguir na prática quem seria o segurado de alto ou de baixo risco, na medida em que tais dados são colhidos do

---

<sup>204</sup> KESSLER, Denis. Op. cit., p. 6.

<sup>205</sup> \* Shortightedness-some people may not be farsighted enough to save for their old age and may later become charges on the rest of society. \* Inadequate savings instruments-capital markets are undeveloped and macroeconomic conditions are unstable in many countries. \* Insurance market failures-adverse selection, moral hazard, and correlations among individuals make insurance against many risks (such as the risks of longevity, disability, investment, inflation, and depression) unavailable. \* Information gaps-people may be unable to assess the long-term solvency of private savings and insurance companies or the productivity of alternative investment programs, and cannot reverse their choices when large mistakes are discovered late in life. \* Long-term poverty-some people do not earn enough during their working lives to save for their old age, so redistribution is needed to keep them out of poverty. (WORLD BANK. **Averting the Old Age Crisis**. New York: Oxford University Press, 1994. p. 5 – 6).

<sup>206</sup> EINAN, Liran; FINKELSTEIN, Amy; CULLEN, Mark. Estimating Welfare in Insurance Markets Using Variation in Prices. **The Quarterly Journal of Economics**, v. CXXV, n. 3, p. 877 – 921, ago. 2020.

<sup>207</sup> PORRINI, Donatella. Op. cit. Os problemas postos são: a) a ausência de conhecimento por parte da seguradora sobre as características reais de cada segurado (que procedem a informações espontâneas e podem não agir com a verdade), e b) a ausência de conhecimento por parte dos segurados acerca da intricada teia de regras de seguro (ROTHSCHILD, Michael; STIGLITZ, Joseph. Equilibrium in Competitive Insurance Markets: an essay on the economics of imperfect information. **Quarterly Journal of Economics**, v. 90, n. 4, p. 629 – 649, 1976).

<sup>208</sup> BLACK, Sandra E.; ROTHSTEIN, Jesse. An Expanded View of Government's Role in Providing Social Insurance and Investing in Children. **Economists for Inclusive Prosperity**, fev. 2019. Disponível em: < <https://econfip.org/policy-briefs/an-expanded-view-of-governments-role-in-providing-social-insurance-and-investing-in-children/>>. Acesso em: 31 ago. 2021.

próprio interessado no seguro, que pode não informar adequadamente sobre a sua qualidade ou sobre a sua capacidade laborativa. Neste sentido, o valor cobrado para acesso ao seguro nunca seria exato e ou estaria abaixo dos custos gerados por aqueles segurados de maior risco (ensejando a quebra do segurador e a conseqüente desproteção deste grupo), ou teria um custo acima da necessidade daqueles de risco mais baixo (ensejando a não adesão deste grupo e a sua conseqüente desproteção). E “mesmo quando o tipo de risco é verificável, de forma que a seguradora possa vender seguro de ambos os tipos, aqueles com riscos acima da média podem enfrentar preços muito altos, o que pode colocá-los fora do mercado e reduzir o bem-estar geral”<sup>209</sup>.

Quanto ao risco moral, se trata de comportamentos arriscados e desproporcionais à cobertura adquirida<sup>210</sup>.

No que concerne à possibilidade de insolvência das empresas de seguro, “dada a enorme quantidade de recursos em mãos das seguradoras, sua inadimplência teria um impacto extremo”<sup>211</sup>. Aqui se trata, em geral, de prestações fornecidas muitos anos após o início dos pagamentos, donde surgem sérios riscos de capitalização insuficiente aos compromissos assumidos no decorrer dos tempos (no decorrer das vidas)<sup>212</sup>, o que dá ensejo, ao menos, à necessidade de fiscalização e de regulação do setor, com o intuito de “garantir que as seguradoras invistam e mantenham ativos adequados e apropriados para cobrir as necessidades de capital e as provisões técnicas”<sup>213</sup>, notadamente quando se considera que a insolvência gera danos primários ao insolvente, mas gera danos de igual proporção àquele que contava com a prestação de seguro, bem como à sociedade em geral, na medida da possível necessidade de

---

<sup>209</sup> No original: “Even when risk type is verifiable, so that the insurer is able to sell insurance to both types, those with above-average risks can face very high prices, which may price them out of the market and reduce overall welfare”. BLACK, Sandra; ROTHSTEIN, Jesse. Op. cit., p. 3.

<sup>210</sup> KESSLER, Denis. Op. cit., p. 5

<sup>211</sup> PORRINI, Donatella. Op. cit, p. 1.

<sup>212</sup> Idem, p. 3.

<sup>213</sup> Idem

cobertura pública de algumas ou de várias destas perdas, por força do risco de perecimento de membros da sociedade<sup>214</sup>.

Quanto às falhas de programação pessoal, a história tem demonstrado que, ainda que irracionalmente, indivíduos tendem a subestimar a probabilidade de ocorrência de sinistros<sup>215</sup>, ao mesmo tempo em que tendem a abrir mão de seguros facultativos quando em situação de dificuldade financeira<sup>216</sup>, sem mencionar a parcela de trabalhadores de baixa renda que não teria muita escolha quanto aos gastos direcionados aos itens de primeira necessidade familiar e de consumo imediato, restando claro também que aqueles que possuem condições de aderir a esquemas privados são sempre os de renda superior<sup>217</sup>.

No que diz respeito à posição das empresas de seguro privado diante de choques macroeconômicos, quando comparadas ao setor público, estão em situação de maior suscetibilidade a perdas em períodos de baixas econômicas (notadamente diante de demandas em bloco, como pode acontecer com o seguro por desemprego, por exemplo). Considere-se que o setor público pode ter acesso exclusivo a linhas de crédito muito mais favoráveis durante recessões<sup>218</sup>.

Por fim, o argumento do custo econômico aponta que “a oferta direta e centralizada de seguros ou mesmo de um serviço a ele vinculado (cuidados hospitalares e outros) por parte das autoridades públicas seria menos oneroso do que a oferta fragmentada pelo mercado”<sup>219</sup>. Com

---

<sup>214</sup> SUMMERS, Lawrence H. Op. cit., p. 178.

<sup>215</sup> Idem

<sup>216</sup> CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha. **Curso de Direito da Seguridade Social**, 7ª edição, São Paulo: Saraiva, 2013. p. 21.

<sup>217</sup> BARROS, Pedro Pita; SICILIANI, Luigi. Public and Private Sector Interface. In: PAULY, Mark V.; McGUIRE, Thomas G.; BARROS, Pedro P. **Handbook of Health Economics**, v. 02, Elsevier, p. 928 – 1001, 2011. p. 940.

<sup>218</sup> BLACK, Sandra E.; ROTHSTEIN, Jesse. Op. cit.

<sup>219</sup> KESSLER, Denis. Op. cit., p. 6.

efeito, é certo que, em termos gerais, a prestação disseminada por um só agente é menos custosa do que a manutenção de vários pontos independentes de prestação<sup>220</sup>.

Neste ponto, exploradas as falhas do mercado de seguro, cabe ainda falar da atribuída externalidade negativa do seguro social sobre o mercado de trabalho, uma vez que se imputa às contribuições sociais compulsórias a diminuição pela demanda de mão de obra (uma vez que aumentam os custos para o empregador) e a situação de informalidade (uma vez que reduzem o salário líquido)<sup>221</sup>.

Por certo que para cada um destes argumentos que invocam as falhas de mercado como suficientes à prestação do seguro público previdenciário, há um motivo oposto para o afastamento governamental desta espécie de prestação.

Se diz que a seleção adversa pode justificar a regulação governamental, mas não a prestação direta e, por outro lado, que a prestação pública não impede a seleção adversa, que aí aparece “sob disfarces insidiosos” concernentes em “incentivo à ausência de seguro ou ao seguro insuficiente contra riscos próximos àqueles que já são cobertos pelo Estado, na esperança de que a severidade do sinistro obrigue o Estado a intervir e indenizar as vítimas”<sup>222</sup>.

Também se diz que o setor público está do mesmo modo exposto ao risco moral e detém menos capacidade de fiscalizar comportamentos; e que aí há o risco de tentativas de enquadramento por grupos sociais que originariamente não estariam aptos à titularidade de tal

---

<sup>220</sup> *Provision through a single, public provider is more efficient and effective than provision through competition among multiple providers* (SEKERA, June. Re-thinking the Definition of “Public Goods”. Op. cit).

<sup>221</sup> GOUDSWAARD, Kees; CAMINADA, Koen. Op. cit.

<sup>222</sup> KESSLER, Denis. Op. cit., p. 6. No original “In fact, adverse selection reappears under insidious guises, notably in the form of an incentive to be uninsured or underinsured against risks close to those which are already covered by the State, in the hope that, if the risks are realized with sufficient severity, the State will feel obligated to intervene and indemnify the victims, for reasons of fairness”.

política pública<sup>223</sup>, e que passam a se comportar de modo a adequar a própria situação fática às normas de acesso ao prêmio (como a manutenção de renda parcialmente informal, por exemplo, com vistas à fruição de prêmios garantidos a trabalhadores de menor renda formalizada). Também afirma-se que a prestação pública direta pode dar ensejo à completa retirada da prestação privada e dar cabimento a ciclos inflacionários, além do ensejo à violação de concorrência.

Invoca-se ainda o chamado *Matthew Effect*<sup>224</sup>, numa referência ao beneficiamento de grupos não necessitados da prestação pública, que são inseridos no âmbito de aplicação da política governamental, seja com intuito de captura da simpatia política de segmentos de influência, seja em virtude do comportamento de risco destes grupos (risco moral)<sup>225</sup>, seja pela prestação indiscriminada com o objetivo de não estigmatizar quem quer que seja. Neste sentido, longe de promover a segurança daqueles necessitados e sujeitos aos sinistros, o seguro social estaria mais afeito à preservação do padrão de vida das classes de rendimento superior<sup>226</sup>, seguimento que poderia arcar com o preço apresentado pelo mercado, sem necessidade dos subsídios públicos.

Nenhum destes contra-argumentos, contudo, soluciona a incapacidade do mercado em contornar todas as situações de seleção adversa e risco moral e incapacidade financeira, e

---

<sup>223</sup> BUTTER, Frank A. G.; KOCK, Udo. Social Security, Economic Growth and Poverty: theoretical considerations and guidelines for institutional arrangements. **Seminar Poverty Reduction and Social Policy and the Life Cycle in Europe and East Asia**, Amsterdam, oct. 2000. p.11.

<sup>224</sup> Referência à Parábola dos Talentos, narrada na Bíblia, no Evangelho Segundo São Mateus, em que se apresenta a ideia de que “*a todo aquele que tem será dado, e terá em abundância; mas daquele que não tem, até o que tem será tirado*”. (EVANGELHO SEGUNDO SÃO MATEUS. **Bíblia**, Novo Testamento, Capítulo 25, Versículos 14 – 30).

<sup>225</sup> “Uma desvantagem é que as pessoas, que a priori não pertencem ao grupo-alvo, têm um incentivo para ajustar seu comportamento para ter direito ao benefício”. Tradução livre. No original: *A disadvantage is that people, who a priori do not belong to the target group, have an incentive to adjust their behavior to become entitled to the benefit* (BUTTER, Frank A. G.; KOCK, Udo. Op. cit. p. 11.” Tradução:).

<sup>226</sup> LEHER, Eli. A Politics of Public Goods. **National Affairs**, 2018. Disponível em: <https://www.nationalaffairs.com/publications/detail/a-politics-of-public-goods>. Acesso em: 23 set. 2021.

promover a cobertura concomitante dos grupos de alto e baixo risco, de alta e baixa renda, de modo que há mesmo uma tendência mundial de estabelecimento de esquemas contributivos de seguro público<sup>227</sup>, havendo alguma predominância do sentido de que

[e]xistem muitos tipos de seguro que são fornecidos de forma eficiente pelo mercado privado (muitas vezes cuidadosamente regulado), como seguros de automóveis ou residências. No entanto, outros tipos de seguro que os indivíduos valorizariam muito ou não estão disponíveis no mercado privado ou estão disponíveis apenas a preços extremamente altos para uma pequena parcela do grupo que poderia se beneficiar. Isso inclui seguro contra desemprego em recessões, contra doenças, contra a sobrevivência das economias e contra despesas de cuidados de longo prazo<sup>228</sup>.

Tais argumentos contrários tampouco promovem o consenso em torno das ideias de que o seguro social seria impeditivo ou promotor do crescimento econômico<sup>229</sup>. Estudo da Associação Internacional de Seguridade Social realizado em 2016 sobre o impacto socioeconômico da seguridade social, em que se inclui a previdência social, atesta que

a segurança social é, acima de tudo, uma questão de convicção e política. Tomados de forma independente e avaliados com rigor, os vários instrumentos da seguridade social - financiamento ou gasto – têm, cada um, impactos mais ou menos positivos sobre o crescimento econômico. É inconcebível, dada a diversidade inesgotável e o alto grau de complexidade dos sistemas e contextos, tirar qualquer conclusão global que fosse cientificamente válida. No entanto, tendo em vista as décadas de progresso e os consideráveis desafios que ainda temos pela frente, uma conclusão estratégica deve ser destacada. Em conexão com a série de estudos da ISSA sobre Segurança Social Dinâmica e investimento social, a seguridade social pode, sem dúvida, servir como um motor de crescimento. Estudos têm mostrado, para certas áreas da seguridade social e em certos contextos, e para algumas estruturas, como os programas podem ser obstáculos ao crescimento. No entanto, muitos mais estudos destacam o papel decisivo - tanto nas economias desenvolvidas quanto nas em desenvolvimento - desempenhado pela seguridade social em sintonia com a dinâmica da economia. Uma seguridade social bem estruturada acompanha e apoia o crescimento<sup>230</sup>.

<sup>227</sup> GOUDSWAARD, Kees; CAMINADA, Koen. Op. cit. p. 26.

<sup>228</sup> No original: “*There are many types of insurance that are efficiently provided by the (often carefully regulated) private market, such as car or homeowners’ insurance. However, other types of insurance that individuals would highly value either are not available at all on the private market or are available only at extremely high prices to a small share of the group that could benefit. These include insurance against job loss in recessions, against illness, against outliving one’s savings, and against long-term care expenses*”. BLACK, Sandra; ROTHSTEIN, Jesse. Op. cit., p. 1.

<sup>229</sup> BUTTER, Frank A. G.; KOCK, Undo. Op. cit., p. 9.

<sup>230</sup> Tradução livre. No original: “social security is above all a matter of conviction and policy. Taken independently and evaluated rigorously, the various instruments of social security – funding or spending – each have more or less positive impacts on economic growth. It is inconceivable, given the

Por outro lado, ainda que, historicamente, sempre que o cálculo da proporção entre a contribuição dos trabalhadores ativos e a fruição dos inativos aponte *déficit* de financiamento dos sistemas de previdência social se lhe atribua o posto de obstáculo ao desenvolvimento<sup>231</sup>; ainda que, sempre que se fale em *crise econômica*, as críticas às políticas de previdência social deem o tom dos discursos, muitas vezes centrados apenas análises endógenas – tais como vantagens e desvantagens de regimes de repartição ou de regimes de capitalização<sup>232</sup> –, e nem sempre com consideração de fatores exógenos - tais como o desemprego e a informalidade do mercado de trabalho<sup>233</sup>, o que se constata de modo bastante recente é que

os sistemas de seguro social têm mostrado surpreendente resiliência diante de desafios complexos, evidenciada pela introdução constante de novos esquemas e reforma dos esquemas existentes em países de baixa e média renda. De fato, os esquemas e agências de seguro social têm fortes legados institucionais que continuam a moldar os espaços nacionais de política de proteção social; sua pretensa neutralidade fiscal ainda atrai sociedades com escassez de recursos; e apesar dos desafios, eles continuam a ser o instrumento mais eficaz para financiar benefícios de nível superior (extensão vertical) de uma forma relativamente equitativa<sup>234</sup>.

---

inexhaustible diversity and high degree of complexity of the systems and contexts, to draw any global conclusion that would be scientifically valid. However, in view of the decades of progress and the considerable challenges still before us, one strategic conclusion should be stressed. In connection with the series of ISSA studies concerning Dynamic Social Security and social investment, social security can without any doubt serve as an engine of growth. Studies have shown, for certain areas of social security and in certain contexts, and for some structures, how programmes can be obstacles to growth. However, there are many more studies that highlight the decisive role – in developed economies and developing economies alike – played by social security that is in step with the dynamics of the economy. Well-structured social security accompanies and supports growth” (DAMON, Julien. **The socio-economic impact of social security**. Issa Research Report. Geneva: ISSA, 2016).

<sup>231</sup> FAGNANI, Eduardo. Previdência social e desenvolvimento econômico. In: SEMINÁRIO DESAFIOS PARA A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL, 2007. Brasília: Instituto de Políticas Econômicas Aplicadas e Embaixada Britânica no Brasil, 06 – 07 dez. 2007. p. 1 – 2.

<sup>232</sup> Uma descrição das principais características dos regimes de previdência já existentes pode ser encontrada em BATISTA, Flávio Roberto. Op. cit.

<sup>233</sup> FAGNANI, Eduardo, op. cit.

<sup>234</sup> Tradução livre. No original: “*insurance systems have shown surprising resilience in the face of complex challenges, evidenced by the steady introduction of new schemes and reform of existing schemes in low- and middleincome countries. Indeed, social insurance schemes and agencies have strong institutional legacies that continue to shape national social protection policy spaces; their purported fiscal neutrality still appeals in resource-strapped societies; and despite challenges, they remain the most effective instrument for financing higher-level benefits (vertical extension) in a relatively equitable way*” (McCLANAHAN, Shea; BARRANTES, Alexandra. Worker’s Rights and Human Rights: resolving tensions through a multi-level social security agenda. **International Journal of Labour Research**, v. 10, n. 1, p. 13-25, 2021. p. 20.

O que se delinea até aqui é a já referida característica distributiva – distintiva dos bens públicos - em que se contrapõem o interesse comum na sua provisão e os incentivos insuficientes ao mercado, que remanesce incapaz de precificação e alocação, atingindo-se aí pontos de escassez. Neste sentido, ainda que não se possa negar que a prestação de seguro privado de cobertura dos mesmos eventos abrangidos pela previdência social exista de modo disseminado pelo mundo, a ineficiência da prestação privada indiscriminada é um fato, e justifica o movimento mundial estabelecido ao final do século XIX e que seguiu expandindo sistemas de seguro público em quase todo mundo, por todo o século XX e em diante<sup>235</sup>, mesmo se em face da análise matemática proposta inicialmente por Samuelson.

Vejam: quando se passa aos termos da excludibilidade e da rivalidade entre consumidores - análise necessária à adequação do seguro previdenciário ao marco teórico -, é certo que, em sede pública ou privada, a previdência é exclusiva daqueles que pagam o prêmio. Será prestada apenas a quem constrói sua poupança individual em regimes de capitalização ou a quem contribuiu para a formação do bolo compartilhado em regimes de repartição, ainda que tal contribuição ocorra de modo compulsório, mas sempre dentro de grupos de interesse. O seguro previdenciário é, portanto, excluível daqueles que não pagam o prêmio, pelo que caracteriza aquela “condição-chave para uma transação de mercado [em] que a propriedade (ou o uso do bem) [pode] ser transferida ou negada sob a condição geradora da troca – o pagamento de seu preço”<sup>236</sup>.

Contudo, não se pode perder de vista que o bem está disponível a todos aqueles que podem pagar por sua aquisição, de modo que a aquisição por um membro não exclui a possível

---

<sup>235</sup> HU, Aiqun; MANNING, Patrick. The Global Social Insurance Movement Since the 1880s. **Journal of Global History**, n. 5, p. 125 – 148, 2010. p. 125.

<sup>236</sup> KAUL, Inge; GRUNBERG, Isabelle; STERN, Marc A. Op. cit., p. 42.

fruição por outro, pelo que inexistente rivalidade interna, sendo certo, por outro lado, que a inclusão de novos membros não esgota a provisão do bem, que é custeado a cada ingresso<sup>237</sup>.

Neste sentido, o gozo das prestações previdenciárias por uma pessoa não impede a fruição por outra, dada a racionalidade do risco compartilhado; uma vez disponível a determinado grupo, não há, em tese, o esgotamento dos recursos, na medida em que a lógica é da contribuição pelo todo para a fruição pela parcela necessitada, e/ou do acúmulo de poupança, e, em qualquer dos casos, com o suporte do Estado garantidor. Está disponível a todos que preencham os requisitos necessários à sua fruição.

Ao que consta, portanto, o seguro previdenciário se adequaria à noção de *club good*, na medida em que excluível daqueles não sujeitos à compulsoriedade, mas não disputável internamente. Há um consumo coletivo que, paradoxalmente, supera o problema da não exclusão, na medida em que disponível a todos os membros do clube<sup>238</sup>.

Ao que parece, a perspectiva do mercado por si só já apresenta argumentos de amparo à intervenção estatal para a prestação de previdência. Ainda assim, cabe resgatar as ideias dos itens 1.1 e 1.2 supra para lembrar que, conquanto se tenham especificado as falhas do mercado de seguro, essa perspectiva não se sustenta sozinha para a qualificação completa da previdência social como um bem público, porque não aborda a consequência social da ausência de seguro previdenciário e nem lida com os propósitos políticos<sup>239</sup> de tal prestação. Não se trata de uma simples resposta à demanda por um produto<sup>240</sup> inserível no mercado, como se passará a demonstrar a seguir.

---

<sup>237</sup> McNUTT, Patrick. Public Goods and Club Goods. **0750 Encyclopedia of Law and Economics**, p. 927 – 951, 1999. p. 928.

<sup>238</sup> McNUTT, Patrick. Op. cit., p. 930.

<sup>239</sup> SEKERA, June. Beyond a Narrow View of Public Goods. Op. cit.

<sup>240</sup> SEKERA, June. Re-thinking the Definition of “Public Goods”. Op. cit.

A abordagem até aqui traçada não revelou ainda o que há de mais importante em relação ao seguro previdenciário: o desenvolvimento humano dos titulares das prestações previdenciárias genericamente consideradas, de suas famílias e da sociedade como um todo. A relevância da previdência social para a comunidade é justamente aquela que considera a proteção da dignidade de pessoas, a proteção da dignidade humana, como será desenvolvido em tópico a seguinte.

Como se demonstrará, para alcançar o objetivo deste trabalho é impossível passar ao largo da qualificação da previdência social como um direito fundamental, da delimitação de um direito positivado (norma posta) como um bem público e, principalmente, da natureza de direito humano que ostenta a previdência social. Este último tópico (previdência social como um direito humano) é, como se demonstrará, uma das pontes de passagem da condição de bem público doméstico para a condição de bem público global.

## **2.2 Previdência e Relevância Social**

Se até agora demonstrou-se que a lógica de mercado não tem o condão de extirpar da previdência a condição de bem público, ainda que impuro, os argumentos a seguir traçados buscarão - para a completa adequação do objeto ao marco teórico - investigar por que não seria socialmente desejável que tais falhas permanecessem, e qual seria a relevância da suplantação destas falhas para as comunidades, o que justificaria a opção política pela constituição do seguro público e por sua institucionalização normativa.

Pelo ângulo da abordagem centrada no crescimento econômico (adotada, como visto, pelo Banco Mundial), salta aos olhos que a falta da cobertura em caso de sinistro pode impor à sociedade como um todo o custo da ausência de renda de algum(ns) de seus membros, com reflexos nos esquemas de consumo (tanto a ausência de consumo, quanto a não geração de bens

a serem consumidos), no sistema de saúde (uma vez que a ausência de renda pode levar a menos cuidados com a saúde pessoal e familiar, além de dar cabimento a situações de doença psiquiátrica), no potencial de produção (uma vez que haverá menos investimento da própria qualificação profissional e na educação da prole), na circulação de ativos (pessoas sem renda deixam de quitar suas dívidas)<sup>241</sup>, e, portanto, na estabilidade social como um todo, na medida em que haverá demanda de amparo público compartilhado, em face da perda de autonomia para a manutenção da sobrevivência.

Vale anotar que a autonomia dos indivíduos é importante para os mercados: “[e]conomistas reconhecem que os agentes racionais que motivam seus modelos microeconômicos não poderiam expressar livremente suas preferências sem a realização prévia de pelo menos alguns direitos”<sup>242</sup>. Assim, educação, acesso a tecnologia e pesquisa, defesa do consumidor, trabalho decente são apenas alguns exemplos de objetos de políticas públicas que teriam o efeito de influenciar o bom funcionamento do mercado por meio do empoderamento dos indivíduos<sup>243</sup>, o que também é o caso da previdência social.

Com efeito, políticas públicas de prestação previdenciária são voltadas à restituição da capacidade financeira de quem não pode consumir por seus próprios meios os bens dispostos no mercado. Por outro lado, a garantia de prestação previdenciária tem o condão de aumentar a produtividade, de manter uma força de trabalho estável e adaptável às mudanças e de fornecer uma rede de segurança em caso de crise econômica, servindo como um elemento fundamental

---

<sup>241</sup> BROWN, Eryn. Why Jobless Payments Serve the Public Good? **Knowable Magazine**, 11 ago. 2011. Disponível em: <<https://knowablemagazine.org/article/society/2020/why-unemployment-insurance-is-a-public-good>>. Acesso em: 27 set. 2021.

<sup>242</sup> SEYMOUR, Dan; PINCUS, Jonathan. Human Rights and Economics: The Conceptual Basis for their Complementarity. **Development Policy Review**, v. 26, n. 4, p. 387 – 405, 2008. p. 388.

<sup>243</sup> STIGLITZ, Joseph. More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus. **The 1998 WIDER Annual Lecture**, Helsinki, 1998.

da coesão social, em um engajamento positivo com o desenvolvimento econômico<sup>244</sup>. Associe-se a isso o fato de que “as mudanças tecnológicas são mais facilmente assimiladas e implantadas em sociedades em que os trabalhadores recebem alimentação, boa educação e bons serviços de atenção à saúde, não dependendo do mercado, da sorte ou da caridade alheia para sobreviver”<sup>245</sup>, o que depõe a favor da abordagem sob o viés do desenvolvimento humano. Uma vez prestado, o seguro previdenciário finda por também promover o bem-estar econômico<sup>246</sup> geral, perseguido em termos de eficiência, o que deixa evidente que a transversalidade da previdência social pela perspectiva dos bens públicos deve ser orientada em termos de relevância social disseminada, e não em termos de adequação matemática a fórmulas de rivalidade e excludibilidade.

Nada obstante, mesmo sob pressupostos de relevância, é ainda preciso (mandatório, na verdade) ir além: em se tratando de processos e de relações sociais (segurado/segurador ou destinatário da prestação/custeador/Estado), sejam relações políticas ou econômicas, a premissa principal será sempre (deve ser sempre) a de proteção de seres humanos<sup>247</sup>. “Quer o foco esteja em direitos ou em preferências, o indivíduo reina supremo, com todas as vantagens e desvantagens metodológicas que isso implica para o estudo da sociedade”<sup>248</sup>.

Neste sentido, qualquer análise de crescimento, desenvolvimento e bem-estar precisa ser procedida a partir de abordagem centrada em pessoas (*people-centered approach*, adotada, como visto, no âmbito da ONU), notadamente quando se trata de prestação materialmente voltada à superação da vulnerabilidade, e instrumentalmente voltada à aquisição de capacidade

---

<sup>244</sup> Cf. INTERNATIONAL LABOR OFFICE. **International Labor Standards on Social Security**. Disponível em: < <http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/social-security/lang--en/index.htm>>. Acesso em: 03 nov. 2021.

<sup>245</sup> ABREU, Dimitri Brandi. Op. cit., p. 35.

<sup>246</sup> BROWN, Eryn. Op. cit.

<sup>247</sup> LILIANA LYRA. LOPES, Rachel de Oliveira. Op. cit.

<sup>248</sup> Tradução livre. No original: “*Whether the focus is on rights or preferences, the individual reigns supreme, with all the methodological advantages and disadvantages that this implies for the study of Society*” (SEYMOUR, Dan; PINCUS, Jonathan. Op. cit., p. 388).

de exercer ao menos os direitos contemplados pelo mínimo ético existencial<sup>249</sup> e, potencialmente, de manifestação no espaço público, com poder de invocação dos próprios direitos e de ação para a construção destes.

É o caso, portanto, de se considerar que os critérios de eficiência econômica devem ser perpassados por critérios de ética política, notadamente equidade<sup>250</sup> e redistribuição<sup>251</sup>, como valores assumidos pelas sociedades contemporâneas, e dos quais, por outro lado, não pode se apartar o funcionamento do mercado, a não ser que se pretenda permanecer no âmbito do fundamentalismo<sup>252</sup>, em que se define desenvolvimento em termos de “domínio das pessoas sobre bens e serviços, geralmente expresso como pacotes de mercadorias preferenciais”<sup>253</sup>, e não em termos de efetivação de direitos.

Referida ética política opta por caracterizar a previdência como social, enquanto prestação positivada, enquanto direito (amplamente) reconhecido, o que - a despeito de qualquer discussão em torno do cabimento ou não da intervenção governamental para tal efetivação – é fato histórico indiscutível. As sociedades já admitem esta prestação como inserida na régua da historicidade de reconhecimento de direitos<sup>254</sup>, bem no ponto de invocação da igualdade material (direito de segunda dimensão), na medida em que se percebe que se trata

---

<sup>249</sup>“Essas pré-condições incluem integridade física ou segurança, os meios materiais de existência, o desenvolvimento de capacidades e o gozo das liberdades básicas. Essas condições necessárias da agência humana constituem a base dos direitos humanos”. Tradução livre. No original: “*Such preconditions include physical integrity or security, the material means of existence, the development of capacities, and the enjoyment of basic liberties. These necessary conditions of human agency constitute the basis of human rights*” (BEETHAM, David. *What Future for Economic and Social Rights?* Political Studies Association, Sheffield, v. XLIII, p. 41-60, 1995. p. 47).

<sup>250</sup> BLACK, Sandra; ROTHSTEIN, Jesse. Op. cit.

<sup>251</sup> KESSLER, Denis. Op. cit., p. 6

<sup>252</sup> Segundo o fundamentalismo de mercado, “todas as áreas da política, sociedade, cultura e conhecimento, e não apenas a economia, devem sucumbir e ser ordenadas pela lógica do mercado”. Tradução livre. No original: “*market fundamentalism, that is the belief that all areas of politics, society, culture and knowledge, and not just economics, should succumb to and be ordered by market logic*” (NOLAN, Mary. *Human Rights and Market Fundamentalism. Max Weber Lecture n. 2*, 2014).

<sup>253</sup> Tradução livre. No original: “*people’s command over goods and services, usually expressed as preferred commodity bundles*” (SEYMOUR, Dan; PINCUS, Jonathan. Op. cit., p. 387-388).

<sup>254</sup> COMPARATO, Fabio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 6ª ed. revista e ampliada São Paulo: Saraiva, 2008.

de espécie de proteção com potencial de garantir segurança a *todas* as pessoas, diante de riscos sociais que as ponham em relação de desigualdade relativa a outros membros da comunidade de que fazem parte.

Até quase o final do século XIX, a previdência se restringia<sup>255</sup> ao âmbito privado e corporativo das guildas e confrarias e dos sistemas de mútuo, estabelecidas ainda na Idade Média<sup>256</sup>, e nos quais “se colocava o ônus de poupar sobre o trabalhador, caso não quisesse ser reduzido à miséria, ou sobre o empregador, mas por mera liberalidade”<sup>257</sup>.

As “reivindicações dos desprivilegiados a um direito de participar do ‘bem-estar social’”<sup>258</sup> deu azo à segunda dimensão de direitos fundamentais ainda no século XIX, todavia, apenas no século XX ampliaram-se as “medidas organizadas e planejadas com aptidão de, em caso de vicissitudes, ser invocadas pelos indivíduos, como forma de manter renda suficiente a uma vida digna e saudável”<sup>259</sup>, sendo certo que o direito à previdência social somente se estabeleceu como direito fundamental reconhecido com *status* constitucional pela primeira vez por um Estado com a Constituição do México, de 1917. Não se olvida que o modelo bismarckiano<sup>260</sup> data de 1883 e já apresentava características de contributividade,

---

<sup>255</sup> Não se desconsidera aqui toda uma legislação de escopo assistencial desenvolvida.

<sup>256</sup> NOGUEIRA, Narlton Gutierre. **O Equilíbrio Financeiro e Atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado**. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2012. p. 24.

<sup>257</sup> LOUZADA, Lucas Mateus Gonçalves. **Materialidade do Direito à Previdência Social Face à Proteção Internacional dos Direitos Humanos: entendendo a norma de benefício**. Revista da Advocacia Geral da União, n. 35, v. 2, p. 25-82, 2014.

<sup>258</sup> COMPARATO, Fabio Konder. Op. cit., p. 127.

<sup>259</sup> Tradução livre. No original: “*not until well into the twentieth century [...], were there in large parts of the world planned and organized measures which the individual might use as a base in maintaining in the presence of vicissitude an income sufficient to provide a decent and healthful level of existence*” (SCHWEINITZ, Karl De. *People and Process in Social Security*, Washington: American Council on Education Committee on Education and Social Security, 1948).

<sup>260</sup> “Sob a iniciativa do Chanceler Otto von Bismarck, que já havia anteriormente promovido a primeira legislação voltada a regulamentar as relações de trabalho no mundo, foram aprovadas pelo Parlamento Alemão a Lei do Seguro Doença, em 1883, a Lei do Seguro Acidente, em 1884, e a Lei do Seguro de Invalidez e Velhice, em 1889. A instituição do seguro social obrigatório se inseriu num conjunto de reformas sociais promovidas pelo governo alemão, cujos objetivos políticos eram promover a unidade nacional e a estabilidade social, sob o domínio de um Estado forte, e conter o preocupante avanço do socialismo revolucionário no interior do movimento operário” (NOGUEIRA, Narlton Gutierre. Op. cit., p. 26).

compulsoriedade e capitalização; todavia, não esteve formalizado constitucionalmente, o que também ocorreu na Dinamarca, em 1891, na Nova Zelândia, em 1898, na Austrália e na Inglaterra, em 1908 e em alguns estados americanos, na década de 1920<sup>261</sup>.

Após a primeira guerra mundial se constata o rápido desenvolvimento de esquemas de previdência social em várias partes do mundo<sup>262</sup>. O fenômeno consolidou a cobertura de riscos sociais, por algum tipo de prestação previdenciária, em quase 30 países até o final da década de 1930<sup>263</sup>; e testemunhou, no início da década de 1940, a implantação do segundo modelo referencial previdenciário, o Plano Beveridge (v. nota 16, supra), que aperfeiçoa o esquema de seguro social existente na época, em três direções: a) pela extensão do âmbito subjetivo, a fim de alcançar mais pessoas; b) pela extensão do escopo objetivo, a fim de cobrir riscos sociais ainda não acobertados; c) pelo aumento das rendas dos benefícios, e mantém ali incorporado, como um dos elementos da seguridade social, o seguro previdenciário<sup>264</sup>. Também constatou a existência de sistemas previdenciários em ao menos 116 Estados até o final dos anos 1990<sup>265</sup>, sendo certo que, atualmente, e ainda que haja longo caminho a perseguir em termos de efetividade<sup>266</sup>, o direito à previdência social é um direito fundamental reconhecido pela maioria dos sistemas jurídicos contemporâneos<sup>267</sup>, ao mesmo tempo em que se constata uma tendência

---

<sup>261</sup> FERREIRA, Sérgio Guimarães. Sistemas Previdenciários no Mundo: Sem “Almoço Grátis”. In: TAFNER, Paulo; GIAMBIAGI, Fabio (Org.). **Previdência no Brasil: Debates, Dilemas e Escolhas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. p. 67.

<sup>262</sup> INTERBATIONAL LABOR OFFICE. From Bismarck to Beveridge: social security for all. Op. cit.

<sup>263</sup> BOSCHETTI, Ivanete. Implicações da Reforma da Previdência na Seguridade Social Brasileira. **Psicologia & Sociedade**, v. 15, n. 1, p. 57 – 96, 2003. p. 64.

<sup>264</sup> NOGUEIRA, Naron Gutierre. Op. cit., p. 31.

<sup>265</sup> FERREIRA, Sérgio Guimarães. Op. cit., p. 68 - 69.

<sup>266</sup> Apenas um terço da população mundial tem efetivo acesso a sistemas de proteção social, em que se inclui a previdência social (INTERNATIONAL LABOR OFFICE. **World Social Protection Report 2020-22: social protection at the crossroads – in pursuit of a better future**. Geneva: ILO, 2021.). Não há dados disponíveis sobre a cobertura atual de previdência social para todos os países do mundo, como se verifica em <https://ourworldindata.org/grapher/coverage-of-social-insurance-programs>>. Acesso em: 06. nov. 2021. E em: < [https://data.worldbank.org/indicator/per\\_si\\_allsi.cov\\_pop\\_tot](https://data.worldbank.org/indicator/per_si_allsi.cov_pop_tot)>. Acesso em: 06 nov. 2022.

<sup>267</sup> SOCIAL PROTECTION HUMAN RIGHTS. **Introduction to the Right of Social Security**, 13 Jul. 2015. Disponível em: <http://socialprotection-humanrights.org/introduction-to-the-right-to-social-security/>. Acesso em: 06 nov. 2021.

inconfundível de crescimento do número de países que constroem seu sistema de proteção social<sup>268</sup>, com inclusão do direito à previdência.

De se observar também, e sem desprezar a importância do reconhecimento constitucional do direito, que em muitos casos, mesmo quando não existe a inserção da garantia de prestação previdenciária nas Constituições de Estados, há a garantia de proteção social significativa, com previsão de seguro público, por meio da legislação infraconstitucional<sup>269</sup>.

Relevante, ainda, a existência de documentos voltados a estabelecer um padrão comum de prestações de seguridade social no continente Europeu, sem alterar as legislações domésticas. O Código Europeu de Segurança Social<sup>270</sup> e o seu Protocolo Adicional<sup>271</sup>, que contam com sete<sup>272</sup> e duas<sup>273</sup> referências à previdência social, respectivamente, datam de 16 de abril de 1964 e estão em vigor desde 17 de março de 1968. O primeiro foi firmado por 27 Estados europeus e ratificado por 21, para os quais ainda se encontra em vigor<sup>274</sup>. O segundo foi firmado por 13 Estados europeus, e ratificado por 7, para os quais permanece em vigor<sup>275</sup>. A versão revisada do Código<sup>276</sup> foi elaborada a partir da constatação de que “uma série de disposições do Código e do Protocolo se tornaram pelo menos parcialmente incompatíveis com as novas tendências na legislação e diferentes práticas de seguridade social seguidas em alguns

<sup>268</sup> INTERNATIONAL LABOR OFFICE. **World Social Protection Report 2020-22: social protection at the crossroads – in pursuit of a better future**. Geneva: ILO, 2021.

<sup>269</sup> INTERNATIONAL LABOUR CONFERENCE. **Social Security and the Rule of Law**. ILO: Geneva, 2011. p. 101.

<sup>270</sup> Disponível em: <https://rm.coe.int/168006b65e>. Acesso em: 26 nov. 2021. Não há texto oficial em português.

<sup>271</sup> Disponível em: < <https://rm.coe.int/168006b65f>>. Acesso em: 26 nov. 2021.

<sup>272</sup> Artigos 6 *caput*, 6(a), 70(10), 70(2), 70(3), 74(1b), 78(1b,iv).

<sup>273</sup> Artigo 74(b,iv) e na Seção IV (1b,iv)

<sup>274</sup> Informações completas sobre o *status* do Tratado disponíveis em: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=048>.

Acesso em: 26 nov. 2021.

<sup>275</sup> Informações completas sobre o *status* do Protocolo disponíveis em: < <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=048A>>.

Acesso em 26 nov. 2021.

<sup>276</sup> V. < <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/treaties1>>. Acesso em: 26 nov. 2021.

Estados membros”<sup>277</sup>, tais como “o leque mais amplo de benefícios sociais, o crescente âmbito pessoal da legislação de seguridade social, os níveis mais elevados de benefícios e a eliminação gradual da discriminação social em razão do sexo”<sup>278</sup>. Este último documento, contudo, a despeito de datar de 06 de novembro de 1990, ainda não alcançou número de ratificações suficientes, pelo que jamais entrou em vigor<sup>279</sup>. Nada obstante, a preocupação em calibrar a aplicação e a efetivação da prestação aqui tratada, em sede regional, é evidente, sendo certo que as ausências de ratificação dos textos dizem muito mais respeito à prevalência atribuída a princípios de territorialidade e jurisdição<sup>280</sup>.

O que se denota até aqui é que a previdência passou do âmbito de uma prestação exposta ao mercado de seguros para o âmbito dos direitos reconhecidos pelos sistemas normativos dos Estados. Passou a ostentar natureza de *bem jurídico, status normativo* para a proteção de pessoas, inclusive com amparo tanto no pensamento econômico do liberalismo clássico – como se vê em Friedrich A. von Hayek, quando afirma que, nos casos de existência de riscos passíveis de cobertura de seguro, é “bastante justificável que o Estado auxilie na organização de um esquema abrangente de previdência social”<sup>281</sup> e descarta a incompatibilidade entre a “organização do sistema de previdência social e a preservação da liberdade individual”<sup>282</sup> –

---

<sup>277</sup> Tradução livre. No original: *that a number of provisions of the Code and Protocol had become at least partly incompatible with new trends in legislation and different social security practices followed in some member States* (COUNCIL OF EUROPE. **Explanatory Report to the European Code of Social Security (Revised)**, 6 nov. 1990. Disponível em: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800f1251>. Acesso em: 26 nov. 2021).

<sup>278</sup> Tradução livre. No original: *The broader range of social benefits, the increasing personal scope of social security legislation, the higher levels of benefit and the gradual elimination of social discrimination based on sex, were examples of the changes that had come about in this field for which it would have been futile to try to find a proper "standard" in the Code or the Protocol* (Idem).

<sup>279</sup> Informações completas sobre o *status* do Tratado disponíveis em: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=139>. Acesso em 26 nov. 2021.

<sup>280</sup> INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Social Security Coordination for non-EU countries in South and Eastern Europe: a legal analysis**. Budapest: ILO, 2012.

<sup>281</sup> HAYEK, Friedrich A. von. **O Caminho da Servidão** (1944). Tradução de Anna Maria Capovilla, José Ítalo Stelle e Liane de Moraes Ribeiro. São Paulo : Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010. p. 128.

<sup>282</sup> Idem

quanto da social-democracia – como se vê em Jonh Mayard Keynes, que participou ativamente dos trabalhos de construção do Plano Beveridge, e inclui as contribuições sociais dentre as suas propostas de reforma tributária<sup>283</sup>.

Releva ainda anotar aqui a condição de bem público que ostentam as normas<sup>284</sup>, genericamente tratadas. Uma vez que se constituem em “prescrições ou proibições específicas de ação”<sup>285</sup>; são instrumentos de positivação de direitos e cumprem a função de conferir estabilidade e segurança às práticas cooperativas, delimitando o campo de atuação (o que deve ser e o que não deve ser<sup>286</sup>). “As normas [...] envolvem uma reivindicação intrínseca de promover nosso bem-estar e administrar melhor nossos negócios e sociedades. Elas se manifestam como definições compartilhadas do que é legítimo e do que é factível” e importam inclusive ao mercado, meio de provisão de bem-estar social<sup>287</sup>, e instituição submetida ao Estado de Direito (*rule of law*)<sup>288</sup>.

Apesar da busca pela prevalência de decisões individuais amparadas por pressupostos de oferta e demanda, as ideias de previsibilidade e estabilidade das relações (características do

---

<sup>283</sup> AFONSO, José Roberto R. Desenvolvimento, Trabalho e Seguro Social: volta a Keynes para enfrentar novos desafios. *Revista do BNDES*, v. 25, n. 50, p. 203-245, dez. 2018.

<sup>284</sup> ALTINAY, Hakan. Op. cit.

<sup>285</sup> KRASNER, Stephen. Op. cit.

<sup>286</sup> ALEXY, Robert, op. cit.

<sup>287</sup> Cf. EINAN, Liran; FINKELSTEIN, Amy; CULLEN, Op. cit. No mesmo sentido, KATTELUS, Mikko. Understanding How the Power Market Creates Social Welfare and Utilises Flexibility is Essential for the Implementation of a Carbon-Free Future. *Fortum*, 21 jul. 202. Disponível em: <<https://www.fortum.com/about-us/forthedoers-blog/power-markets-social-welfare>>. Acesso em: 04 nov. 2021.

<sup>288</sup> “Estado de Direito é um princípio segundo o qual todas as pessoas, instituições e entidades são responsabilizáveis perante as leis que são: publicamente promulgadas; equitativamente aplicadas; expostas a julgamentos independentes e consistentes com os princípios internacionais de direitos humanos”. Tradução livre. No original: *Rule of law is a principle under which all persons, institutions, and entities are accountable to laws that are: Publicly promulgated. Equally enforced. Independently adjudicated. And consistent with international human rights principles* (UNITED STATES COURTS. **Overview - Rule of Law**. Disponível em: <<https://www.uscourts.gov/educational-resources/educational-activities/overview-rule-law>>. Acesso em: 03 nov. 2021.

Estado de Direito<sup>289</sup>) são de extrema importância, mesmo para aqueles que defendem uma economia de mercado<sup>290</sup>, notadamente quando se recorda que não há mercado sem o resguardo dos direitos de propriedade e de liberdade.

Não há novidade nesta ideia de que o mercado pressupõe direitos de propriedade e liberdade de disposição sobre bens<sup>291</sup>; e que tal conceito pode pressupor, por sua vez, um ambiente livre no qual as relações sejam ordenadas apenas por parâmetros de oferta e demanda<sup>292</sup>, numa suposição de que a regulação externa seria dispensável, uma vez que a própria ordem do mercado é o que serviria de esteio para a estabilidade das práticas cooperativas. Tal visão, no entanto, não dá conta de afastar a necessidade de segurança jurídica, de medidas contra o uso arbitrário do poder e de estabilidade das relações, condições associadas ao Estado de Direito que, por suas características, cumpre como ferramenta para as mais diferentes perspectivas políticas<sup>293</sup>.

Por outro lado, a história mostra que a lógica do lucro do mercado muitas vezes leva a um viés de acumulação<sup>294</sup>, que não corresponde à gramática de proteção de direitos, redistribuição de riqueza e bem-estar social; que não corresponde com “[a] adoção da linguagem dos direitos humanos como língua franca de consideração ética nas relações

---

<sup>289</sup> Predictability, stability, generality, impartiality, transparency, equal treatment, integrity of enforcement bodies. (RAZ, Joseph. *The Authority of Law: Essays on law and morality*. Oxford: Oxford University Press, 2<sup>a</sup> ed., 2009).

<sup>290</sup> SEKERA, June. Re-thinking the Definition of “Public Goods”. Op. cit.

<sup>291</sup> THE WISDOM POST. Market: Concept and Classification of Market – Economic Discussion. Available at: < <http://www.economicdiscussion.net/market/market-concept-and-classification-of-market/3723>>. Last visited: 26 nov. 2017.

<sup>292</sup> POSNER, Richard A. *The Crisis of Capitalist Democracy*. Cambridge: Harvard University Press, 2010, p. 267 – 288.

<sup>293</sup> In view of the fact that Rule of Law is a multifaceted concept, if we use each one of its elements separately, they will be extremely valuable in promoting different and often competing values or interests, such as market efficiency, equality, human dignity and freedom (VIEIRA, Oscar Vilhena. Estado de Direito. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords.). *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Tomo: Teoria Geral e Filosofia do Direito, 1. ed., São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/78/edicao-1/estado-de-direito>>. Acesso em: 26 nov. 2017).

<sup>294</sup> POSNER, Richard A., op. cit.

[sociais]”<sup>295</sup>, na medida em que o desenvolvimento assumido em termos de acumulação de bens e riquezas não necessariamente pressupõe o desenvolvimento humano por redistribuição de tais bens<sup>296</sup>. Ao contrário, a lógica da acumulação costuma pressupor a exploração daqueles que, em razão da pobreza e da ausência de políticas de Estado, garantidoras de direitos fundamentais, não têm acesso aos recursos que circulam nos mercados.

Sendo assim, as normas são necessárias, desejáveis e relevantes mesmo em ambientes invocados como *livres*. Ademais, uma vez postas, são não-excluíveis, vez que seu cumprimento beneficia a sociedade como um todo, na medida em que se trata de “expectativas compartilhadas sobre o comportamento apropriado mantido por uma comunidade de atores”<sup>297</sup>. E são não-rivalizantes, uma vez que não se esgotam com a aplicação.

Diante de todo este contexto, a conclusão alcançada é de que, se a relevância protetiva da previdência (e as externalidades negativas da ausência de referida prestação) redundou na opção política de intervenção governamental nesta sede, o reconhecimento e a positivação do direito à previdência social o declara irrefutavelmente como um bem público, seja pela forma normativa, seja pelo conteúdo (matéria) veiculado.

Ao mesmo tempo, se a despeito de tudo o que foi dito, ainda se preferir a adequação à fórmula matemática, é fato que o gozo dos direitos previdenciários por uma pessoa não impede a fruição por outra, especialmente em sistemas construídos sobre pressupostos de solidariedade social, nos quais o risco de viver em sociedade é compartilhado. Como um direito social que possibilita tanto a proteção e o desenvolvimento humano quanto o crescimento socioeconômico do Estado, a previdência social apresenta claramente um caráter público e não excludente: “não

---

<sup>295</sup> SEYMOUR, Dan; PINCUS, Jonathan. Op. cit., p. 389.

<sup>296</sup> Ibid., p. 390.

<sup>297</sup> FINNEMORE, Martha. **National Interests in International Society**. Ithaca: Cornell University Press, 1996. p. 22.

pode ser disponibilizada a ninguém sem ser disponibilizada a todos”<sup>298</sup>. A previdência social tem caráter transindividual, na medida em que afeta a sociedade como um todo, pois potencializa o capital humano e, assim, promove o desenvolvimento econômico e social, a igualdade, a participação e a democracia<sup>299</sup>. Esse caráter transindividual tem relação direta com o princípio da solidariedade, o que pode justificar o financiamento do sistema por toda a sociedade, bem como a indistinta disponibilidade de benefícios.

Importa referir também, em reforço à relevância da previdência social para as sociedades, que a pandemia de COVID-19, ao mesmo tempo em que colocou a perspectiva dos bens públicos globais em evidência, teve também o condão de renovar a importância de esquemas de seguro público, forçando um ajuste de contas e de administração de sistemas por todo o mundo<sup>300</sup>, sendo certo que, sobre o tema,

as escolhas que antes eram confinadas a círculos políticos de alto nível nos bastidores foram lançadas no debate público e as partes interessadas foram solicitadas a tomar posições sobre as questões que os afetam, desde as respostas imediatas de proteção social à visão para o futuro<sup>301</sup>.

É certo, por outro lado, que o reconhecimento do direito à previdência social não se restringiu a cidadãos de dado Estado, mas alcançou zona de universalidade e internacionalização (a seguir desenvolvidas), com a sua consagração na arquitetura universal dos direitos humanos, o que certamente ratifica de modo indelével a relevância social do instituto, e o que adequaria o tratamento de tal natureza (direito humano) neste tópico. Todavia, dada a inserção nas pré-faladas zonas de universalidade e internacionalização de direitos, se

---

<sup>298</sup> LANZONA, Leonardo. Social Security as a Public Good. **Eagle Watch**, 21 jan. 2016. Disponível em: < <https://businessmirror.com.ph/2016/01/21/social-security-as-a-public-good/>>. Acesso em: 10 nov. 2021.

<sup>299</sup> STIGLITZ, Joseph. More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus. *The 1998 WIDER Annual Lecture*, Helsinki, 1998.

<sup>300</sup> McCLANAHAN, Shea; BARRANTES, Alexandra. Op. cit., p. 14.

<sup>301</sup> Tradução livre. No original: “The choices that were once confined to back-room high-level policy circles have thrust themselves into public debate, and stakeholders have been asked to take positions on issues that affect them, from the immediate social protection responses to the vision for the future” (Idem).

opta por iniciar a abordagem da globalização da previdência social exatamente pelo tópico dos direitos humanos, para marcar que a necessidade de extensão deste direito/prestação a todo e qualquer ser humano, independentemente de origem, abre o âmbito de interdependência estatal, que é consolidado em contexto de migração internacional, como se verá ainda um pouco mais adiante.

## 2.3 Previdência Social Como um Bem Público Global

### 2.3.1 – Direito Humano à Previdência Social

Se normas, enquanto valores positivados, são bens públicos, não há como negar que direitos humanos – “padrões morais com vistas à dignidade humana”<sup>302</sup>, “invenção ligada à organização da comunidade política”<sup>303</sup> - são bens públicos globais. Com efeito, em consonância com que se estabeleceu nos itens anteriores, existe um processo político que, há tempos, mantém os direitos humanos na zona de interesse da comunidade de pessoas globalmente considerada, marcando o âmago da mais ampla sede de “valorização do indivíduo como sujeito de direitos e obrigações no plano internacional”<sup>304</sup>.

E não apenas na medida da existência de toda uma arquitetura formal contemporânea (integrada por Declarações, Pactos, Tratados e corpos de Tratados, além de Organizações Internacionais estabelecidas para a realização de tais direitos<sup>305</sup>) -, o que na verdade é

---

<sup>302</sup> SENGUPTA, Arjun. **O Direito ao Desenvolvimento como um Direito Humano**. Revista da Social Democracia Brasileira, p. 64 – 84, 2002. p. 77.

<sup>303</sup> LAFER, Celso. Op. cit., p. 134.

<sup>304</sup> MATIAS, Eduardo Felipe P. Op. cit., p. 227 e 235. O autor afirma que “[a] área em que muito provavelmente a influência das regras internacionais foi mais longe é a da defesa dos direitos fundamentais do ser humano (sic)”.

<sup>305</sup> A arquitetura universal dos direitos humanos é destinado à ampla proteção de todos os seres humanos e tem seu fundamento e principal diretriz na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), reforçada por dois Pactos Internacionais subsequentes (o Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais) e por várias outras Convenções Internacionais e documentos temáticos específicos, além de ostentar exequibilidade a partir da atuação de órgãos tais como o Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos

consequência -, mas porque o escopo dos direitos humanos, vale repetir, é a proteção da dignidade humana<sup>306</sup>. Neste sentido (para a proteção da dignidade humana), os direitos humanos, existem porque a comunidade internacional concordou que eles são fundamentalmente importantes e que os governos só podem gozar de legitimidade se cumprirem suas obrigações de direitos humanos<sup>307</sup>, o que faz translúcida a opção valorativa política pela relevância dos direitos humanos, que ampliam o âmbito de eficácia das normas de proteção de direitos fundamentais, para abraçar todos os aspectos da dignidade de qualquer ser humano, em qualquer lugar do mundo<sup>308</sup>.

O giro paradigmático havido no pós-Segunda Guerra Mundial, motivado pelos eventos de violação da vida humana ocorridos durante o conflito, ocasionou um processo de internacionalização daqueles direitos fundamentais que vinham sendo reconhecidos pelas Constituições dos Estados<sup>309</sup>. O dado fundamentador destes direitos, que até então eram considerados inerentes aos seres humanos – o que daria cabimento à usurpação de humanidade na medida em que fossem suprimidos, como se verificou com o totalitarismo nazista -, passou a ser a dignidade humana, esta sim tida como indissociável da característica de ser humano<sup>310</sup>. Neste sentido, se os direitos fundamentais, convertidos em humanos, estavam agora respaldados em dado intrínseco à vida humana e, portanto, deveriam estar disponíveis a todo e

---

Humanos (OHCHR), o Comitê de Direitos Humanos (HRC) e o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR) (JUBILUT, Liliana Lyra; LOPES, Rachel de Oliveira. Op. cit., p. 40-41).

<sup>306</sup> “Os direitos humanos continuam sendo atualmente o único meio eficaz comprovado de garantir a dignidade humana em sociedades dominadas por mercados e Estados”. (Tradução livre. No original: *Human rights today remain the only proven effective means to assure human dignity in societies dominated by markets and states*) (DONNELLY, Jack. *The Relative Universality of Human Rights. Human Rights Quarterly*, v. 29, n. 2, p. 281 – 306, 2007. p. 288.

<sup>307</sup> DONNELLY, Jack. *Universal Human Rights: in theory & practice*. Ithaca: Cornell University Press, 2003.

<sup>308</sup> KYN, Taekyoon. Social Rights as a Global Public Good: development, human rights and accountability. *Journal of International and Area Studies*, v. 20, n. 2, p. 21-37, 2013. p. 26.

<sup>309</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. L. O Estabelecimento de uma Ordem Social Mais Justa a Partir dos Direitos Humanos. *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, Edição Especial, p. 55-68, 2008.

<sup>310</sup> LAFER, Celso. *A Reconstrução dos Seres Humanos: um diálogo com o pensamento de Hanna Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

qualquer ser desta espécie, não havia outro caminho que não de completar o processo evolutivo da *era dos direitos* com a internacionalização que se seguiu à positivação e à generalização destes<sup>311</sup>, fazendo com que a zona de interesses na produção, na prestação e na preservação de tais bens (direitos/prestações) se alargasse desde a seara doméstica até o âmbito internacional.

A despeito da necessidade de se considerarem os direitos humanos como inseridos em um processo dinâmico de respeito a peculiaridades regionais e locais (relativismo multicultural)<sup>312</sup>, é certo que se trata aqui de construção consensual<sup>313</sup> (ainda que mediante consideração de utilidade e influência em processos de reputação, reciprocidade e retaliação<sup>314</sup>), em torno de base valorativa única (dignidade humana), independente da configuração histórica, social, política, econômica e cultural de diferentes Estados, e que ultrapassa a “mera exortação de boas intenções”<sup>315</sup> para se converter em *jus cogens*<sup>316 317</sup>.

Ademais, em se tratando de normas, cabe repetir, são não-excluíveis, posto que seu cumprimento beneficia a sociedade como um todo, e são não-rivalizantes, uma vez que não se esgotam com a aplicação.

Já se demonstrou que o direito à previdência social é materialmente socioeconômico e instrumentalmente apto à realização da face civil e política da dignidade humana, bem como à realização de outros direitos econômicos, sociais e mesmo culturais, na medida em que capacita contra vulnerabilidades destas ordens, permitindo a invocação de fruição de direitos. Ostenta,

---

<sup>311</sup> BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. 10ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998. p. 50.

<sup>312</sup> ROBERT, James. Op. cit., p.103.

<sup>313</sup> Idem.

<sup>314</sup> Cf. GUZMAN, Andrew. **How International Law Works: a rational choice theory**. London: Oxford University Press, 2008.

<sup>315</sup> MATIAS, Eduardo Felipe P. Op. cit., p. 235.

<sup>316</sup> Ibid.

<sup>317</sup> Nos termos do artigo 53 da Convenção de Viena sobre os Direito dos Tratados, *jus cogens* é “uma norma imperativa de Direito Internacional geral é uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados como um todo, como norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por norma ulterior de Direito Internacional geral da mesma natureza”. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm)>. Acesso em: 18 nov. 2021.

assim, características de indivisibilidade, interdependência e inter-relacionamento, peculiares aos direitos humanos<sup>318</sup>. A expressão da universalidade também é ostensiva, na medida em que prestação de acesso indistinto (não há – não devem haver - impedimentos discriminatórios à parte da necessidade de contribuição, dada a natureza de seguro), pelo que não haveria mesmo outro caminho senão o do reconhecimento do direito humano à previdência social, tornada inalienável posto que, como visto, é instrumento de aquisição dos meios de subsistência, e imperativa, na medida em que se passa a esperar que mesmo as sociedades com menos recursos tomem todas as medidas possíveis para efetivar tal prestação<sup>319</sup>.

A natureza de direito humano do direito à previdência social está expressa no artigo 22<sup>320</sup> e no artigo 25<sup>321</sup>, da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), que estabelece os fundamentos dos direitos econômicos, sociais e culturais na arquitetura contemporânea do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH)<sup>322</sup>. A primeira disposição remete para o sentido lato de segurança como pleno bem-estar<sup>323</sup> e segurança jurídica<sup>324</sup>, contendo uma noção mais precisa da segurança social como instrumento de proteção individual e coletiva das

---

<sup>318</sup> UNITED NATIONS POPULATION FUND. **Human Rights Principles**, 2005. Disponível em: <<https://www.unfpa.org/resources/human-rights-principles>>. Acesso em: 08 nov. 2021.

<sup>319</sup>

<sup>320</sup> **DUDH. Artigo 22.** Todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social, à realização pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade.

<sup>321</sup> DUDH Artigo 25 (1) Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

<sup>322</sup> EIDE, Asbjorn. Social Rights. In: SMITH, Rhona K. M.; VAN DEN ANKER, Christen. *The essentials of Human Rights*. Londres, Hodder Arnold, 2005. p. 234.

<sup>323</sup> “Such preconditions include physical integrity or security, the material means of existence, the development of capacities, and the enjoyment of basic liberties. These necessary conditions of human agency constitute the basis of human rights” (BEETHAM, David. Op. cit. p. 47).

<sup>324</sup> [R]esulta evidente a conexão entre as categorias da segurança jurídica e da segurança social, notadamente no marco do Estado de Direito[...]” (SARLET, Ingo Wolfgang. Segurança Social, Dignidade da Pessoa Humana e Proibição de Retrocesso: revisitando o problema da proteção dos direitos fundamentais sociais. In: CANOTILHO, J. J.; CORREIA, Marcus Orione Gonçalves Correia; CORREIA, Érica Barcha (coord.). *Direitos Fundamentais Sociais*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 70.

CORREIA, Marcus Orione, Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha. Op. cit. p. 31.

necessidades sociais. A segunda disposição prevê especificamente o direito ao seguro em face de riscos sociais enumerados.

A previdência social está assim contemplada pelo conceito de segurança social em sua concepção distributiva<sup>325</sup> de satisfação das necessidades sociais<sup>326</sup>, bastante à preservação da dignidade humana e à efetivação do direito a um padrão de vida capaz de assegurar o bem-estar.

A DUDH é o marco normativo<sup>327</sup> da titularidade universal de direitos, até então invocados apenas com base nos ordenamentos jurídicos estatais, na medida em que fossem por estes reconhecidos<sup>328</sup>. Ali se estabelece a condição humana como suficiente à detenção e ao usufruto dos direitos indicados, dentre os quais se inclui o direito à realização dos direitos econômicos, sociais e culturais, dentre os quais se encontra a previdência social.

A situação do direito à previdência social dentre o rol de direitos humanos universais é, por outro lado, ratificada pelo Pacto Sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), que estabelece com cunho de obrigatoriedade<sup>329</sup> o reconhecimento do direito “de

---

<sup>325</sup> Que vai além do caráter comutativo (contraprestacional) de inserção em sistemas de previdência, para alcançar o caráter distributivo da solidariedade (Sobre o tema, cf. CORREIA, Marcus Orione, Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha. Op. cit., p. 29 – 30)

<sup>326</sup> Ibid.

<sup>327</sup> Não se despreza o fato de que a Carta das Nações Unidas já continha referências expressas a direitos humanos nos artigos 1(3), 13(1b), 62(2), 68 e 76(c)). Tais previsões, contudo, são consideradas “dispersas, concisas e enigmáticas” Tradução livre. No original: “scattered, terse and cryptic” (STEINER, H. J.; ALSTON, P. **International Human Rights in context – Law, Politics and Morals**. 2. ed., Oxford University Press, 2000. p. 138). Nada obstante, são a semente de “um amplo leque de declarações e tratados” e do “estabelecimento de vários serviços consultivos e mecanismos de implementação e imposição coercitiva de direitos humanos” (SHAW, Malcom. **Direito Internacional**. Tradução Marcelo Brandão Cipolli, Lenita Ananias do Nascimento e Antonio de Oliveira Sette-Camera, São Paulo: Martins Fontes, 2010. p. 957).

<sup>328</sup> BOBBIO, Norberto. Op. cit, p. 30.

<sup>329</sup> “Ao transformar a disposição das Declarações em **obrigações legalmente vinculantes**, as Nações Unidas adotaram duas Convenções Internacionais separadas, que, em conjunto, constituem a base do regime normativo internacional para os direitos humanos” (grifei). Tradução livre. No original: *In transforming the Declarations’s provision into legally binding obligations, the United Nations adopted two separe-te International Convenants, which taken together, constitute the besrock of the international normative regime for human rights* (STEINER, H. J.; ALSTON, P. Op. cit., p. 237).

toda pessoa à previdência social, inclusive ao seguro social”<sup>330</sup>. É disposição que deixa claro o dever estatal de estabelecimento de políticas públicas de previdência.

Esta elevação de *status* atribuída ao direito à previdência social pela DUDH e pelo PIDESC – de direito de cidadãos deste ou daquele Estado em particular<sup>331</sup> (quando reconhecido) para direito humano universal e vinculante - ganha ainda maior relevo quando se rememora que o instituto se constitui historicamente no embrião do reconhecimento de direitos sociais pelas Constituições dos Estados<sup>332</sup>, bem na transição do paradigma do Estado de Direito para o Estado Social<sup>333</sup>, em simetria com a linha histórica da evolução dos direitos humanos<sup>334</sup>.

Outros instrumentos integrantes da estrutura universal de proteção aos direitos humanos também contêm previsões expressas quanto ao direito à previdência social ou à seguridade social mais genericamente considerada, como é o caso da Convenção sobre os Direitos da Criança - que afirma em seu artigo 26(1) o direito de toda criança de usufruir da previdência social, inclusive do seguro social<sup>335</sup>-; da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (mais especificamente abordado no próximo tópico, 2.3.2) – que afirma em seus artigo 27(1) o direito do trabalhador migrante, de igualdade quanto à segurança social, em relação aos nacionais<sup>336</sup>-; da Convenção

---

<sup>330</sup> PIDESC Art. 9º Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à previdência social, inclusive ao seguro social.

<sup>331</sup> BOBBIO, N. Op. cit., p. 30.

<sup>332</sup> INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION. From Bismarck to Beveridge: social security for all. **World of Work** Geneve, n. 67, 2009.

<sup>333</sup> MORAES, Ricardo Quartim de. A Evolução Histórica do Estado Liberal ao Estado Democrático de Direito e sua Relação com o Constitucionalismo Dirigente. **Revista de Informação Legislativa**, n. 204, p. 269-285, 2014.

<sup>334</sup> Cf. LAFER, C. *A reconstrução dos direitos humanos – um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. 3ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

<sup>335</sup> Art. 26(1) Os Estados Partes reconhecerão a todas as crianças o direito de usufruir da previdência social, inclusive do seguro social, e adotarão as medidas necessárias para lograr a plena consecução desse direito, em conformidade com sua legislação nacional. Documento disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d99710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm)>. Acesso em: 11 nov. 2021.

<sup>336</sup> Art. 27(1) Em matéria de segurança social, os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias deverão beneficiar, no Estado de emprego, de um tratamento igual ao que é concedido aos nacionais desse Estado, sem prejuízo das condições impostas pela legislação nacional e pelos tratados bilaterais e multilaterais aplicáveis. As autoridades competentes do Estado de origem e do Estado de emprego poderão, em qualquer momento, tomar as disposições necessárias para determinar as modalidades de

sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – que prevê no artigo 11(1e) o direito à seguridade social, com expressa referência a riscos sociais eleitos no piso mínimo de proteção previdenciária<sup>337</sup>, e no artigo 14(2c) o direito de beneficiar-se de programas de seguridade social genericamente considerados<sup>338</sup>.

Acrescente-se aí a referência ao direito à previdência social no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos - artigo 9(1) e (2) do Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de São Salvador)<sup>339</sup> e a menção genérica à seguridade social, em que se tem incluída a previdência social, no âmbito do Sistema Africano de Direito Humanos - artigo 7(2) do Protocolo à Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos Relativo aos Direitos dos Idosos em África<sup>340</sup>- e do Sistema Europeu de Direitos Humanos - artigos 8(1), 12, 13(1) e 27(1b) da Carta Social Europeia<sup>341</sup>.

---

aplicação desta norma. Documento disponível em: < <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2012/08/Conven%C3%A7%C3%A3o-Internacional-para-a-Prote%C3%A7%C3%A3o-dos-Direitos-Humanos-de-todos-os-Trabalhadores-Migrantes-e-Membros-de-suas-Fam%C3%ADlias.pdf>>. Acesso em: 11 de nov. 2021.

<sup>337</sup> Art. 11(1) e) O direito à seguridade social, em particular em casos de aposentadoria, desemprego, doença, invalidez, velhice ou outra incapacidade para trabalhar, bem como o direito de férias pagas. Documento disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4377.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm)>. Acesso em 11 nov. 2011.

<sup>338</sup> Art. 14(2) c) Beneficiar-se diretamente dos programas de seguridade social. Idem.

<sup>339</sup> Art. 9 1. Toda pessoa tem direito à Previdência Social que a proteja das conseqüências da velhice e da incapacitação que a impeça, física ou mentalmente, de obter os meios de vida digna e decorosa. No caso de morte do beneficiário, os benefícios da previdência social serão aplicados aos seus dependentes. 2. Quando se tratar de pessoas que estejam trabalhando, o direito à previdência social abrangerá pelo menos assistência médica e subsídio ou pensão em caso de acidente de trabalho ou de doença profissional e, quando se tratar da mulher, licença-maternidade remunerada, antes e depois do parto. Documento disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3321.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3321.htm)>. Acesso em: 11 nov. 2021.

<sup>340</sup> Art. 7(2) Garantir que existam mecanismos universais de proteção social para providenciar segurança de receitas para os idosos que não tiveram a oportunidade de contribuir para quaisquer sistemas de segurança social. Documento disponível em: < <https://au.int/en/treaties/protocol-african-charter-human-and-peoples-rights-rights-older-persons>>. Acesso em 11 nov. 2021.

<sup>341</sup> Art. 8(1) A assegurar às trabalhadoras, antes e depois do parto, uma interrupção do trabalho com uma duração total mínima de 14 semanas, quer por meio de uma licença paga, quer por prestações apropriadas da segurança social, ou por fundos públicos;

Art. 12 Com vista a assegurar o exercício efetivo do direito à segurança social, as Partes comprometem-se: 1) A estabelecer ou a manter um regime de segurança social; 2) A manter o regime de segurança social num nível satisfatório, pelo menos igual ao necessário para a ratificação do Código Europeu de Segurança Social; 3) A esforçar-se por elevar progressivamente o nível do regime de segurança social;

Ao mesmo tempo, ao lado da integração de corpos normativos - e considerando a máxima de que “o movimento de direitos humanos não é simplesmente uma questão de postulados, ideologias e normas fundamentais”<sup>342</sup>, mas conta com instituições, enquanto formas suplementares de diplomacia<sup>343</sup> estabelecidas em prol da efetividade e da exequibilidade das normas -, importa dizer que a previdência social é prestação/direito constante das agendas de organizações internacionais (compostas por Estados). Destaquem-se aqui a OIT (marco histórico para atuação em termos de exequibilidade da noção contemporânea de direitos humanos econômicos, sociais e culturais<sup>344</sup>) e a AISS (inicialmente estabelecida como Conferência Internacional das Uniões Nacionais de Sociedades de Benefícios Mútuos e Fundos de Seguro de Doença e, posteriormente, ainda denominada de Conferência Internacional de Seguro Social), criada em 1927, sob os auspícios da OIT<sup>345</sup>, como o braço, naquele momento histórico, para a seguridade social.

A OIT, criada em 1919, passou a integrar o sistema ONU em 1946, afirmando que “a paz universal e duradoura só pode ser estabelecida se for baseada na justiça social, incluindo a

---

8 4) A tomar medidas, mediante a conclusão de acordos bilaterais ou multilaterais apropriados ou por outros meios e sob reserva das condições fixadas nestes acordos, para assegurar: a) A igualdade de tratamento entre os nacionais de cada uma das Partes e os nacionais das outras Partes no que respeita aos direitos à segurança social, incluindo a conservação dos benefícios concedidos pelas legislações de segurança social, quaisquer que possam ser as deslocações que as pessoas protegidas possam efetuar entre os territórios das Partes; b) A atribuição, a manutenção e o restabelecimento dos direitos à segurança social por meios como, por exemplo, a soma dos períodos de segurança ou de emprego completados de harmonia com a legislação de cada uma das Partes.

Art. 13(1) A assegurar que qualquer pessoa que não disponha de recursos suficientes e que não esteja em condições de se angariar pelos seus próprios meios ou de os receber de outra fonte, designadamente por prestações resultantes de um regime de segurança social, possa obter uma assistência apropriada e, em caso de doença, os cuidados necessários ao seu estado;

Art. 27 (1) Tomar as medidas necessárias para [...] b) Para ter em conta as suas necessidades no que respeita às condições de emprego e à segurança social. Documento disponível em: <https://rm.coe.int/168006b642>. Acesso em: 11 nov. 2021. Não há versão oficial do documento em Português. A tradução lançada na nota está disponível em: <https://www.ministeriopublico.pt/instrumento/carta-social-europeia-revista-20>. Acesso em: 11 nov. 2021.

<sup>342</sup> STEINER, H. J.; ALSTON, P. Op. cit., p. 137.

<sup>343</sup> SHAW, Malcom. Op. cit., p. 213.

<sup>344</sup> STEINER, H. J.; ALSTON, P. Op. cit., p. 242.

<sup>345</sup> V. o conteúdo havido em < <https://www1.issa.int/about/the-issa>>. Acesso em: 09 nov. 2021.

extensão da segurança social a todos”<sup>346</sup>, e assumindo aí a obrigação de trabalhar para ampliar a cobertura de seguro social entre as nações<sup>347</sup>, o que deu ensejo à aprovação de uma série de documentos internacionais em matéria de seguro social<sup>348</sup>, dentre estas as Convenções n. 102 (que estabeleceu o piso em matéria de seguridade social); n. 118 (igualdade de tratamento); n. 121 (prestações em caso de acidentes do trabalho e enfermidades profissionais); n. 128 (prestações de invalidez, velhice e pensões); n. 130 (assistência médica e prestações monetárias de enfermidade); n. 157 (conservação dos direitos em matéria de proteção social); n. 168 (fomento do emprego e proteção contra o desemprego); n. 183 (proteção da maternidade); e as Recomendações n. 167 (manutenção dos direitos de seguridade social); n. 202 (pisos de proteção social); n. 204 (transição da economia informal para a economia formal).

A AISS, estabelecida desde o início com o objetivo de “cooperação para a promoção e o desenvolvimento da seguridade social em todo o mundo, principalmente por meio de aperfeiçoamento técnico e administrativo, a fim de melhorar as condições sociais e econômicas da população com base na justiça social”<sup>349</sup>, ampliou paulatinamente o leque de integrantes, e hoje conta com mais de 275 afiliados e mais de 107 membros associados em 148 países<sup>350</sup>. Também acresceu suas atividades técnicas e de pesquisa e publicação, com modernização de bancos de dados e transferência de conhecimento, consolidando-se como importante fórum no tratamento da seguridade social (em que se inclui a previdência social), inclusive com conferências regionais<sup>351</sup>.

---

<sup>346</sup> INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION. **História**, s/d. Disponível em: <https://www.issa.int/pt/about/history>. Acesso em: 09 nov. 2021.

<sup>347</sup> INTERNATIONAL LABOR OFFICE. **Social Security: a new consensus**. Geneva: ILO, 2001. V. Declaração da Filadélfia. Disponível em [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilvia/documents/genericdocument/wcms\\_336957.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilvia/documents/genericdocument/wcms_336957.pdf). Acesso em 09 nov. 2021.

<sup>348</sup> Para a consulta mais completa sobre as diretrizes da OIT para a Seguridade Social (na qual se inclui a previdência social), vide <https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/social-security/lang--en/index.htm>. Acesso em 21 nov. 2021.

<sup>349</sup> INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION. **História**. Op. cit.

<sup>350</sup> Idem

<sup>351</sup> Idem

Constata-se ainda a formação da Organização Ibero-Americana de Seguridade Social, iniciada em 1950 e consolidada em 1958<sup>352</sup>, com objetivos de fomentar, nas instituições (sediadas em cada Estados-membro desta Organização) que lhe compõem, a formação de recursos humanos, a modernização da gestão de sistemas de seguridade social, o estudo, debate e atividades de pesquisa, bem como de promover ações de informação e divulgação e o relacionamento com outras organizações nacionais e internacionais<sup>353</sup>. Ao mesmo tempo, a Conferência Interafricana de Previdência Social, formada desde 1991, com objetivos de estabelecer regras comuns de gestão; estabelecer um órgão de controle para Organizações de Previdência Social; elaborar estudos e propostas para harmonizar leis e regulamentos aplicáveis a organizações e regimes; assegurar uma política de formação básica e contínua aos dirigentes e técnicos vinculados aos órgãos nacionais de seguridade social<sup>354</sup>.

Aqui não custa ressaltar que a instituição de Organização Internacional voltada especificamente para a seguridade social (em que se inclui a previdência social), além de ressaltar o reconhecimento de um direito humano, ultrapassa a seara principiológica e normativa, para marcar a idealização de políticas públicas de âmbito globalizado, como meios de efetivação do direito.

Atestado até aqui, portanto, que a) direitos humanos são bens públicos globais<sup>355</sup>; b) a previdência social é bem público e é reconhecidamente um direito humano e c) já existem princípios (dignidade humana, equidade, solidariedade), normas (dispostas na DUDH), regras

---

<sup>352</sup> Informações em: < <https://oiss.org/pt/que-es-la-oiss/>>. Acesso em: 29 nov. 2021.

<sup>353</sup> Informações em: < <https://oiss.org/pt/que-es-la-oiss/que-servicios-ofrece-2/>>. Acesso em: 29 nov. 2021.

<sup>354</sup> NORTH AFRICA POST. **Africa: CIPRES member countries to establish common legislation for social security**, 30 out. 2019. Disponível em < <https://northafricapost.com/35069-africa-cipres-member-countries-to-establish-common-legislation-for-social-security.html>>. Acesso em 29 nov, 2021.

<sup>355</sup> WALKER, Neil. Human Rights and Global Public Goods: the sound of one hand clapping, **University of Edinburgh School of Law**, Research Paper n. 21, 2015. p. 2.

(dispostas no PIDESC e em outros Tratados Internacionais, assim como em sistemas domésticos) e instituições internacionais (OIT e AISS) voltadas à prestação previdenciária.

Todos estes argumentos ratificam a relevância social do bem aqui tratado e sua natureza de bem público global. Todavia, não se esgotam em si mesmos quanto à atribuição desta característica de globalidade, na medida em que até agora demarcou-se somente o âmbito da generalidade e universalidade dos direitos humanos, cuja proteção compete à comunidade internacional em caráter secundário e complementar<sup>356</sup> relativo aos Estados no que diz respeito aos seus próprios cidadãos.

O ponto específico da interdependência peculiar aos bens públicos globais se apresenta para os direitos humanos, contudo, quando se verifica que é preciso também proteger nacionais de outros Estados ou pessoas sem nacionalidade que estejam em suas fronteiras, pela necessidade cogente de proteção a todo e qualquer ser humano, e na mesma medida em que se anseia pelo mesmo tratamento relativo aos seus quando fora do território de abrigo normativo<sup>357</sup>. O ponto específico da interdependência estatal para a garantia do direito à previdência social é marcado no cenário da migração internacional de trabalhadores, como se passará a demonstrar.

### **2.3.2 Previdência Social e Migração**

O último relatório global sobre migrações, publicado pela Organização Internacional para as Migrações (OIM) em 2020 e que apura dados até o ano de 2019, revela a então existência de 272 milhões de pessoas em situação de migração no mundo, o que equivale a 3,5% da população

---

<sup>356</sup> JUBILUT, Líliliana Lyra. Op. cit.

<sup>357</sup> LOPES, Rachel de Oliveira; GONÇALVES, Alcindo. Op. cit.

global<sup>358</sup>. Destes, 74% correspondem a pessoas em idade laborativa, considerado ali o intervalo entre 20 e 64 anos<sup>359</sup>. O documento informa um total de 41,3 milhões de deslocados internos, o que nos remete à existência de 230,7 milhões de migrantes internacionais ao final de 2019<sup>360</sup> (84,81% do total de migrantes e 2,96% da população mundial). Aplicada a proporção de 74% relativa aos migrantes em idade laborativa, tem-se aí um recorte de 170,7 milhões de trabalhadores potenciais em cenário migratório internacional, o que corresponde a 2,19% da população mundial.

Ao tratar de pessoas em idade de trabalho, o documento não faz referência expressa àqueles que migram especificamente a trabalho ou àqueles que migram movidos pela busca por melhores condições de vida, pelo que se considera que estão contempladas todas as situações de migração internacional de pessoas em condições de se vincular ao mercado de trabalho, notadamente quando se considera o escopo do relatório e o fato de que a proteção do migrante genericamente considerado, seja qual for a qualidade (categoria) que lhe atribua, está indelevelmente vinculada ao mercado de trabalho, posto que a integração à comunidade de destino, seja em sua dimensão legal, econômica ou social<sup>361</sup>, passa necessariamente pelo exercício de atividade laborativa<sup>362</sup>.

---

<sup>358</sup> INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **World Migration Report 2020**. Geneva: IOM, 2020. Disponível em: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2020.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf). Acesso em 19 nov. 2021. p. 3.

<sup>359</sup> Idem.

<sup>360</sup> Idem, p. 10.

<sup>361</sup> CRISP, Jeff. *The Local Integration and the Local Settlement of Refugees: a conceptual and historical analysis*. 2004. Disponível em: < <https://www.unhcr.org/407d3b762.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2021.

<sup>362</sup> JUBILUT, Liliana Lyra; LOPES, Rachel de Oliveira; SILVA, Joanna de Angelis Galdino. O Acesso ao Direito ao Trabalho para Refugiados no Brasil. In: ANNONI, Danielle. **Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil**. Curitiba: Gedai/UFPR, p. 129-159, 2018.

Neste sentido, aí se incluem tanto migrantes forçados, como sendo aqueles submetidos a contextos de violência, perigo ou emergência<sup>363</sup> (tais como os que se deslocam em decorrência de uma política específica do Estado; por perseguição e/ou grave e generalizada violação de direitos humanos; em razão de conflitos armados, distúrbios internos ou tensões internas; por falta de efetividade de direitos sociais, econômicos e culturais<sup>364</sup>, ou em decorrência de questões ambientais<sup>365</sup>), quanto os migrantes voluntários, como sendo aqueles com razoável capacidade de decisão sobre o ato de migrar<sup>366</sup>, sobre os quais não incide coerção física ou psicológica, expostos a condições na origem que lhe permitem permanecer, se desejar, sujeitos a custos de saída que sejam suportáveis (não obrigados a permanecer) e alcançados por informações confiáveis, compreensíveis e atualizadas sobre o processo migratório<sup>367</sup> (genericamente considerados migrantes econômicos<sup>368</sup>).

Não se olvida que, historicamente, no âmbito da OIT, as Convenções e Recomendações que apresentam o conceito de trabalhador migrante (Convenções n. 97<sup>369</sup> e n. 143<sup>370</sup> e

---

<sup>363</sup> PIGUET, Etienne. Theories of Voluntary and Forced Migration. In: McLEMAN, Robert; GEMENNE, François (eds). **Routledge Handbook of Environmental Displacement and Migration**. New York: Routledge, p. 17 – 28, 2018.

<sup>364</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. Migrações e Desenvolvimento. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto do (Org.). **Direito Internacional e Desenvolvimento**. Barueri: Manole, p. 123-154, 2005.

<sup>365</sup> RAMOS, Erica Pires. Refugiados Ambientais: em busca de reconhecimento pelo Direito Internacional. 2011. 150 f. Tese (Doutorado em Direito Internacional) - **Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, 2011.

<sup>366</sup> PIGUET, Etienne. Op. cit.

<sup>367</sup> OTTONELLI, Valeria; TORRESI, Tiziana. When is Migration Voluntary? **The International Migration Review**, v. 47, n. 4, p. 783 – 813, 2013. p. 796-804.

<sup>368</sup> PIGUET, Etienne. Op. cit.

<sup>369</sup> A Convenção Relativa aos Trabalhadores Migrantes dispõe em seu artigo 11: 1 - Para os fins da presente Convenção, o termo «trabalhador migrante» designa uma pessoa que emigra de um país para outro com vista a ocupar um emprego que não seja por sua conta própria; inclui todas as pessoas admitidas regularmente na qualidade de trabalhador migrante. 2 - A presente Convenção não se aplica: a) Aos trabalhadores fronteiriços; b) À entrada, por um curto período, das pessoas exercendo uma profissão liberal e de artistas; c) Aos trabalhadores do mar. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms\\_c097\\_pt.htm](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c097_pt.htm). Acesso em: 21 nov. 2021.

<sup>370</sup> A Convenção sobre as Imigrações Efetuadas em Condições Abusivas e sobre a Promoção da Igualdade de Oportunidades e de Tratamento dos Trabalhadores Migrantes dispõe em seu artigo 11: 1 - Para fins de aplicação do disposto nesta parte II da Convenção, o termo «trabalhador migrante» designa uma pessoa que emigra ou emigrou de um país para outro com o fim de ocupar um emprego não por conta própria; compreende todo e qualquer indivíduo regularmente admitido como trabalhador

Recomendação n. 86<sup>371</sup>) se referem a tais pessoas como sendo aquelas que ostentam regularidade migratória (documentados)<sup>372</sup>, ingressos em países estrangeiros para a finalidade de trabalho que não seja por conta própria, pelo que, em geral ficam excluídos profissionais liberais, artistas, trabalhadores de fronteira (cruzam a fronteira diariamente), marítimos, pessoas com objetivos educacionais (estagiários e estudantes) e trabalhadores temporários com atividades contratuais específicas e com prazo certo de duração<sup>373</sup>.

Ao mesmo tempo, também não se olvida que a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias define trabalhador migrante como sendo “a pessoa que vai exercer, exerce ou exerceu uma atividade remunerada num Estado de que não é nacional”<sup>374</sup>, excluindo de sua cobertura as pessoas que mantenham vínculo de trabalho com os Estados de origem ou com organizações internacionais,

---

migrante. 2 - A presente parte II não se aplicará: a) Aos trabalhadores fronteiriços; b) Aos artistas e aos indivíduos que exerçam uma profissão liberal que tenham entrado no país por período curto; c) Aos trabalhadores do mar; d) Aos indivíduos vindos especialmente com fins de formação ou de educação; e) Aos indivíduos empregados por organizações ou empresas que laborem no território de um país e que tenham sido admitidos temporariamente nesse país, a pedido do seu empregador, a fim de cumprir funções ou executar tarefas específicas durante um período limitado e determinado e que devem abandonar o país logo que sejam dadas por terminadas tais funções ou tarefas. Disponível em: <[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms\\_c143\\_pt.htm](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c143_pt.htm)>. Acesso em: 21 nov. 2021.

<sup>371</sup> A Recomendação n.86 não conta com tradução oficial para a língua portuguesa, mas conceitua trabalhador migrante, em seu artigo 1, de modo semelhante aos documentos transcritos nas duas notas imediatamente anteriores a esta. Disponível em: <[https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312424](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312424)>. Acesso em: 21 nov. 2021.

<sup>372</sup> BOUCINHAS FILHO, Jorge Cavalcanti. Convenções internacionais sobre migração de trabalhadores. In: ALVARENGA, Rubia Zanotelli e COLNAGO, Lorena de Melo Rezende (coord.). **Direito internacional do trabalho e as convenções internacionais da OIT comentadas**. São Paulo: LTr, p. 289-296, 2014. p. 290

<sup>373</sup> CHOLEWINSKI, Ryszard. Migration for Employment. In: PLENDER, Richard (eds.) **Issues in International Migration Law**. Leiden: Brill Nijhoff, p. 27 – 80, 2015.

<sup>374</sup> Tradução livre. No original: “Art. 2 For the purposes of the present Convention: 1. The term "migrant worker" refers to a person who is to be engaged, is engaged or has been engaged in a remunerated activity in a State of which he or she is not a national”. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cmw.aspx>>. Acesso em: 20 nov. 2021. Não há tradução oficial em português e o Brasil não é signatário de referido ato, de modo a dar cabimento à existência de norma internalizadora.

os investidores, refugiados e apátridas, estudantes e estagiários e marítimos ou trabalhadores de estruturas marítimas sem autorização de trabalho no destino<sup>375</sup>.

Esta última Convenção, contudo, já possui racionalidade diferente daquela que norteou os primeiros documentos construídos no âmbito da OIT. Nesta sede, conquanto a preocupação com os trabalhadores empregados no estrangeiro exista desde a sua Constituição, ainda em 1919 -, com referências a estes já no Preâmbulo da Declaração da Filadélfia (nota 326 supra) -, a proteção estendida se refere apenas aos migrantes que ostentem regularidade documental, em clara concepção de inexistência de um *direito* de migrar e num viés de proteção à soberania Estatal, ainda quando em detrimento da proteção da pessoa<sup>376</sup>.

A Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias vai além destes primeiros documentos e alia a proteção do mercado de trabalho à proteção do ser humano ao “integrar, pelo caráter interdependente dos direitos humanos, direitos civis, econômicos, políticos, sociais e culturais,

---

<sup>375</sup> Artigo 3 - A presente Convenção não se aplica a: (a) Pessoas enviadas ou empregadas por organizações e agências internacionais ou pessoas enviadas ou empregadas por um Estado fora de seu território para desempenhar funções oficiais, cuja admissão e status são regulados pelo direito internacional geral ou por acordos ou convenções internacionais específicos; (b) Pessoas enviadas ou empregadas por um Estado ou em seu nome fora de seu território que participam de programas de desenvolvimento e outros programas de cooperação, cuja admissão e status são regulados por acordo com o Estado de emprego e que, de acordo com esse acordo, não são considerados trabalhadores migrantes; (c) Pessoas que fixem residência em Estado diferente do Estado de origem na qualidade de investidores; (d) Refugiados e apátridas, a menos que tal aplicação esteja prevista na legislação nacional pertinente ou em instrumentos internacionais em vigor para o Estado Parte em questão; (e) Alunos e estagiários; (f) Marinheiros e trabalhadores em instalação offshore que não tenham sido admitidos para fixar residência e exercer uma atividade remunerada no Estado de emprego. Tradução livre. No original: Article 3 - The present Convention shall not apply to: (a) Persons sent or employed by international organizations and agencies or persons sent or employed by a State outside its territory to perform official functions, whose admission and status are regulated by general international law or by specific international agreements or conventions; (b) Persons sent or employed by a State or on its behalf outside its territory who participate in development programmes and other co-operation programmes, whose admission and status are regulated by agreement with the State of employment and who, in accordance with that agreement, are not considered migrant workers; (c) Persons taking up residence in a State different from their State of origin as investors; (d) Refugees and stateless persons, unless such application is provided for in the relevant national legislation of, or international instruments in force for, the State Party concerned; (e) Students and trainees; (f) Seafarers and workers on an offshore installation who have not been admitted to take up residence and engage in a remunerated activity in the State of employment.

<sup>376</sup> BOUCINHAS FILHO, Jorge Cavalcanti. Op. cit.

incluindo em sua abrangência, e de forma inovadora, os imigrantes em situação irregular”<sup>377</sup>, ainda que a extensão dos direitos a estes previstos seja inferior àquela destinada aos trabalhadores migrantes em situação documentada, na medida em que dispensa a estes últimos mitigação das possibilidades de expulsão e deportação. Referido documento integra, como já dito acima (item 2.3.1 supra), a estrutura de proteção universal dos direitos humanos, contudo, foi firmado e ratificado apenas por um pequeno número de Estados<sup>378</sup>.

De se referir que as exclusões conceituais aplicadas pela Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias decorrem ou a) de vínculo remanescente de proteção relativo ao lugar de origem ou b) da existência de documento internacional de regulação da situação excluída, como é o caso de trabalhadores marítimos<sup>379</sup>, pessoas apátridas<sup>380</sup> e pessoas refugiadas<sup>381</sup>.

A despeito de todos estes limites convencionais, este estudo assume o mesmo recorte referido para o relatório global sobre migrações elaborado no âmbito da OIM -, agência do integrante do sistema ONU e líder mundial na governança das migrações<sup>382</sup> -, considerando aqui como devendo ser contempladas todas as situações de migração internacional de pessoas em condições de se vincular ao mercado de trabalho e que, portanto, demandem o reconhecimento do direito à prestação previdenciária, na medida em que, como já referido na

---

<sup>377</sup> REDIN, Giuliana. *Direito de imigrar: Direitos humanos e espaço público*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2013. p. 108.

<sup>378</sup> Vide *status* de assinatura e ratificação da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias em [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-13&chapter=4](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-13&chapter=4). Acesso em 21 nov. 2021.

<sup>379</sup> Convenção OIT 186. Convenção Sobre Trabalho Marítimo. Disponível em: [https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS\\_242714/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_242714/lang--pt/index.htm). Acesso em: 21 nov. 2021.

<sup>380</sup> A Convenção de 1954 sobre o *Status* de Apátridas dispõe em seu artigo 24 sobre os direitos trabalhistas e previdenciários das pessoas em situação de apatridia. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4246.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4246.htm). Acesso em: 21 nov. 2021.

<sup>381</sup> A Convenção de 1961 sobre o *Status* de Refugiados dispõe em seus artigos 17, 18, 19 e 24 sobre os direitos trabalhistas e previdenciários de pessoas em situação de refúgio. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_sobre\\_o\\_Estatuto\\_dos\\_Apatridas\\_de\\_1954.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_sobre_o_Estatuto_dos_Apatridas_de_1954.pdf). Acesso em 21 nov. 2021.

<sup>382</sup> Cf. <https://www.iom.int/iom-history>. Acesso em: 21 nov. 2021.

Introdução, não há como se desatrelar a prestação de previdência social da inserção no mercado de trabalho, posto que mesmo naqueles sistemas de proteção social mais amplos, financiados por tributos em geral, a prestação de seguro propriamente dita é custeada a partir de contribuição do beneficiário atrelada ao salário. O pressuposto é o de que a inserção no mercado de trabalho é a porta de entrada para a autonomia, assim como é a ponte para a prestação previdenciária, pelo que não se pretende limitar o alcance das considerações aqui tecidas, mesmo porque, a despeito das distintas categorias de migrantes acima referidas, em termos práticos, pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio, apátridas, e migrantes econômicos (inclusive migrantes em situação irregular) se movem por e vivem em espaços físicos semelhantes, assim como possuem necessidades de direitos humanos semelhantes<sup>383</sup>.

Ademais, os acordos bilaterais e multilaterais de coordenação previdenciária, os AIPs referidos na Introdução, incluem, de modo geral, refugiados e apátridas dentre o campo de abrangência do escopo pessoal dos documentos, fazem referências aos marítimos, e não excluem artistas e estudantes, pelo que já se verifica uma intenção estatal de considerar como trabalhador migrante em via de aquisição de direito à previdência social todo aquele que, estando em situação de migração internacional, possui condições de adequação ao mercado de trabalho e à titularidade do direito à prestação previdenciária, o que bastante coerente, na medida em que

[a] migração no contexto da seguridade social deve ser entendida em um sentido muito amplo. Abrange aquelas pessoas que decidem deixar um estado e se mudar definitivamente para outro. Abrange também aqueles que vivem em um estado, mas trabalham em outro, retornando diariamente, uma vez por semana, uma vez por mês ou apenas uma vez por ano. Também cobre aqueles que vivem em um país, trabalham em um país diferente e são autônomos em outro país. Aqueles que são enviados pelo seu empregador para trabalhar temporariamente noutro país são considerados migrantes também no sentido da segurança social. Na verdade, neste contexto, a ‘migração’ abrange qualquer situação em que uma pessoa atravessa uma fronteira. Até mesmo turistas e pessoas em férias podem ser considerados migrantes para fins de

---

<sup>383</sup> INTER-PARLAMENTARY UNION. Migration, Human Rights and Governance: Handbook for Parliamentarians. Inter-Parliamentary Union and the International Labour Organization and the United Nations, 2016. Disponível em: <[MigrationHR and Governance HR PUB 15 3 EN.pdf \(ohchr.org\)](#)> Acesso em: 02 dez. 2021. p. 144.

segurança social. A natureza territorial e diversa da segurança social cria potenciais problemas de segurança social tanto para os próprios migrantes como para os sistemas nacionais de segurança social entre os quais se deslocam<sup>384</sup>.

Vale a menção, pela importância, às Convenções Regionais Europeias que, guardando simetria com as Convenções de cunho universal (como o são aquelas do âmbito da OIT), foram construídas no âmbito de Organização Regional (Conselho da Europa) e postas à ratificação dos membros e contêm princípios básicos de coordenação regional de seguridade (em que se inclui a previdência social); e às normas vinculativas estabelecidas em sede supranacional pela União Europeia, que devem ser aplicadas em detrimento das normas domésticas, em caso de conflito, e que formam a legislação da União Europeia sobre coordenação em Segurança Social. As primeiras são: o Acordo Provisório Europeu sobre Regimes de Segurança Social Relativos à Velhice, Invalidez e Sobreviventes<sup>385</sup>; o Acordo Provisório Europeu sobre Regimes de Segurança Social, exceto para Velhice, Invalidez e Sobreviventes<sup>386</sup>; a Convenção Europeia Sobre Assistência Médica e Social e seu Protocolo Adicional<sup>387</sup>; e a Convenção Europeia de Segurança Social e seu Protocolo Adicional<sup>388</sup>. As segundas são a Regulação 883/2004 (que

---

<sup>384</sup> Tradução livre. No original: *Migration in the context of social security should be understood in a very broad sense. It covers those people who decide to leave one state and move permanently to another. It also covers those who live in one state but work in another, returning daily, once a week, once a month or just once a year. It also covers those who live in one country, work in a different country and are self-employed in yet another country. Those who are sent by their employer to go work in another country on a temporary basis are considered as migrants in the social security sense too. In fact in this context 'migration' covers any situation where a person crosses over a border. Even tourists and holiday makers may be considered migrants for social security purposes. The territorial and diverse nature of social security creates potential social security problems for both the migrants themselves and for the national social security systems between which they move* (NICKLESS, Jason; SIEDL, Helmut. **Coordination of Social Security in the Council of Europe: short guide**. Council of Europe, 2004. Disponível em: [https://www.coe.int/t/dg3/sscsr/Source/SocSec%20coordination%20Short%20Guide\\_English.pdf](https://www.coe.int/t/dg3/sscsr/Source/SocSec%20coordination%20Short%20Guide_English.pdf) Acesso em: 02 dez. 2021). p. 10.

<sup>385</sup> Disponível em: < <https://rm.coe.int/16800637b7>>. Acesso em: 02 dez. 2021. Não há texto oficial em português.

<sup>386</sup> V. NICKLESS, Jason; SIEDL, Helmut. Op. cit., p. 19.

<sup>387</sup> Disponível em: < <https://rm.coe.int/16800637c2>>. Acesso em: 02 dez. 2021. Não há texto oficial em português.

<sup>388</sup> Disponível em: < <https://rm.coe.int/1680074611>>. Acesso em: 02 dez. 2021. Não há texto oficial em português.

substituiu a Regulação 1408/71); a Regulação 987/2009 (que substituiu a Regulação 574/72); e a Regulação 859/2003, que se refere a não-nacionais europeus, ao contrário das duas primeiras.

Pois bem. Toda esta referência institucional à migração de trabalhadores até aqui delimitada já aponta a relevância do tema para a comunidade internacional. O fenômeno é questão de interesse global, na medida em que a mobilidade humana é uma característica inerente a todas as populações e sociedades do mundo<sup>389</sup>, cada vez mais expostas à interconectividade de fluxos, e de suas causas e consequências<sup>390</sup>, que expõem às questões da migração internacional de seres humanos a maior parte dos Estados, agora muitas vezes envolvidos simultaneamente em origem e em destino internacional, ou ao menos em lugar de passagem<sup>391</sup> de pessoas em busca de amparo, acolhimento, e/ou de melhores condições de vida.

Ao mesmo tempo, migração internacional de pessoas é um fenômeno histórico, complexo e assimétrico<sup>392</sup>. As variáveis relativas aos motivos, destinos, períodos, métodos, condições, vulnerabilidades, são das mais diversas ordens<sup>393</sup>, o que inclusive determina as dificuldades na construção de um regime único de governança das migrações<sup>394</sup>, barreira esta de certo modo contornada (jamais rompida) por arranjos bilaterais e multilaterais em áreas específicas<sup>395</sup>, mas

---

<sup>389</sup> SKELDON, Ronald. International Migration, Internal Migration, Mobility and Urbanization: Towards More Integrated Approaches. **United Nations Expert Group Meeting on Sustainable Cities, Human Mobility and International Migration**, New York, 2017.

<sup>390</sup> INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **World Migration Report 2020**. Op. cit.

<sup>391</sup> SOLOMON, Michelle Klein. International Migration Management through Inter-State Consultation Mechanisms: focus on regional consultative processes on migration and the Berne initiative. In: United Nations Expert Group Meeting on International Migration and Development, 2005, New York. **Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat**: New York, 2005.

<sup>392</sup> CZAİKA, Mathias; HAAS, Hein de. The globalization of migration: has the world become more migratory? **International Migration Review**, v. 48, n. 2, p. 283–323, 2014.

<sup>393</sup> WITTE, Melissa. Stanford Research Explores the Complexities of Global Immigration, from past to presente. **Stanford News**, 2018. Disponível em: <https://news.stanford.edu/2018/04/18/examiningcomplexities-migration/>.

<sup>394</sup> JUBILUT, Liliana Lyra; LOPES, Rachel de Oliveira. Op. cit.

<sup>395</sup> “O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966 e a Convenção de 1951 Sobre o *Status* dos Refugiados (Convenção sobre Refugiados) são dois exemplos significativos, notáveis por terem sido amplamente ratificados. Outras convenções sobre migração não foram tão amplamente aceitas,

que estiveram longe de administrar todos os desafios apresentados pelo fenômeno. Tal perspectiva permanece em rota de alteração, diante da Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes (v. nota 4 supra) e dos Pactos Globais sobre Migração (v. nota 1 supra) e Refugiados<sup>396</sup>, que despontaram como sendo instrumentos de consolidação das questões de governança migratória, em sentido mais amplo quanto ao escopo pessoal (em termos de pessoas a serem protegidas e de atores vinculados a tal proteção), material (em termos de direitos reconhecidos e de instrumentos para a sua efetividade) e funcional (em termos de objetivos a serem atingidos e das rotas traçadas para tais escopos).

A Declaração de Nova Iorque sobre Migrantes e Refugiados consolida todas as questões migratórias em um único quadro jurídico<sup>397</sup> que, mesmo diante da subdivisão em dois pactos destinados à situação de refúgio e às demais situações de migração de pessoas, mantém a unidade em torno da promessa original de “respeito aos direitos humanos das pessoas que se deslocam, fornecendo-se condições para que vivam com segurança e dignidade e capacitando-as a enriquecer as sociedades em que vivem”<sup>398</sup>. Nada obstante, a despeito de toda estrutura de governança apresentada por estes documentos, ainda se persegue, três anos depois, um maior comprometimento da comunidade internacional quanto à partilha de responsabilidade pela

---

como a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias, que ainda não tem países tradicionais de destino entre seus Estados Partes. Além disso, tem havido inúmeras iniciativas, diálogos e processos multilaterais e globais sobre migração ao longo de várias décadas”. Tradução livre. No original: “*The 1966 International Covenant on Civil and Political Rights and the 1951 Convention relating to the Status of Refugees (Refugee Convention) are two significant examples, notable for being widely ratified. Other migration conventions have not been so broadly accepted, such as the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, which still has no traditional countries of destination among its States parties. Beyond this, there have been numerous multilateral and global initiatives, dialogues and processes on migration over several decades*” (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **World Migration Report 2020**. Op. cit., p. 291). Há, no mesmo documento, um Apendice enumerando todas as ações direcionadas à governança das migrações desde 1985 até 2018.

<sup>396</sup> V. <https://www.unhcr.org/the-global-compact-on-refugees.html>. Acesso em: 20 nov. 2021.

<sup>397</sup> JUBILUT, Liliana Lyra; MEZZANOTTI, Gabriela; LOPES, Rachel de Oliveira. The “100 Points of Brasilia”: Latin America’s dialogue with the Global Compact on Refugees. In: Latin America and Refugee Protection: regimes, logics and challenges. New York: Berghahn Books, capítulo 8, *ebook*, 2021.

<sup>398</sup> McADAM, Jane. The Global Compacts on Refugees and Migration: a new era for International Protection? **International Journal of Refugee Law**, v. 30, n. 4, p. 571–574, 2018. p. 571.

proteção de migrantes<sup>399</sup>. O cenário de cooperação não foi ainda consolidado da maneira desejada<sup>400</sup>, havendo inclusive notícias de retração no âmbito pessoal do esquema de governança, como ocorreu com a dissociação do Brasil<sup>401</sup>.

O cenário de interdependência, contudo, persiste. Com efeito, remanesce notório o mesmo interesse público de mão dupla que deu cabimento à construção (e adesão maciça) destes últimos documentos: por um lado, o interesse estatal pela proteção de nacionais no exterior; por outro lado, a proteção de estrangeiros dentro das fronteiras nacionais, perante a qual um Estado deve demonstrar capacidade de promoção de políticas públicas. Se a face externa da soberania, que justifica a oposição à ingerência exclusiva de um Estado sobre pessoas albergadas pelo guarda-chuva de direitos domésticos de outro (por vínculo de nacionalidade, cidadania ou residência), respalda a proteção do nacional/cidadão/residente que se encontre em sede estrangeira, a face interna da soberania, por outro lado, em decorrência do monopólio de aplicação de instrumentos necessários (força) ao resguardo à ordem doméstica, também justifica a proteção de não-nacionais estabelecidos dentro das fronteiras de dado Estado, em função da necessidade de resguardo da ordem social e obrigatoriedade de promoção do bem-comum como finalidade precípua<sup>402</sup>.

Existe assim ponto de intersecção de interesses, pelo que se estabelecem bases de interdependência que demandam a ação coletiva para governança de questões comuns. Ao lado

---

<sup>399</sup> THOMAS, Alice; YARNELL, Mark. Ensuring that the Global Compacts on Refugee and Migration Deliver

<sup>400</sup> DANISH REFUGEE COUNCIL; INTERNATIONAL RESCUE COMMITTEE; NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL. **The Global Compact on Refugees Three Years On: navigating barriers and maximising incentives in support of refugees and host countries**, 2021. Disponível em: <[https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/gcr-3-years-on/the-global-compact-on-refugees-three-years-on-irc\\_drc\\_nrc.pdf](https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/gcr-3-years-on/the-global-compact-on-refugees-three-years-on-irc_drc_nrc.pdf)>. Acesso em: 22 nov. 2021.

<sup>401</sup> VERONEZI, Rodrigo. Saí do Brasil do Pacto Global para a Migração pode afetar brasileiros no exterior. **Migramundo**, 8 jan. 2019. Disponível em: <https://migramundo.com/saida-do-brasil-do-pacto-global-para-migracao-pode-afetar-brasileiros-no-exterior/>. Acesso em: 22 nov. 2021.

<sup>402</sup> Sobre a soberania v. COSTA, José Augusto Fontoura. *Globalização e o Fim do Estado*. In: DERANI, Cristiane; COSTA, José Augusto Fontoura. *Globalização e Soberania*, Curitiba: Juruá, p. 33-60, 2004.

da obrigação dos Estados de proteger todos aqueles que estão sob sua jurisdição, independentemente da origem, há interesses dos Estados em converter migrantes vulneráveis em produtores e beneficiários de riqueza, como forma de proteger, assegurar a dignidade humana e aliviar as tensões dos sistemas sociais. Ao mesmo tempo em que, tanto os Estados de origem, quanto os de destino, podem se beneficiar da presença de trabalhadores migrantes, têm que lidar com as vulnerabilidades a que estão expostas as pessoas em cenário de migração.

Por um lado, “trabalhadores migrantes contribuem para o crescimento e o desenvolvimento em seus países de destino, enquanto os países de origem se beneficiam muito de suas remessas e das habilidades adquiridas durante sua experiência de migração”<sup>403</sup>. Cada vez mais destacam-se vantagens da migração de trabalhadores<sup>404</sup>, tais como: a) remessas de dinheiro ao país de origem, que mantém o consumo e a educação da família remanescente<sup>405</sup>; b) rejuvenescimento da força de trabalho<sup>406</sup>; c) educação já ministrada e financiada no país de origem<sup>407</sup>; d) “fluxo bidirecional de pessoas qualificadas entre os países de origem e destino” (*brain circulation*)<sup>408</sup>; e) preenchimento de vagas no mercado de trabalho<sup>409</sup>; f)

<sup>403</sup> INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. Labour Migration, 2021. Disponível em: <<https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/lang--en/index.htm>>. Acesso em: 23 nov. 2021.

<sup>404</sup> INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION. **Handbook on the Extension of Social Security Coverage to Migrant Workers**. Geneva: ISSA, 2014. Disponível em: <<https://www.issa.int/sites/default/files/documents/publications/2-handbook-extension-migrants-26562.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2021.

<sup>405</sup> ATKINSON, Adele; MESSY, Flore-Anne. **Financial Education for Migrants and their Families**. OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions No. 38, 2015. Disponível em: <<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5js4h5rw17vh-en.pdf?expires=1637703520&id=id&accname=guest&checksum=B2B4019A6AD11564A6E34CEA175A82F0>>. Acesso em: 23 nov. 2021.

<sup>406</sup> UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS. **Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations?** New York: UN, 2001. Disponível em: <<https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/ageing/replacement-migration.asp>>. Acesso em: 23 nov. 2021.

<sup>407</sup> INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION. Op. cit.

<sup>408</sup> Tradução livre. No original: *two-way flow of skilled people between countries of origin and destination*. KOSER-AKÇAPAR, Sebnem. Do Brains really going down the Drain? Highly skilled Turkish Migrants in the USA and the “Brain Drain” Debate in Turkey. **Revue Européenne des Migrations Internationales**, v. 22, n. 3, 2006.

<sup>409</sup> CONSTANT, Amelie F. Do Migrants Take the Jobs of Native Workers? **IZA World of Labor**, 2014. Disponível em: <<https://wol.iza.org/uploads/articles/10/pdfs/do-migrants-take-the-jobs-of-native-workers.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2021.

empreendedorismo<sup>410</sup>.

Por outro lado, o processo de migração implica desafios complexos em termos de governança, vínculos de cooperação internacional para o desenvolvimento e, principalmente, proteção de pessoas. Qualquer pessoa em situação migratória estará exposta a pelo menos quatro espectros de vulnerabilidade<sup>411</sup>: temporal<sup>412</sup>, que diz respeito ao período de duração da processo migratório e consequências daí advindas (tais como visto, natureza do visto e permissões a este associadas); espacial<sup>413</sup>, que diz respeito às distâncias percorridas e à forma de realização do percurso; sociocultural<sup>414</sup>, que diz respeito ao não pertencimento cultural-afetivo relativo à sociedade de destino (inclusive linguístico e em termos de valores assumidos); e sociopolítica<sup>415</sup>, que diz respeito ao amparo institucional (direitos garantidos e modo de efetivá-los) no país de destino. Todas estas espécies de vulnerabilidades podem atingir a dignidade humana em sua face de liberdade (direitos civis e políticos) e/ou de igualdade (direitos econômicos, sociais e culturais), convolvando-se em vulnerabilidades jurídicas<sup>416</sup>.

Migrar para um país estrangeiro implica em piorar as condições de vida, pelo menos no curto prazo. Estabelecer-se em um ambiente desconhecido, ajustar-se a uma cultura e povo estrangeiros, economizar dinheiro para enviar remessas de volta para casa ou para acumular capital necessário para promover os objetivos para os quais o projeto de migração foi empreendido pode implicar em aceitar condições de vida piores do que aquelas experimentadas na origem<sup>417</sup>.

---

<sup>410</sup> VANDOR, Peter. Research: Why Immigrants Are More Likely to Become Entrepreneurs. **Harvard Business Review**, 04 ago. 2021. Disponível em: <<https://hbr.org/2021/08/research-why-immigrants-are-more-likely-to-become-entrepreneurs>>. Acesso em: 23 nov. 2021.

<sup>411</sup> SABATES WHEELLES, Rachel; WAITE, Myrtha. *Migration and Social Protection: a concept Paper*. Institute of Development Studies, Sussex, 2003. p. 14.

<sup>412</sup> Idem

<sup>413</sup> Idem

<sup>414</sup> Idem

<sup>415</sup> Idem

<sup>416</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. LOPES, Rachel de Oliveira. Op. cit.

<sup>417</sup> Tradução livre. No original: *Migrating to a foreign country implies worsening one's living conditions, at least in the short run. Settling in an unknown environment, adjusting to a foreign culture and toms, saving money to send remittances back home or to accumulate capital necessary to further the goals for which the project to migrate was undertaken, may imply accepting worse living conditions than those merely experienced at home* (OTTONELLI, Valeria; TORRESI, Tiziana. Op. cit., p. 800).

A conjugação destas perspectivas – de interesse da comunidade internacional tanto pela administração do fenômeno migratório quanto pela proteção dos direitos dos migrantes – ultrapassa a óbvia conclusão da importância global de proteção dos direitos humanos dos migrantes para alcançar a identificação de mecanismos que, por associação das duas temáticas, tenham o condão de efetivar tal proteção. E a previdência social, como visto, é um destes mecanismos, seja em sua face objetiva de direito, seja em sua face adjetiva de instrumento destinado à superação da vulnerabilidade econômico-social, que se adequa perfeitamente ao contexto migratório.

Aqui se atinge o ponto de conversão da previdência social, de bem público universal e internacional, a partir da sua natureza de direito humano, em bem público global (cenário de interdependência) a ser prestado, em decorrência da migração de trabalhadores, no interesse de toda a comunidade de Estados.

Permitir aos migrantes que participem de esquemas de seguro social ajuda a construir sistemas de seguridade social mais fortes e financeiramente mais saudáveis, aumentando a base tributária, compartilhando o risco em um grupo maior de membros e aumentando a sustentabilidade financeira desses esquemas, uma vez que os trabalhadores migrantes são frequentemente contribuintes líquidos ao longo de sua vida. Também reduz a pressão sobre os mecanismos de proteção social financiados por impostos nos países de destino ou em seus países de origem após o seu retorno<sup>418</sup>

Os acordos bilaterais e multilaterais (regionais) de seguridade social já referidos dão prova do reconhecimento da interdependência aqui abordada. De fato, ainda que não se tenha notícia de documentos universais de proteção das prestações de seguridade (em que se inserem a previdência social), a prática relacionada a tais acordos é tão antiga e disseminada que permite

---

<sup>418</sup> Tradução livre. No original: *Allowing migrants to join social insurance schemes helps to build stronger and financially healthier social security systems by growing the tax base, spreading risk across a larger pool of members and enhancing the financial sustainability of these schemes since migrant workers are often net contributors over their lifetime. It also reduces pressure on tax-funded social protection mechanisms in countries of destination, or in their countries of origin upon their return* (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. **Extending Social Protection to Migrant Workers, Refugees and their Families: a guide for policymakers and practitioners.** Op. cit.)

afirmar que a comunidade internacional reconhece a necessidade de práticas ao menos coordenadas para tal garantia, em âmbito de migração internacional de trabalhadores.

Ao mesmo tempo, o único regime internacional (*hard law*) estabelecido para regulação migratória<sup>419</sup>, destinado à proteção de refugiados<sup>420</sup> -, composto pela já mencionada Convenção de 1951 sobre o *Status* de Refugiados e seu Protocolo de 1967 sobre o *Status* de Refugiados, e cuja aplicação é supervisionada e efetivada pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) -, apresenta referência expressa à aplicação de acordos de seguridade social eventualmente havidos entre os Estados de origem e de destino às pessoas em situação de refúgio<sup>421</sup>.

De outra feita, o marco contemporâneo mais notório de reconhecimento da importância da prestação previdenciária em cenário de interdependência Estatal se constitui no primeiro documento de *adesão global* a prever políticas de cooperação destinadas à administração do fenômeno da migração internacional de pessoas em condições de adequação ao mercado de trabalho<sup>422</sup>. O Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular apresenta, como dito na Introdução, em seu Objetivo 22, o reconhecimento, pela maior parte dos Estados membros da ONU, da necessidade de se estabelecerem mecanismos de garantia de portabilidade de direitos previdenciários (vide nota 1, supra). Vale observar que, num cenário em que se lida de

---

<sup>419</sup> JUBILUT, Liliana Lyra; MEZZANOTTI, Gabriela; LOPES, Rachel de Oliveira. Op. cit.

<sup>420</sup> O Direito Internacional dos Refugiados visa a proteção das pessoas que migram para outro Estado em virtude de fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou opinião política. Esse âmbito de aplicação é ampliado na África para alcançar pessoas que se deslocam em virtude de atos de agressão e violação à ordem pública, e também em grande parte da América Latina e Caribe, para alcançar pessoas que se deslocam em virtude de graves e generalizadas violações de direitos humanos.

<sup>421</sup> Art. 24 - Legislação do trabalho e previdência social [...] 3. Os Estados Contratantes estenderão aos refugiados o benefício dos acordos que concluíram ou vierem a concluir entre si, relativamente à manutenção dos direitos adquiridos ou em curso de aquisição em matéria de previdência social, contanto que os refugiados preencham as condições previstas para os nacionais dos países signatários dos acordos em questão. 4. Os Estados Contratantes examinarão com benevolência a possibilidade de estender, na medida do possível, aos refugiados, o benefício de acordos semelhantes que estão ou estarão em vigor entre esses Estados Contratantes e Estados não contratantes.

<sup>422</sup> COTTIER, Thomas; SHINGAR, Anirudn. Op. cit.

modo tão estreito com questões relacionadas à soberania dos Estados e, ao mesmo tempo, à responsabilidade de proteger<sup>423</sup>, como ocorre quando se trata de migração internacional de pessoas, a natureza de *soft law*<sup>424</sup> ostentada pelo documento de modo algum descaracteriza a relevância aqui defendida, na medida em que a formulação sob tal natureza se identifica justamente como uma estratégia para uma maior adesão, por se tratar de veículo normativo com maior capacidade de ressaltar aproximações valorativas sem deixar tão evidente questões de poder<sup>425</sup>.

O que se denota até aqui é passagem de sede da relevância da previdência social, que extrapola o contexto doméstico para, em virtude do fenômeno da migração internacional de pessoas, ser alçada ao patamar de bem público global.

Ainda assim, se se pretender voltar aos termos econômicos, persistem as características de não rivalidade e de não excludibilidade em *club goods* estabelecidos bilateral ou multilateralmente, ainda que em contexto não universal. Uma vez estabelecida, a política é disposta a todos os membros do clube, sem que a sua fruição por um esgote a possibilidade de fruição por outros. Por outro lado, se constatam externalidades negativas ensejadas pela ausência de atuação conjunta para a prestação previdenciária em sede internacional a) relativas aos migrantes: pela impossibilidade de portar o patrimônio previdenciário construído do lugar de origem, ou pela imposição de dupla contribuição em caso de migração temporária; b) relativas à sociedade civil de origem e de destino: esta pela possibilidade de ter vertido seu aporte tributário para ações sociais de auxílio a pessoas em situação de vulnerabilidade extrema

---

<sup>423</sup> JUBILUT, Liliana Lyra; LOPES, Rachel de Oliveira. Op. cit.

<sup>424</sup> “Soft law são aquelas regras ou instrumentos não vinculativos que interpretam ou informam nosso entendimento de normas jurídicas vinculativas ou representam promessas que, por sua vez, criam expectativas sobre condutas futuras”. Tradução livre. No original: *Soft law is those nonbinding rules or instruments that interpret or inform our understanding of binding legal rules or represent promises that in turn create expectations about future conduct* (GRUCHALLA-WESIERSKI, Tadenz. A Framework for Understanding “Soft Law”. *McGill Law Journal*, n. 30, p. 37 – 88, 1984. p. 38.

<sup>425</sup> JUBILUT, Liliana Lyra; LOPES, Rachel de Oliveira. Op. cit., p. 50 – 52.

(mesmo que em condições de trabalho), e aquela pela possibilidade de ter suas empresas expostas a dupla tributação, pela utilização de força de trabalho externa; e c) relativas ao Estado de origem ou de destino: diante do potencial conflito de normas internas de seguridade social, que pode dar cabimento a que *free riders* evitem o pagamento das contribuições devidas<sup>426</sup>.

Pois bem. Todo o raciocínio até aqui elaborado, de localização da prestação previdenciária no âmbito de interesse global, perde o sentido se o passo da instrumentalização da previdência social em cenário migratório não for necessariamente sucedido pelo passo da garantia material do seguro público ao migrante trabalhador.

As estruturas formalmente voltadas para esta garantia, atualmente existentes, são, como visto, AIPSS, que se destinam à coordenação de interesses estatais não necessariamente formatados com escopo original de proteção de todo e qualquer migrante em idade laborativa e em condições de adequação ao mercado de trabalho no destino, mas, na verdade, ensejados por relações econômicas paralelas, existentes entre as partes nos Acordos.

Neste sentido, conquanto se tenha alegado que o marco de transmutação do bem público aqui referido, em público global, seja a necessidade de proteção da dignidade humana do migrante, não se pode fechar os olhos ao fato de que referida proteção não é necessariamente o gatilho para a formação dos instrumentos internacionais de coordenação previdenciária existentes, conforme se passará a demonstrar.

---

<sup>426</sup> “A migração também cria problemas para os próprios sistemas nacionais de seguridade social. Conflitos legais negativos significam que as pessoas podem escapar de suas obrigações de seguridade social, o que pode ser feito acidentalmente ou deliberadamente. As diferenças entre os estados no que diz respeito às leis tributárias e às contribuições para a seguridade social significam que as pessoas podem jogar um sistema nacional contra outro, evitando assim suas responsabilidades e obrigações”. Tradução livre. No original: *Migration also creates problems for the national social security systems themselves. Negative conflicts of law mean that people may escape their social security obligations, this may be done accidentally or deliberately. Differences between states as regards tax laws as well as social security contributions mean that people can play one national system off against another thereby avoiding their liabilities and obligations* (NICKLESS, Jason; SIEDL, Helmut. Op. cit., p. 11).

Para o capítulo final deste trabalho, parte-se do pressuposto de que, uma vez justificada a relevância da prestação previdenciária e a sua caracterização como bem público global, é preciso esclarecer por que se considera parcial o tratamento relativo à sua efetivação, a despeito da existência de instrumentos aparentemente voltados a este objetivo, como é o caso dos AIPSS, bilaterais ou multilaterais. Em seguida, se pretende formular roteiros de alteração das práticas de coordenação previdenciária internacional para práticas de cooperação previdenciária internacional.

### 3. PREVIDÊNCIA SOCIAL EM ÂMBITO GLOBAL: DA COORDENAÇÃO À COOPERAÇÃO

Reconhecer a natureza de determinado bem/prestação como sendo público e global significa associar a linha conceitual econômica de exclusão e rivalidade, ao reconhecimento de que referido bem é “socialmente definido e construído de acordo com o que é percebido como uma *necessidade pública*”<sup>427</sup>. Ao mesmo tempo, significa reconhecer a interdependência Estatal para o fornecimento desse bem/prestação, assumido como necessário à comunidade internacional. Significa, portanto, assentar a demanda de cooperação direcionada para este fim.

Quando se atravessa um determinado bem jurídico pela perspectiva dos bens públicos globais, como se pretendeu fazer até aqui com a previdência social, se coloca este bem/prestação na zona de decisão estatal passível de influenciar e de ser influenciada pelas decisões estrangeiras<sup>428</sup>, bem como em zona de produção doméstica para a qual se volta o olhar da comunidade global.

Sendo assim, toda a construção até aqui erigida para demonstrar a qualificação da prestação previdenciária como um bem público global tem o objetivo de alterar o raciocínio e o procedimento dos Estados quanto a tal prestação, para situá-los em âmbito de cooperação, em que se coloque em primeiro plano a proteção da dignidade humana, associada à perspectiva econômica. É isso o que a noção de bem público apresenta: uma associação de interesse econômico à noção de relevância social.

Uma análise combinada dos fatores pode contribuir para políticas de desenvolvimento integral das comunidades, por associação do desenvolvimento humano ao desenvolvimento econômico, de modo a que mesmo a abordagem direcionada paralelamente à eficiência

---

<sup>427</sup> No original: *public goods are socially defined and constructed according to what is perceived as a 'public need,' rather than containing certain inherent characteristics of non-excludability and non-rivalry* (WUYTS, Marc. E., MACKINTOSH, Maureen; HEWITT, Tom. Op. cit.).

<sup>428</sup> BARRET, Scott. Op. cit., p. 193.

econômica do Estado e da sociedade civil, por seus agentes, seja procedida sem perder de vista a proteção da dignidade humana como prioritária. A ideia é a de que se lance mão de técnica de identificação daquilo que é mais eficiente em termos desenvolvimento integral e, ao mesmo tempo, não se olvide que a eficiência buscada não é da simples maximização da riqueza em termos monetários, mas aquela voltada para o progresso humano.

Tal racionalidade comunga com os últimos passos da comunidade internacional relativos ao tema da migração, em que se associa uma abordagem centrada no ser humano (*people-centered approach*) e na realização dos direitos humanos (*human rights-based approach*) - considerando-se prioritariamente as necessidades do ator principal do processo migratório, o migrante<sup>429</sup> -, à noção de responsabilidade compartilhada (*responsability sharing*) – a partir da qual se assume toda a comunidade internacional, incluindo aí atores não estatais e, dentre estes, os agentes econômicos, como responsáveis pela dignidade humana do migrante<sup>430</sup>.

Como visto, a proteção dos direitos humanos - entre estes da previdência social - se estabelece no âmbito do interesse da comunidade de Estados, que construiu uma estrutura institucional a partir da ideia de que tal proteção “não deve [...] se restringir à competência nacional ou à jurisdição doméstica exclusiva, porque revela tema de legítimo interesse internacional”<sup>431</sup>. E quanto ao nosso objeto específico, ao se fornecerem os meios de sobrevivência por prestações de previdência social, se restauram a capacidade econômica e a possibilidade de integração de não nacionais ao vínculo econômico-social e estabelecem

processos de adaptação mútua entre sujeitos legal e culturalmente diferenciados, por meio dos quais a) pessoas de origem estrangeira se unem à população nativa com igualdade de direitos, obrigações e oportunidades, sem perder sua própria identidade e cultura; b) a sociedade e o Estado receptor

---

<sup>429</sup> Cf. JUBILUT, Líliliana Lyra; LOPES, Rachel de Oliveira.

<sup>430</sup> Idem

<sup>431</sup> PIOVESAN, Flávia. Proteção Internacional dos Direitos Humanos: desafios e perspectivas. **Revista de Direito Internacional e Econômico**, a. 1, n. 2, p. 85 – 99, 2003. p. 88.

introduzem gradualmente as mudanças normativas, organizacionais, orçamentárias e de mentalidade que se fizerem necessárias<sup>432</sup>.

São processos dinâmicos, que permitem às pessoas em situação migratória que se aproximem da autodeterminação, da democracia, do bem-estar social e também da cidadania, sem que haja relações de exclusão que firam a universalidade dos direitos humanos; que beneficiam Estados de destino “ao aumentar a oferta disponível de mão-de-obra, levando a um maior equilíbrio salarial no longo prazo, sem drenar os gastos públicos”<sup>433</sup>, e Estados de origem pelo “maior acesso ao capital financeiro na forma de remessas, maiores equilíbrios salariais no curto prazo e maiores oportunidades de emprego em setores dominados pelos emigrantes”<sup>434</sup>; e que beneficiam a sociedade civil como um todo, notadamente os agentes econômicos, “tanto em termos de prosperidade e desenvolvimento quanto em termos de diversidade cultural”<sup>435</sup>.

Esta perspectiva associada, de interesse econômico e social, é que a se pretende invocar para a construção de nova lógica de governança direcionada à efetivação da prestação previdenciária no cenário migratório global.

Fala-se agora em nova lógica de governança após a constatação realizada ao longo deste estudo de que já existe um arcabouço normativo e procedimental dirigido para a previdência social internacional. Como visto, já se identificam regimes internacionais e regionais que contêm princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão<sup>436</sup> (Tratados Internacionais que assentam os padrões mínimos; Acordos Multilaterais e Bilaterais que

---

<sup>432</sup> Tradução livre. No original: procesos de adaptación mutua entre sujetos jurídica y culturalmente diferenciados, mediante los cuales a) las personas de origen extranjero se incorporan en igualdad de derechos, obligaciones y oportunidades a la población autóctona, sin por ello perder su identidad y cultura propias; b) la sociedad y el Estado receptor introducen paulatinamente aquellos cambios normativos, organizativos, presupuestarios y de mentalidad que se hagan necesarios (GIMENEZ, C. Qué entendemos por integración de los inmigrantes? Una propuesta conceptualizada. *Entreculturas – Caritas Española*, n. 7, p. 12-13, 1993).

<sup>433</sup> KANKENMASTER, Bill. Global Migration: a Liberal Overview of causes, types, pros and cons. **Oxford Council on Good Governance**, Paper n. 2, 2017. p. 11.

<sup>434</sup> Ibid.

<sup>435</sup> JUBILUT, Liliana Lyra; LOPES, Rachel de Oliveira. Op. cit., p. 53.

<sup>436</sup> V. KRASNER, Stephen. Op. cit. V. também LOPES, Rachel de Oliveira; GONÇALVES, Alcindo. Op. cit.

estabelecem a coordenação entre as regras domésticas; Documentos de *Soft Law* lançados para a interpretação ou informação sobre as normas jurídicas existentes, assim como para indicações de conduta futura<sup>437</sup>; Organizações Internacionais voltadas à consecução e efetivação do direito), delineando-se aí uma estrutura institucional disposta para a realização do direito em questão.

Diante disso, se entende que não é o caso de propor novos modelos de normativos, mas de propor nova inteligência para a concretização dos modelos existentes.

O Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular oferece um roteiro de realização do Objetivo 22, que se constitui num compilado das propostas já havidas anteriormente no âmbito da OIT – e inclusive referidas na Introdução (vide nota 3, supra) -, sem qualquer inovação, com ações orientadas para a) o estabelecimento de sistemas nacionais; b) a conclusão de AIPs; c) a coordenação burocrática, com estabelecimento de novos mecanismos de proteção a grupos de migrantes mais vulneráveis, como mulheres e idosos, bem como de instrumentos tais como fundos previdenciários no país de origem<sup>438</sup>.

---

<sup>437</sup> Gruchalla-Wesierski, Thomas. Op. cit., p. 38.

<sup>438</sup> Para concretizar este compromisso, iremos basear-nos nas seguintes ações: (a) Estabelecer ou manter sistemas nacionais de proteção social não discriminatórios, incluindo pisos de proteção social para nacionais e migrantes, de acordo com a Recomendação da OIT sobre pisos de proteção social, 2012 (nº 202); (b) Concluir acordos bilaterais, regionais ou multilaterais de segurança social recíprocos sobre a portabilidade dos benefícios ganhos para trabalhadores migrantes em todos os níveis de qualificação, que se referem aos pisos de proteção social aplicáveis nos respectivos Estados e direitos e disposições de segurança social aplicáveis, como pensões, assistência médica ou outros benefícios auferidos, ou integrar tais disposições em outros acordos relevantes, como aqueles sobre migração de mão-de-obra temporária e de longo prazo; (c) Integrar as disposições sobre a portabilidade de direitos e benefícios ganhos nas estruturas de seguridade social nacional, designar pontos focais nos países de origem, trânsito e destino que facilitem os pedidos de portabilidade de migrantes, abordar as dificuldades que mulheres e idosos podem enfrentar no acesso à proteção social e estabelecer instrumentos específicos, como fundos de previdência para migrantes nos países de origem, que apoiem os trabalhadores migrantes e suas famílias. Tradução livre. No original: *To realize this commitment, we will draw from the following actions: (a) Establish or maintain non-discriminatory national social protection systems, including social protection floors for nationals and migrants, in line with the ILO Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202); (b) Conclude reciprocal bilateral, regional or multilateral social security agreements on the portability of earned benefits for migrant workers at all skills levels, that refer to applicable social protection floors in the respective States and applicable social security entitlements and provisions, such as pensions, health care or other earned benefits, or integrate such provisions into other relevant agreements, such as those on long-term and temporary labour migration; (c) Integrate provisions on the portability of entitlements and earned benefits into national social*

Diante deste cenário, o que se propõe como próximo passo é, após colocada a previdência social em outro patamar de importância, que estimula a passagem de intenção de ações voltadas para o cenário doméstico (ainda que a partir de normas internacionais) para ações que considerem a responsabilidade universal e a interdependência relativa à proteção previdenciária de migrantes por todo o planeta, voltar ao roteiro formulado pelo Pacto Global para Migração Ordenada, Segura e Regular e identificar se há acréscimos a serem propostos diante da já delimitada natureza de bem público global da prestação previdenciária, nos seguintes termos: a) quanto aos sistemas nacionais - sistemas domésticos são o antecedente necessário aos AIPs, mas não se bastam como tal; b) quanto ao fomento de AIPs - diante da migração, e da existência de patrimônio previdenciário a preservar ou a migrar, AIPs são necessários e precisam ser estimulados sob os pressupostos que ensejem maior cooperação; c) sobre a cooperação administrativa - a coordenação burocrática já existente pode ser convolada em cooperação pelo acesso a novos instrumentos de proteção.

### **3.1 Sistemas Domésticos são Necessários, mas não Suficientes**

Esta primeira ação proposta pelo Pacto Global é um reconhecimento da limitação dos AIPs como sendo os únicos instrumentos de proteção previdenciária em contexto migratório.

Com efeito, ainda que se lhes reconheçam adequados para as situações em que o patrimônio previdenciário é existente e comprovado e migra com o titular, ou para as situações em que é preciso evitar a dupla tributação, é fato que, na ausência de cobertura anterior, ou da muito comum impossibilidade de comprovação de cobertura anterior, referidos instrumentos

---

*security frameworks, designate focal points in countries of origin, transit and destination that facilitate portability requests from migrants, address the difficulties women and older persons can face in accessing social protection, and establish dedicated instruments, such as migrant welfare funds in countries of origin, that support migrant workers and their families.*

não serão suficientes à efetivação do direito à prestação previdenciária de que é titular o ser humano migrante, com história laborativa no país de origem e em condições de adequação ao mercado de trabalho do país de destino em todas as hipóteses.

Ocorre que, conforme já anteriormente constatado, a grande maioria dos Estados do mundo, senão a totalidade, possui algum modelo de sistema público de previdência social<sup>439</sup>. Ora, ainda que nem sempre desenhados e estabelecidos da forma mais completa, e sem se desprezar a importância de contínuo aperfeiçoamento, já se viu que **há** sistemas de seguro disseminados pelo mundo.

O que não se abordou ainda foi o fato de que, em muitíssimos casos, e em geral nos países não desenvolvidos e em desenvolvimento – comumente caracterizados como países de origem migratória -, a informalidade do mercado de trabalho é de tal monta que a grande massa de trabalhadores finda por não participar de qualquer esquema de seguro público<sup>440</sup>; e, por outro lado, mesmo no âmbito da formalidade, constatam-se altos índices de evasão - em virtude da incapacidade institucional de fiscalização e cobrança -, ou de isenção, em virtude de grande número de empresas de baixa produtividade<sup>441</sup>. São termos que justificam os dados da figura que se segue, em que se constata que a despeito da existência disseminada de sistemas previdenciários públicos pelo mundo, o alcance é ainda restrito:

---

<sup>439</sup> PAGÉS, Carmen. RIGOLINI, Jamele; ROBALINO, David. Social Insurance Informality and Labor Markets: how to protect workers while creating good Jobs. **IZA Discussion Paper n. 7879**, 2013.

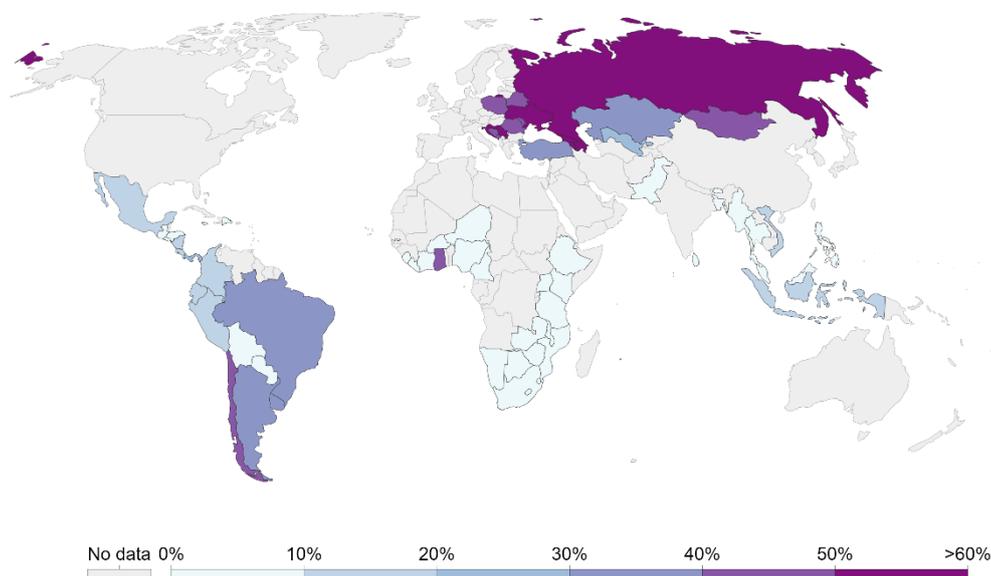
<sup>440</sup> WINKLER, Herman; BULMER, Elizabeth Ruppert; MOTE, Hilma. Expanding Social Insurance Coverage to Informal Workers. **Jobs Working Paper n. 6**. World Bank, 2017. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/798051502894913219/pdf/118728-NWP-PUBLIC-P164623-28p-ExpandingSocialInsuranceCoveragetoInformalWorkers.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2021.

<sup>441</sup> Idem

Figura I<sup>442</sup>

### Share of population covered by social insurance programs, 2019

The percentage of the population participating in programs that provide old age contributory pensions (including survivors and disability) and social security and health insurance benefits (including occupational injury benefits, paid sick leave, maternity and other social insurance).



Source: World Bank

CC BY

Diante deste cenário, às ações dispostas à efetivação do Objetivo 22 deveriam se somar políticas de inserção dos trabalhadores informais em zona de formalidade previdenciária.

Para o âmbito doméstico de políticas públicas, já há propostas do Banco Mundial, anteriores ao Pacto, de facilitação de acesso dos trabalhadores informais aos sistemas previdenciários, mediante contribuições não compulsórias a serem estimuladas em contexto de ampla informação, que esclareça ao potencial contribuinte as vantagens de cobertura por seguro público, promovendo a aceitação de contribuição a partir de eficiência de sistema vinculado à pessoa e não ao trabalho<sup>443</sup>.

<sup>442</sup> “Percentual da população que participa de programas de pensões contributivas por idade (incluindo sobrevivência e invalidez) e benefícios de seguro social e seguro de saúde (incluindo benefícios de acidentes de trabalho, licença médica remunerada e outros seguros sociais”. Dados disponíveis em: < <https://ourworldindata.org/grapher/coverage-of-social-insurance-programs>>. Acesso em: 01 dez. 2021.

<sup>443</sup> WINKLER, Herman; BULMER, Elizabeth Ruppert; MOTE, Hilma. Op. cit.

Em contexto migratório, há recente e importante trabalho no âmbito da OCDE<sup>444</sup> que, partindo do pressuposto de que a migração é modo de gerenciamento de risco havido para a informalidade laborativa a que estão expostos os trabalhadores de países desenvolvidos e em desenvolvimento e que, sendo assim, “as famílias que contam com trabalhadores informais podem também contar com trabalhador migrante que envia remessas em espécie para sustentar sua família de origem”<sup>445</sup>, sugere o financiamento do seguro social de trabalhadores informais de classe média a partir das remessas dos familiares migrantes ao país de origem. Tal sugestão tem por base dados colhidos do banco de Indicadores Chave de Informalidade da OCDE, por análise de critérios de informalidade, bem-estar econômico e proteção social, que apontam “um número desproporcionalmente grande de trabalhadores da economia informal de classe média que recebeu remessas durante o período havido entre o fim da crise financeira global de 2008 e o início da pandemia de COVID-19”<sup>446</sup>.

Esta espécie de proposta ratifica a interdependência relativa ao fornecimento do bem público em questão, diante da demanda de atuação cooperativa para o controle de remessas entre Estados. Também possui efeitos corretivos relacionados à ambiguidade da proposta de estabelecimento de fundos previdenciários no Estado de origem, que de certo modo depõe contra a racionalidade tripartite do seguro público (que vincula empregado, empregador e Estado), na medida em que, se o fundo previdenciário está no país de origem, o migrante não estaria vertendo para o sistema da sociedade de acolhida.

---

<sup>444</sup> KOLEV, Alexandre. LA, Justina. Financing the Extentionnn of Social Insurance to Informal Economy Workers: the role of remittances. **Working Paper n. 344**. OECD Development Centre. 2021. Disponível em: < <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/bbc70a07-en.pdf?expires=1638567824&id=id&accname=guest&checksum=2086B0509FA704B6E5491D18F3BAC34E>>. Acesso em: 03 dez. 2021

<sup>445</sup> Tradução livre. No original: *households that include informal workers are also likely to have an emigrant worker who sends back cash or in-kind remittances to support their household of origin* (Idem, p. 6).

<sup>446</sup> Idem, p. 22.

Ademais, a consideração do cenário de informalidade para a implementação da primeira ação proposta diante do já referido Objetivo 22, associa o interesse do migrante e de sua família, na origem e no destino, ao interesse dos Estados, tanto de origem – pelo aporte tributário -, quanto de destino – pelo ingresso de agente economicamente capaz, sem risco relevante de dependência estatal, bem como ao interesse das comunidades, que, no mínimo, verificam acréscimos aos bolos contributivos de sustentação do seguro público.

Parece desejável, portanto, quanto à primeira ação, que se dê um passo à frente no sentido de incluir a extensão da proteção previdenciária a trabalhadores informais na estrutura de governança desenhada pelo Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, o que é, como visto, passível de realização.

De outra feita, os argumentos tecidos para a segunda ação direcionada ao Objetivo 22 aqui em referência (3.2, infra) também terão, como se verá ao final do próximo tópico, o condão de favorecer o quanto aqui sugerido. Ao mesmo tempo, no item 3.3, infra, também se elabora sugestão de ampliação protetiva que guarda relação com o quanto exposto neste item.

### **3.2 Novos Argumentos de Incentivo aos AIPs**

Já se disse que os acordos bilaterais e multilaterais (regionais) de seguridade social historicamente firmados compõem todo um cenário de reconhecimento da interdependência estatal havida para a prestação previdenciária em sede de migração internacional de pessoas, ainda que formatados apenas em termos de coordenação, e não propriamente de cooperação. Referidos acordos, firmados sob os auspícios de Tratados Internacionais que já apresentam pisos mínimos de cobertura de riscos e pisos mínimos de proteção previdenciária em sede de migração internacional<sup>447</sup>, são encarados como os instrumentos existentes para a efetivação do

---

<sup>447</sup> NICKLESS, Jason; SIEDL, Helmut. Op. cit.

direito à previdência social do trabalhador migrante, seja por lhe permitir portar o patrimônio previdenciário vertido ao longo de sua história laborativa e/ou por evitar sobretributação.

São instrumentos de grande valia, sem dúvida alguma, e, ao que parece, não são firmados com o escopo único (ou mesmo prioritário) de garantia previdenciária de migrantes internacionais, o que dá ensejo a lacunas de cobertura, pelo que, para esta segunda ação, o que se propõe é alteração da racionalidade de fomento aos acordos.

Antes de se questionar referida racionalidade invocada como de formação dos AIPs, vale anotar, contudo, que a existência de modelos pré-definidos para estes Acordos, expostos em âmbito universal pela Recomendação n. 167 da OIT<sup>448</sup>, e em âmbito regional, como ocorre para o cenário europeu<sup>449</sup>, a despeito de facilitar a sua elaboração, dá azo à dificuldade encontrada durante este estudo de acesso às reais exposições de motivos havidas para cada vinculação, que acabam sendo justificadas de modo padronizado. Ademais, como pode não ser politicamente desejável que, diante da inexistência de fluxos migratórios relevantes, se justifiquem AIPs em termos isoladamente econômicos, é de se esperar mesmo que as razões de formação sejam sempre as mais genéricas: portabilidade de direitos e obstáculo à bitributação.

O mais recente documento direcionado à prática protetiva, inclusive com invocação dos termos do Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, apresentado pela OIT, reafirma a indicação genérica da racionalidade formativa dos AIPs consistente em necessidade de portabilidade de direitos, sem menção a outras motivações paralelas<sup>450</sup>, o que se repete institucionalmente, nas páginas oficiais dos Governos na rede mundial de computadores

---

<sup>448</sup>Disponível em: <  
[https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312505](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312505)> Acesso em: 02 dez. 2021.

<sup>449</sup> V. <<https://www.coe.int/t/dg3/sscssr/Source/ModProven.PDF>>. Acesso em 02 dez. 2021.

<sup>450</sup> INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. Extending Social Protection to Migrant Workers, Refugees and Their Families: a guide for policymakers and practitioners. Geneva: ILO, 2021.

(internet)<sup>451</sup>, em que tal portabilidade figura, ao lado da já mencionada necessidade de se evitar bitributação, como motivo de coordenação previdenciária. Exceção havida para a página do governo brasileiro sobre os AIPs, em que se apresentam os seguintes motivos: “elevado volume de comércio exterior; recebimento no País de investimentos externos significativos; acolhimento, no passado, de fluxo migratório intenso; relações especiais de amizade”<sup>452</sup>, o que parece mais coerente e abre espaço a uma análise mais completa do círculo de proteção.

Ora, se a migração internacional de pessoas em condições de adequação ao mercado de trabalho define a interdependência relativa à necessidade de proteção previdenciária internacional, o investimento estrangeiro direto<sup>453</sup> - que conjuga o fluxo de capital à necessidade de mão de obra estrangeira no lugar de destino - e o fomento do comércio internacional, notadamente o comércio de serviços – que enseja fluxo de pessoal administrativo, técnico e mesmo de trabalhadores braçais, por atividade de compra ou de instituição de empresa para o exercício de atividade econômica efetiva, inclusive com transferência de tecnologia (o que pode compreender “desde educação, hotelaria e turismo [...], até serviços de construção, de energia, de saúde, audiovisuais, de engenharia, de arquitetura e jurídicos”<sup>454</sup>) – são alavancas de

---

<sup>451</sup> Durante todo este estudo, houve consulta disseminada às páginas governamentais que tratam de coordenação previdenciária, identificando-se sempre que os motivos de vinculação coordenada para a previdência social em casos de migração de trabalhadores são, em termos gerais, permitir portabilidade e afastar bi-tributação.

<sup>452</sup> Informações disponíveis em: < <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/acordos-internacionais/acordos-internacionais/assuntos-internacionais-acordos-internacionais-portugues>> Acesso em: 02 dez. 2021.

<sup>453</sup> Investimento Estrangeiro Direito é categoria de investimento transfronteiriço para controle ou grau significativo de influência na gestão de uma empresa estabelecida noutra economia. Tradução livre. No original: *Direct investment is a category of cross-border investment associated with a resident in one economy having control or a significant degree of influence on the management of an enterprise that is resident in another economy.*” (INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Balance of Payment and International Investment Position Manual*, 6ª edição (BMF6), Washington DC: IMF, 2009. p. 100).

<sup>454</sup> CELLI JUNIOR, Umberto. Comércio de Serviços na OMC: liberalização, condições e desafios, Curitiba: Juruá, 2009. p. 25.

interesse econômico dos Estados para formação dos AIPs<sup>455</sup>, a partir do cenário migratório, conforme já se reconhece institucionalmente.

Não é de se estranhar, portanto, que a maior parte dos Acordos Multilaterais de Seguridade Social (regionais) existentes estejam vinculados a blocos econômicos. Neste sentido, o Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul foi envidado no cenário de favorecimento das relações do Mercado Comum do Sul (Mercosul), o que também é verdade para a Lei Unificada de Extensão de Proteção de Seguros para a Cooperação do Golfo, em relação ao Conselho de Cooperação do Golfo<sup>456</sup>; para o Acordo de Seguridade Social da Comunidade e Mercado Comum do Caribe em relação à Comunidade e Mercado Comum do Caribe (CARICOM)<sup>457</sup>; para a Convenção Multilateral sobre Seguridade Social da Conferência Interafricana de Previdência Social, em relação à Organização para a Harmonização em África do Direito dos Negócios (OHADA)<sup>458</sup>; e por certo, também para a Convenção Europeia Sobre Seguridade Social<sup>459</sup> e para as regras comuns de cooperação em seguridade social da União Europeia<sup>460</sup>, em relação à União Europeia.

Um simples recurso à teoria dos jogos<sup>461</sup> nos permite afirmar que estes acordos paralelos aos Tratados de formação dos blocos econômicos são capazes de promover a integração cooperativa do regime como um todo, na medida em que estabelecem a chamada “sombra do

---

<sup>455</sup> COTTIER, Thomas; SHINGAR, Anirudn. Op. cit.

<sup>456</sup> V. < <https://ww1.issa.int/pt/gp/173247>>. Acesso em: 29 nov. 2021.

<sup>457</sup> V. < <https://ww1.issa.int/pt/english-speaking-caribbean>>. Acesso em: 29 nov. 2021.

<sup>458</sup> MOULOUL, Alhousseini. **Compreender a Organização para a Harmonização do Direito dos Negócios em África.** s. d. Disponível em: < <https://www.ohada.com/uploads/actualite/636/compreender-a-ohada.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2021.

<sup>459</sup> Disponível em: <https://rm.coe.int/1680074611>. Acesso em: 29 nov. 2021.

<sup>460</sup> Informações disponíveis em: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=849&langId=en>. Acesso em: 29 nov. 2021.

<sup>461</sup> O principal objetivo da teoria dos é avaliar, em termos econômicos, os comportamentos estratégicos em condições de incerteza gerada pela impossibilidade de conhecer previamente os cursos de ação dos demais atores” (GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. Op cit, p. 127).

futuro”<sup>462</sup> e, a partir daí, a confiança necessária à implementação de relações paralelas, componente primordial em regimes cooperativos, notadamente quando a relação paralela se refere a tema que atravessa a própria perspectiva das alianças firmadas. De fato, não se fala aqui de acordos sobre direitos não diretamente relacionados à integração comercial, econômica e financeira, mas de acordos que versam sobre tema intrinsecamente vinculado à circulação promovida pelas formações de blocos econômicos. A integração em blocos regionais é meio facilitador e estimulador da circulação de bens, serviços, capital e força de trabalho, razão pela qual as questões relacionadas a tal circulação devem ser submetidas ao mesmo tratamento pelos componentes do bloco, sob pena de inviabilizar o trânsito referido. Aqui se fala de condições referentes à construção da confiabilidade do Estado parceiro, em respeito à segurança jurídica e à garantia mínima de direitos, bem como à legitimidade do próprio processo de integração perante a comunidade internacional.

Também não é de se estranhar que haja tantos acordos bilaterais de coordenação previdenciária estabelecidos ao largo dos *corredores*<sup>463</sup> persistentes de migração internacional de pessoas. Considere-se, por exemplo, que os Estados Unidos da América (EUA) tem sido o principal destino de migrantes internacionais desde, pelo menos, a década de 1970<sup>464</sup> (o que justifica a escolha do exemplo); que “a esmagadora maioria das pessoas migra internacionalmente por motivos relacionados ao trabalho, família e estudo”<sup>465</sup>; que os “padrões

---

<sup>462</sup> Axelrod destaca: *For cooperation to prove stable, the future must have a sufficiently large shadow. This means that the importance of the next encounter between the same two individuals must be great enough to make defection an unprofitable strategy. It requires that the players have a large enough chance of meeting again and that they do not discount the significance of their next meeting too greatly* (ALXELROD, Robert. *The Evolution of Cooperation*, Nova Iorque: Basic Books, 1984).

<sup>463</sup> Corredores de migração internacional dizem respeito ao volume de migração internacional de pessoas em certo período (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **World Migration Report 2020**. Op. cit., p. 58).

<sup>464</sup> Informação disponível em: < <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2020-interactive/>>. Acesso em: 30 nov. 2021.

<sup>465</sup> INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **World Migration Report 2020**. Op. cit., p. 19.

de mobilidade são caracterizados por múltiplas estadias de curto prazo<sup>466</sup> (migrantes sazonais, estudantes, pesquisadores, trabalhadores temporários, trabalhadores qualificados movendo-se dentro do mesmo grupo empresarial e trabalhadores no setor de transporte)<sup>467</sup>; que, conforme se verifica no gráfico (Figura I) abaixo, os corredores de migração relevantes com destino aos EUA têm origem no México, na China, na Índia, nas Filipinas, em El Salvador, no Vietnã, em Cuba, na República Dominicana, na Coreia do Sul e na Guatemala; e que, contudo, dentre todas estas possibilidades havidas para as origens e o destino (EUA), só há acordo bilateral de proteção previdenciária firmado entre os EUA e a Coreia do Sul, como se verifica do quadro (Figura II) que segue:

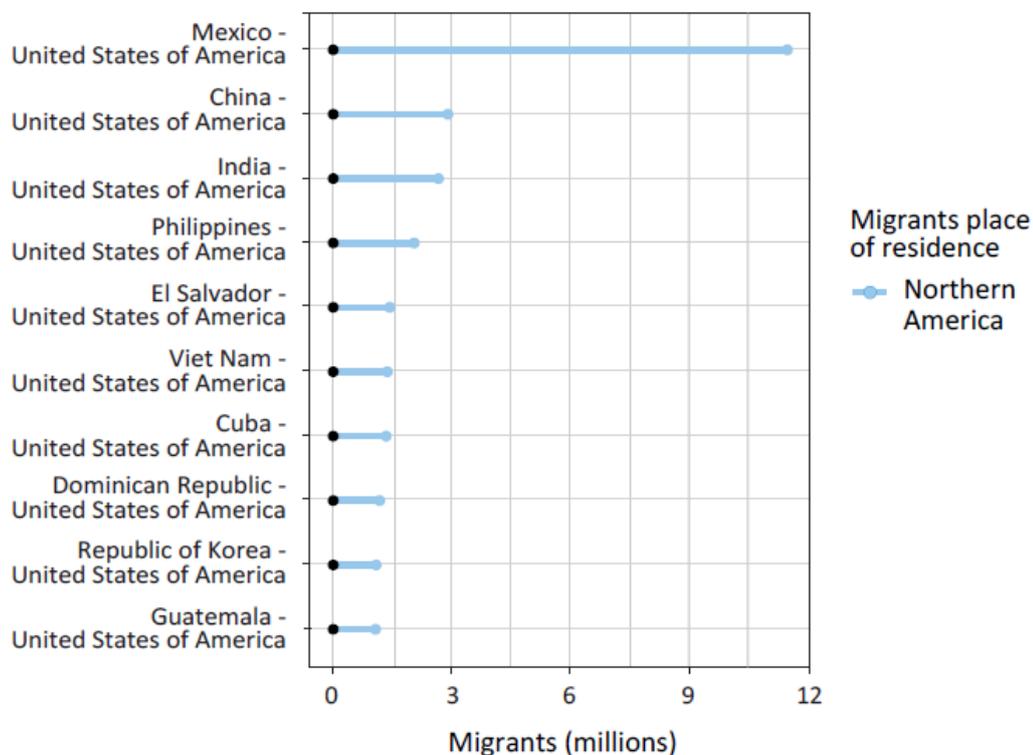
---

<sup>466</sup> INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **Social Security Coordination for non-EU Countries in South and Eastern Europe: a legal analysis**. Budapest: ILO, 2012.

<sup>467</sup> Idem

Figura II <sup>468</sup>

Top 10 migration corridors involving Northern American countries, 2019



<sup>468</sup> “Os 10 principais corredores de migração envolvendo países da América do Norte”. INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **World Migration Report 2020**. Op. cit., p. 19.

Figura III<sup>469</sup>

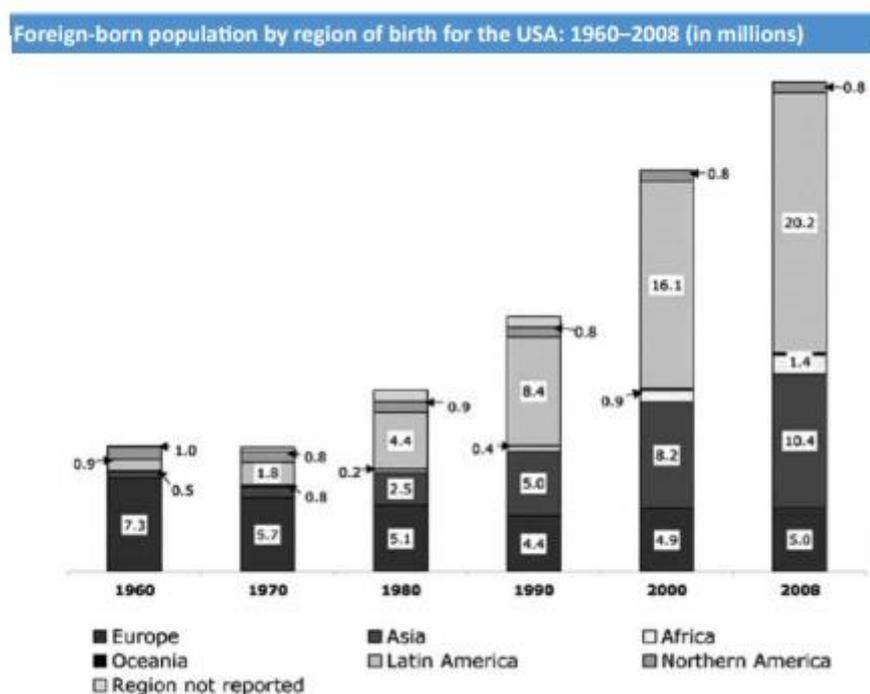
<b>Countries with Social Security Agreements</b>	
<b>Country</b>	<b>Entry into Force</b>
<u>Italy</u>	November 1, 1978
<u>Germany</u>	December 1, 1979
<u>Switzerland</u>	November 1, 1980
<u>Belgium</u>	July 1, 1984
<u>Norway</u>	July 1, 1984
<u>Canada</u>	August 1, 1984
<u>United Kingdom</u>	January 1, 1985
<u>Sweden</u>	January 1, 1987
<u>Spain</u>	April 1, 1988
<u>France</u>	July 1, 1988
<u>Portugal</u>	August 1, 1989
<u>Netherlands</u>	November 1, 1990
<u>Austria</u>	November 1, 1991
<u>Finland</u>	November 1, 1992
<u>Ireland</u>	September 1, 1993
<u>Luxembourg</u>	November 1, 1993
<u>Greece</u>	September 1, 1994
<u>South Korea</u>	April 1, 2001
<u>Chile</u>	December 1, 2001
<u>Australia</u>	October 1, 2002
<u>Japan</u>	October 1, 2005
<u>Denmark</u>	October 1, 2008
<u>Czech Republic</u>	January 1, 2009
<u>Poland</u>	March 1, 2009
<u>Slovak Republic</u>	May 1, 2014
<u>Hungary</u>	September 1, 2016
<u>Brazil</u>	October 1, 2018
<u>Uruguay</u>	November 1, 2018
<u>Slovenia</u>	February 1, 2019
<u>Iceland</u>	March 1, 2019

Vale observar que, ainda que se considere a disparidade de datas havidas para a formação dos acordos indicados na Figura II (mais antigos), em relação à data de apuração dos dados apresentados na Figura I (mais recente), a Figura IV, abaixo, demonstra que o padrão continental havido para a Figura I existe desde a década de 1960 - ainda que com alteração

<sup>469</sup> “Países com Acordos de Previdência Social”. Informações disponíveis em: [https://www.ssa.gov/international/agreements\\_overview.html](https://www.ssa.gov/international/agreements_overview.html) >. Acesso em: 02 dez. 2021.

relativas aos países de origem -, e, ainda assim, não se constata acordos bilaterais que contemplem a tendência migratória, na medida em que, como visto, a maior parte dos acordos foi firmada com Estados europeus, que se apresentam com menor volume migratório com destino aos EUA.

Figura IV<sup>470</sup>



Quando se verifica, por outro lado, a lista atual de principais parceiros comerciais do país que é o principal destino de migração internacional, se percebe uma coincidência de dados relativos à Figura II bastante relevante.

<sup>470</sup> “População nascida no exterior por região de nascimento para os EUA”. INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. World Report 2010. The Future of Migration: Building capacities for change. Geneva: IOM, 2010. p. 152. Disponível em: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2010\\_english.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2010_english.pdf). Acesso em: 30 nov. 2021.

Figura V<sup>471</sup>

## Year-to-Date Total Trade

Rank	Country	Exports	Imports	Total Trade	Percent of Total Trade
---	Total, All Countries	1,274.4	2,064.5	3,338.8	100.0%
---	Total, Top 15 Countries	899.4	1,605.7	2,505.1	75.0%
1	<a href="#">Mexico</a>	204.2	282.5	486.6	14.6%
2	<a href="#">Canada</a>	224.9	259.1	484.0	14.5%
3	<a href="#">China</a>	105.0	360.4	465.4	13.9%
4	<a href="#">Japan</a>	54.8	102.3	157.1	4.7%
5	<a href="#">Germany</a>	48.2	100.1	148.3	4.4%
6	<a href="#">Korea, South</a>	49.7	70.3	120.0	3.6%
7	<a href="#">United Kingdom</a>	45.4	41.6	87.0	2.6%
8	<a href="#">Taiwan</a>	26.9	55.2	82.1	2.5%
9	<a href="#">Vietnam</a>	8.3	73.8	82.0	2.5%
10	<a href="#">India</a>	29.0	52.6	81.5	2.4%
11	<a href="#">Netherlands</a>	38.8	25.7	64.6	1.9%
12	<a href="#">Switzerland</a>	17.5	46.3	63.8	1.9%
13	<a href="#">Ireland</a>	9.4	53.4	62.8	1.9%
14	<a href="#">Italy</a>	16.2	44.9	61.1	1.8%
15	<a href="#">France</a>	21.2	37.6	58.8	1.8%

A partir de tais fatos, aqui se defende que a racionalidade para estes acordos é a de que, se pela atração do investimento estrangeiro direto e pelo fomento do comércio internacional de serviços se dá ensejo à migração de trabalhadores, devem existir instrumentos paralelos que garantam o sucesso do escopo principal, pelo que cabe inclusive um resgate à ideia de *issue-linkage* apresentada em sede de relações internacionais, a partir da qual o ganho adicional de poder de barganha para assuntos paralelos, determina o comportamento dos atores em outras negociações contingentes, num misto de interesses recíprocos e complementares<sup>472</sup>.

Indo ao outro lado do mundo, se constata um padrão parecido de inconsistência relativa à vinculação por AIPs e a existência de fluxos migratórios relevantes. Estudo realizado no âmbito da OIT para o cenário africano apura a irrelevância do acordo firmado entre Egito e

<sup>471</sup> “Volume total de comércio acumulado em um ano”. Dados extraídos de: < <https://www.census.gov/foreign-trade/statistics/highlights/toppartners.html>>. Acesso em 02 dez. 2021.

<sup>472</sup> AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert O. Achieving Cooperation Under Anarchy. In: OYE, Kenneth A (editor). *Cooperation Under Anarchy*, Chichester: Princeton University Press, 1986. p. 239.

Sudão, diante do número limitado de trabalhadores egípcios em solo Sudanês e vice-versa<sup>473</sup>. Ali também se afirma, abordando os Estados do norte da África, que

Embora tenham firmado convênios de seguridade social com os principais países de destino de seus trabalhadores migrantes, ainda existe um déficit no número de convênios. Por exemplo, a Itália é um importante país de destino para trabalhadores egípcios e um importante destino para trabalhadores marroquinos. No entanto, a Itália e o Egito não têm um acordo bilateral de previdência social, e o acordo Marrocos-Itália não foi ratificado pela Itália. Outros países importantes para o Marrocos incluem: o Reino Unido (que acolhe 26.000 migrantes marroquinos), a Suíça (aproximadamente 10.000 migrantes) e os Estados Unidos (cerca de 35.000 migrantes) que permanecem indispostos a se envolver em negociações sobre a segurança social dos trabalhadores migrantes. Nenhum dos três países tem acordos de previdência social com os Estados do Golfo. Há uma Convenção Árabe sobre os Direitos dos Trabalhadores Árabes, especificamente tratando da seguridade social, que se aplica a todos aqueles que trabalham em qualquer um dos estados membros da Liga Árabe. O acordo foi adotado em Benghazi em 27 de março de 1981. No entanto, Iraque e Palestina são os únicos dois países que o ratificaram.<sup>474</sup>

O estudo em referência parte, inclusive, da análise inicial de acordos bilaterais trabalhistas (AITs), definindo um histórico de formação destes em duas fases: uma *fase de ouro* voltada à captação de mão-de-obra vinculada à necessidade de reconstrução da Europa no pós-guerra, e uma segunda fase, já em cenário de globalização pós Guerra Fria, voltados para “a promoção da integração regional, o controle da migração irregular, [...] a readmissão, a promoção dos laços culturais [...], a promoção de vínculos de desenvolvimento, e a proteção dos direitos e bem-estar dos trabalhadores migrantes<sup>475</sup>. Esta perspectiva permite pressupor que a formação

---

<sup>473</sup> INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Study on Bilateral Labour and Social Security Agreements in North Africa**. Egypt: ILO, 2017.

<sup>474</sup> Tradução livre. No original: *Even though they have signed social security agreements with major countries of destination of their migrant workers, there remains a deficit in the number of agreements. For example, Italy is an important destination country for Egyptian workers and a major destination for Moroccan workers. However, Italy and Egypt do not have a bilateral social security agreement, and the Morocco-Italy agreement has not been ratified by Italy. Other countries that are of importance to Morocco include: the United Kingdom (which hosts 26,000 Moroccan migrants), Switzerland (approximately 10,000 migrants), and the United States (around 35,000 migrants) who remain unwilling to engage in negotiations on social security of migrant workers. None of the three countries have social security agreements with the Gulf States. There is an Arab Convention on the Rights of Arab Workers, specifically addressing social security, that applies to those who are employed in any of the League of Arab States' member states. The agreement was adopted in Benghazi on the 27th of March 1981. However, Iraq and Palestine are the only two countries that have ratified it* (Idem, p. 40 -41).

<sup>475</sup> Tradução livre. No original: *“the promotion of regional integration, control of irregular migration, ensuring readmission, promotion of cultural ties, ensuring temporariness in stay, promotion of migration and development linkages, and the protection of rights and welfare of migrant workers”* (Idem, p. 9).

dos AIPs acompanhou a formação dos AITs, sob pressupostos de *issue linkage*. O interesse econômico voltado ao mercado de trabalho é o mesmo que norteia a vinculação para fins previdenciários.

O quanto referido parece confirmar a inconsistência do discurso que invoca a formação dos AIPs apenas em termos de fluxos migratórios. Com efeito, a permissão de portabilidade e o desvio da bitributação são assumidos prioritariamente para fomento econômico e não para proteção migratória, o que não condiz com o discurso estatal para a vinculação e institucional das organizações internacionais para o estímulo. E o ponto aqui é o de que se perde a oportunidade de fomentar o interesse cooperativo dos Estados a partir de cenários que lhe despertem a atenção.

A associação de perspectivas, da migração de trabalhadores, da atração do investimento estrangeiro direto e do fomento do comércio internacional não é uma inovação. Já se afirmou o impacto mútuo destes três fenômenos, a despeito do estudo fragmentado<sup>476</sup>. O argumento clássico sobre tal impacto é o da substituição e/ou a complementariedade da migração pelo comércio internacional e/ou da migração pelo investimento estrangeiro direto<sup>477</sup>:

espera-se que o comércio e a migração sejam substitutos; quanto mais o comércio cria oportunidades de emprego e leva a melhores resultados de bem-estar ao país de origem, menos as pessoas devem deixar seus países. Ainda assim, espera-se que o comércio e a migração sejam complementares: a migração provavelmente aumentará o comércio entre os países de origem e de acolhimento, e o influxo de migrantes na força de trabalho deverá contribuir para o aumento das exportações ou importações. As mesmas ligações são verdadeiras para o IED. Os fluxos de entrada de IED devem ter impactos benéficos sobre o mercado de trabalho nos países de origem e, assim, reduzir as pressões para migrar. Ao mesmo tempo, os fluxos de IED também dependem de mercados de trabalho abertos nos países de origem, incluindo a opção de contratar pessoal estrangeiro de acordo com o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS)<sup>478</sup>.

---

<sup>476</sup> COTTIER, Thomas; SHINGAR, Anirudn. Op. cit.

<sup>477</sup> Idem

<sup>478</sup> Tradução livre. No original: *trade and migration are expected to be substitutes; the more trade creates employment opportunities and leads to improved welfare outcomes in the home country, the less are people expected to leave their home countries. Yet, trade and migration are also expected to be complementary: migration is likely to increase trade between home and host countries, and the influx*

A história tem demonstrado, contudo, que, ainda que a complementariedade seja evidente e permanente, a substituição é improvável. Apesar do volume de transações internacionais relativas a comércio de serviços e investimento estrangeiro, os números da migração remanescem em curva ascendente e sem condições de previsibilidade certa em termos de quantidade<sup>479</sup>, na medida em que, como já se destacou na Introdução e no Capítulo 2, se trata de fenômeno “intimamente relacionado a eventos agudos (como instabilidade severa, crise econômica ou conflitos), ou de longo prazo (como alterações demográficas, desenvolvimento econômico, avanços da tecnologia de comunicação e acesso ao transporte)”<sup>480</sup>. Ao mesmo tempo, não é evento uniforme, mas se desenvolve em “padrões de migração distintos, como ‘corredores’ de migração desenvolvidos ao longo de muitos anos”<sup>481</sup>.

Quanto ao investimento estrangeiro direto, não há novidade sobre as suas vantagens e razões de propensão do interesse Estatal de destino: ganhos de produtividade, transferência de tecnologia, treinamento de empregados e gestores, acesso a novos mercados nacionais e internacionais, acesso a redes de produção e implantação de novos processos<sup>482</sup>. E mesmo quando se labora em termos de eventuais desvantagens (como, por exemplo, a possibilidade de geração de trabalho apenas de baixa qualificação – *low skilled jobs* -, a possibilidade de serem predatórios em Estados menos desenvolvidos, o possível deslocamento de empresas locais

---

*of migrants in the labour force is expected to contribute to enhanced exports or imports. The same linkages hold true for FDI. Inward FDI flows are expected to have beneficial impacts on the labour market in home countries and thus reduced pressures to migrate. At the same time, FDI flows also depend upon open labour markets in home countries, including the option to hire foreign personnel, in accordance with Mode 4 commitments and rights under the General Agreement on Trade in Services (GATS).* (Idem, p. 7).

<sup>479</sup> INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **World Migration Report 2020**. Op. cit., p. 6.

<sup>480</sup> Tradução livre. No original: *closely connected to acute events (such as severe instability, economic crisis or conflict) as well as long-term trends (such as demographic change, economic development, communications technology advances and transportation access)* (Idem, p. 2).

<sup>481</sup> Tradução Livre. No original: *distinct migration patterns, such as migration “corridors” developed over many years.* (Idem, p. 2).

<sup>482</sup> Groot, Olaf J. **Foreign Direct Investment and Welfare**. Production Development Series, ELAC, 2014

diante do ingresso de grandes multinacionais, a possibilidade de repatriação de lucros em caso de não reinvestimento destes lucros no país anfitrião, a possibilidade de dar causa ao redirecionamento de verbas governamentais voltadas ao *welfare*, sem que o retorno gerado seja equivalente)<sup>483</sup>, a constatação é a de que, a despeito destas, e a depender das políticas governamentais adotadas e do perfil de cada sociedade, há sempre um impacto positivo, seja sobre o consumo e/ou sobre os índices de desigualdade de renda, e/ou sobre o Índice de Desenvolvimento Humano<sup>484</sup>.

No que diz respeito à previdência social como fator de interesse para a atração do investimento estrangeiro direto, há que se levar em conta que a “existência de sistemas jurídico e administrativo desenvolvidos e estáveis<sup>485</sup>” é fator doutrinariamente assumido como de relevo para a atração do investimento estrangeiro, seja por força do latente conflito de interesses havido entre o investidor e o Governo hospedeiro<sup>486</sup> - estabilidade contratual em contraposição à possibilidade soberana de alteração das normas domésticas -, seja em decorrência da já falada eficiência econômica<sup>487</sup> - menor quantidade de insumos para produzir quantidade equivalente

---

<sup>483</sup> Idem.

<sup>484</sup> Idem.

<sup>485</sup> COSTA, José Augusto Fontoura. **Direito internacional do investimento estrangeiro**. Curitiba: Juruá, 2010. p. 40. V. também ROWAT, Malcom D. Multilateral Approaches to Improving the Investment Climate of Developing Countries: the cases of ICSID and MIGA, *Harvard International Law Journal*, volume 33, número 1, p. 103 – 144, 1992. p. 104, nota 5: “In addition, it is important that the host nation's laws and regulations are transparent and stable, and that contractual commitments are honored, through an independent judiciary if necessary”.

<sup>486</sup> MOURA, Alexandre C. F. Elementos de Direito do Investimento Estrangeiro e as Cláusulas de Estabilização, *Revista Eletrônica de Direito Internacional* [on line], Belo Horizonte: CEDIN, volume 12, 2º semestre, p. 52 – 91, 2103. Disponível em: [http://www.cedin.com.br/static/revistaeletronica/volume12/arquivos\\_pdf/sumario/Artigo\\_Alexandre\\_Moura.pdf](http://www.cedin.com.br/static/revistaeletronica/volume12/arquivos_pdf/sumario/Artigo_Alexandre_Moura.pdf). Acesso em: 11 out. 2017.

<sup>487</sup> “Interessante destacar que muito do indicativo do que é o próprio desperdício será dito pelas normas de direitos que, regulamentando questões trabalhistas, tributárias, ambientais e demais incidentes na vida negocial, estará legitimado para dar os parâmetros da própria formulação dos custos de produção, que passam a ser agregados quando do projeto da produção, sendo o excedente caracterizável então como desperdício” (VENTURI, Eliseu Raphael; KOLADICZ, Aline. Eficiência econômica e desenvolvimento integral: economia e direito cerrados à consecução constitucional. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 88, maio 2011. Disponível em: [http://ambito-juridico.com.br/site/?artigo\\_id=9484&n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura](http://ambito-juridico.com.br/site/?artigo_id=9484&n_link=revista_artigos_leitura)). Acesso em 11 out. 2017).

de produto -, o que justifica identificar a inserção dos AIPs dentre as ferramentas de estabilização institucional que cumprem o papel de conferir confiabilidade ao investimento e se, por outro lado, são considerados para o resguardo da soberania dos Estados, na medida em que não alteram as próprias normas de previdência doméstica, mas, ao contrário, tratam de indicar o regime de incidência, inclusive com cláusulas de exceção para os casos de migração temporária.

Quanto ao comércio internacional, o que se destaca é que os atores da economia buscam proteção contra a volatilidade dos mercados internacionais por meio da previdência social que, portanto, fornece as bases políticas para a abertura comercial<sup>488</sup>. Neste sentido, a política social emerge como um meio de compensar vários participantes do mercado de trabalho pelos riscos que enfrentam, de modo que a exposição à economia global e o seguro social se reforçam mutuamente.

O tema da proteção previdenciária vinculada ao comércio internacional emergiu como umas das preocupações – não solucionadas<sup>489</sup> - dos Estados durante as negociações para o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS<sup>490</sup>). Conquanto a prestação de serviços públicos de previdência tenha sido expressamente excluída como objeto do GATS<sup>491</sup> - o que não afastou a discussão em torno das características de tal prestação, considerada a

---

<sup>488</sup> RODRIK, Dani. **Has Globalization Gone to Far?** Cambridge: Harvard University, 1997.

<sup>489</sup> “*Issues which have a bearing on equity (contributions without benefits) and possibly on the conditions of competition (raising costs) such as social security payments were left unresolved, as participants differed over the ability to manage such complex issues through negotiations over temporary entry and stay*” (SELF, Richard; ZUTSHI, B. *Temporary Entry of Natural Person as Service Providers: issues and challenges in further liberalization under current GATS negotiations*). In: **Joint WTO – World Bank Symposium on Movement on Natural Person (Mode 4) Under GATS**, Genebra: WTO, abr. 2002. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop /serv e/symp apr 02 zutsh self e.doc>. Acesso em: 11 out. 2017).

<sup>490</sup> Em inglês: General Agreement on Trade in Services.

<sup>491</sup> O Artigo 3(b) excetua os serviços prestados “no exercício da autoridade governamental”, cujo significado é estendido pelo artigo 1(b, ii) do Anexo Sobre Serviços Financeiros para alcançar expressamente as “atividades que formem parte de um sistema de seguro social instituído por lei ou de planos públicos de aposentadoria”.

possibilidade de seu alcance pela atividade privada<sup>492</sup> -, remanesceu a questão do possível prejuízo à força migrante qualificada<sup>493</sup>, geralmente submetida a movimento temporário impeditivo da fruição de benefícios, por força da distensão do período aquisitivo de direitos, geralmente superior ao lapso de permanência em sede estrangeira. Nestas hipóteses de migração temporária, seria muito fácil concluir que ao Estado hospedeiro interessa mais manter o contribuinte estrangeiro vinculado ao incremento do custeio de seu sistema de seguridade, independentemente da sua origem, na medida em que se trataria de recurso vertido sem contraprestação. É perspectiva que, todavia, enfraquece o interesse do detentor do recurso humano técnico especializado necessário à prestação do serviço, cuja impossibilidade de migrar, por outro lado, se converteria facilmente em prejuízo do Estado hospedeiro, que remanesceria sem transferência de tecnologia e *expertise*. Qual interesse deve prevalecer? A tributação por si, ou a cooperação que viabilize “maior inserção no comércio internacional, desenvolvimento econômico, geração de novos empregos, transferência de tecnologia, incremento das exportações, favorecimento da balança comercial e da balança de pagamentos, fomento da política industrial e obtenção de lucros<sup>494</sup>”?

Como se verifica, as perspectivas do investimento estrangeiro e do comércio internacional certamente acrescem ao tema da proteção previdenciária internacional algumas questões que

---

<sup>492</sup> “An expansive interpretation could include consumer and legal advice organizations offering advisory, advocacy and appeals services for benefit recipients as well as postal services organizations, post offices and financial institutions (banks) essential to the delivery of cash benefits to recipients. A more restrictive interpretation might limit “activities” to collecting contributions, claims processing tasks, and the management and operation of processing systems and policy development functions by civil and public servants” (YEATES, Nicola. The General Agreement on Trade in Services (GATS): what’s in it for social security, **International Social Security Review**, Oxford, volume 58, p. 3 – 22, jan. 2005. p. 9). É discussão que foge ao escopo deste trabalho.

<sup>493</sup> SELF, Richard; ZUTSHI, B. Op. cit.

<sup>494</sup> GULLO, Marcelly Fuzaro. O Brasil e a regulamentação dos investimentos estrangeiros no âmbito do comércio internacional, bilateral e regional. In: **3ª Semana jurídica da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto** - USP, 2010, Ribeirão Preto. Anais da 3ª Semana Jurídica, 2010.

justificam sejam consideradas para o discurso de fomento da construção e aperfeiçoamento de regimes, notadamente quando se fala em custeio.

O discurso atualmente disposto para a formação de AIPsS deixa transparecer um viés de proteção dos interesses do Estado (*State-centered approach*), na medida em que se refere à administração de situações de regularidade migratória direcionada à ocupação de postos de trabalho certificados. Não se trata de um intuito inicial de proteger *todo e qualquer* migrante em condições de adequação ao mercado de trabalho, mas de regular situações que possuem como pano de fundo a inserção já certificada de agente produtivo e consumidor na sociedade de destino. Quando se passa a justificar os AIPsS em termos de desenvolvimento econômico, se desperta o interesse de todos os atores da relação previdenciária, e da comunidade.

Além disso, se estabelece como externalidade positiva o interesse de Governos locais pela implementação e melhor estruturação de sistemas internos, com vistas ao fortalecimento institucional para atração de investimento e comércio, e se resgata a noção de valor agregado, num sentido de que os benefícios angariados pelo fornecimento do bem superem os custos de fornecê-lo. Esta situação pode também retirar Estados de origem da condição de *free riders* em cenário migratório, porque se amplia o campo de interesse na preservação de direitos em sede doméstica, o que passa inclusive a garantir poder de escolha ao migrante, que não se vê obrigado a partir de situações que não são favoráveis ao seu bem-estar.

Neste sentido, não se questiona aqui, por certo, a relevância dos AIPsS e dos gatilhos de sua formação aqui tratados, para a proteção do migrante e para o desenvolvimento do Estado. O que se defende é que a promoção destes acordos seja realizada sob viés que associe a) a garantia individual de direitos a b) comércio e investimento estrangeiros, a fim de que nem se despreze a possibilidade de recebimento de recursos externos em hipóteses de fluxo migratório não volumoso, o que, além de significar perda econômica, se caracterizaria paradoxalmente em desproteção do próprio trabalhador, na medida em que o custeio do sistema é parte fundamental

da proteção, nem a perspectiva de incentivo a mecanismos de proteção previdenciária de todo e qualquer migrante que se encaixe no mercado de trabalho do país de destino.

A narrativa relacionada aos bens públicos globais atravessa este tópico em defesa do discurso sob pressupostos econômicos. Toda a construção realizada nos Capítulos 1 e 2 deste trabalho demonstrou a adequabilidade da prestação previdenciária aos termos da economia. Mesmo diante da sua caracterização como direito humano se constata um conteúdo econômico. Não é de se estranhar, portanto, que o padrão de comportamento estatal disposto a se associar para garantias previdenciárias tenha um viés econômico. O que é de se estranhar é que este argumento não seja explorado como de incentivo ao padrão cooperativo.

Se o comportamento estatal faz pressupor que estes entes políticos se associam sob premissas de poder econômico para a garantia da prestação previdenciária, e se se trata de prestação adequada a tais termos, por que não se utilizar deste argumento de modo mais contundente com vistas à cooperação? O fato de se estar diante de um direito humano não desqualifica a prestação, bem público global, como predisposta aos termos da economia. É possível, inclusive, desembaraçar as duas abordagens preservando ambas as naturezas e o seu tangenciamento: o padrão de abordagem de um bem público global é a cooperação em termos econômicos para bens que poderiam estar subsumidos à exploração de mercado; enquanto o padrão de abordagem dos direitos humanos é de política de empoderamento de indivíduos, para que estes possam participar do consumo de bens públicos globais, inclusive do *consumo* de direitos. Nesta linha de pensamento, a relação entre bens públicos e direitos humanos não fala apenas sobre a qualidade de direito humano de determinado bem público, mas da lógica de direitos humanos aplicada à produção/prestação/preservação de tais bens, ainda que eventualmente não ostentem tal qualidade<sup>495</sup>. E se a cooperação para a previdência social não

---

<sup>495</sup> AUGENSTEIN, Daniel. Op. cit.

se estabeleceu ainda de forma plena, pela consideração isolada do conteúdo previdenciário, do conteúdo de direito humano, não há empecilho a que se promova tal cooperação a partir das externalidades positivas da prestação.

Postos tais termos, parece claro que, se a previdência social encarada como um bem público global seria capaz de fomentar o impulso cooperativo em termos de interdependência, é o cenário da interrelação entre migração, comércio internacional e investimento estrangeiro direto, que, como se supõe, a partir dos dados levantados e indicados acima neste mesmo tópico, direciona o interesse estatal e define proveitos para todos os sujeitos referidos (migrante, Estado e sociedade civil).

### **3.3 Da Cooperação Burocrática à Cooperação Material**

Respeitando-se o paralelo assumido neste capítulo, relativo ao roteiro de ação indicado pelo Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, e às novas propostas assumidas diante da natureza de bem público global que ostenta a prestação previdenciária, cumpre agora tratar do mecanismo pelo qual se efetiva a única espécie de cooperação disposta para os regimes em trato: a cooperação burocrática.

Aqui se fala da troca administrativa entre sistemas previdenciários domésticos, o que, por outro lado, também se constitui no ponto de maior complexidade estrutural dos regimes existentes, porque voltados à comunicação entre administrações públicas para a constatação dos direitos previdenciários adquiridos ou em via de aquisição<sup>496</sup>.

Diante destas estruturas administrativas domésticas, o trabalhador migrante pode estar exposto a vulnerabilidades de todas as ordens. Temporal, pela morosidade do trânsito de

---

<sup>496</sup> LOPES, Rachel de Oliveira; GONÇALVES, Alcindo. Op. cit.

informações entre países (a despeito da era digital); espacial, porque se trata de informações a serem colhidas à distância, no lugar de origem, ou no destino, mas após o retorno do migrante; cultural, pelas dificuldades linguísticas; sociopolítica, pelos entraves da burocracia desconhecida; socioeconômica, pela ausência de prestações enquanto não comprovados os dados necessários.

Não era de se admirar, portanto, que o Pacto Global apresentasse invocações de melhor estruturação, inclusive com a indicação de pontos focais aos quais os migrantes possam se reportar especificamente. Segundo consta, trabalhadores migrantes ou representam pequena fatia do corpo laboral em grandes Estados ou integram massa migratória em Estados com pouca capacidade administrativa, donde deriva que constantemente se deparem com a inexistência de pessoas especificamente destinadas a lidar com as suas situações dentro da engrenagem burocrática dos sistemas previdenciários domésticos<sup>497</sup>; tais pontos focais também são importantes para os Estados, porque em geral se trata de especialistas sobre os termos dos acordos formalizados e com conhecimento recíproco dos sistemas previdenciários em comunicação<sup>498</sup>, de modo que a margem de erro remanesce reduzida.

O cenário cooperativo neste ponto, contudo, pode ser ainda mais ampliado por estratégias de administração que ultrapassem a designação de pontos focais, e permitam o reconhecimento de direitos de modo mais célere e em iguais termos de possibilidades havidos para nacionais. Possíveis boas práticas são: o aceite de documentos já certificados pela origem (sem necessidade de apresentação de originais); a mitigação dos meios de prova de tempo de trabalho

---

<sup>497</sup> GUILD, Elspeth; MONNET, Jean. GCM Commentary: Objective 22: establish mechanisms for the portability of social security entitlements and earned benefits. **RLI Blog on Refugee Law and Forced Migration**, 15 nov. 2018. Disponível em: < <https://rli.blogs.sas.ac.uk/2018/11/15/gcm-commentary-objective-22/>>. Acesso em: 03 dez. 2021.

<sup>498</sup> STEINMEYER, Heinz –Dietrich. Op. cit., p. 78.

necessário à carência<sup>499</sup>, abrindo-se possibilidade de justificação administrativa, com oitiva de testemunhas e a consideração da legislação interna mais benéfica para fins de prova; e, principalmente, a possibilidade de acesso a esquemas de financiamento geral apresentados pelo Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, assumindo-se que, ao lado da ação estabelecida pelo roteiro disposto no Pacto - que trata da manutenção de fundos previdenciários no Estado de origem (imputando responsabilidade apenas ao Estado de origem) -, há campo de interesse para a formulação de programas de ação conjunta financiados pelo fundo fiduciário formado por invocação do Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular<sup>500</sup> e administrado pela ONU, que é um mecanismo de subsídio de projetos relacionados aos Objetivos do Pacto.

O *Multi-Partner Trust Fund* (MPTF) é o primeiro instrumento coletivo de governança migratória idealizado para o custeio de projetos que se voltem à realização do quanto disposto pelo Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular<sup>501</sup>. É composto por três membros da ONU, três doadores, três Estados de origem migratória, três Estados de destino, três Estados de trânsito e por três outros atores interessados da sociedade civil (*stakeholders*), sendo que há rotatividade anual relativa a referida composição, mantida a mesma paridade<sup>502</sup>. Conta com um Comitê Diretivo, que é o corpo voltado para as decisões; com Unidade Administrativa responsável pelo funcionamento operacional; e com um Agente Administrativo, que é o gestor

---

<sup>499</sup>“Considera-se período de carência o tempo correspondente ao número mínimo de contribuições mensais indispensáveis para que o beneficiário faça jus ao benefício” (MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito da Seguridade Social*. 36. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 442).

<sup>500</sup> PARÁGRAFO 41. Decidimos estabelecer um mecanismo de capacitação que permita aos Estados, À Organização Das Nações Unidas e outras partes interessadas, incluindo o setor privado e fundações filantrópicas, contribuir com recursos técnicos, financeiros e humanos para fortalecer as capacidades das autoridades nacionais e subnacionais em matéria de migração. Tradução livre. No original: *We decide to establish a capacity-building mechanism that allows Member States, the United Nations and other stakeholders, including the private sector and philanthropic foundations, to contribute technical, financial and human resources in order to strengthen capacities of national and subnational authorities on migration.*

<sup>501</sup> MIGRATION MULTI-PARTNER TRUST FUND. **Progress Report 2019 – 2020**, 2020. Disponível em: <https://mptf.undp.org/factsheet/fund/MIG00>. Acesso em: 03 dez. 2021.

<sup>502</sup> Idem

financeiro e garantidor do MPTF, responsável por gerir as contribuições<sup>503</sup>. As decisões são tomadas coletivamente e por consenso e o escritório do fundo fiduciário do PNUD foi designado como Agente Administrativo, em virtude de suas reconhecidas *expertise*, eficiência e transparência<sup>504</sup>.

O MPTF recebeu projetos de programas de ação conjunta, divididos em cinco áreas temáticas nas quais foram agrupados os objetivos do Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular<sup>505</sup>. Tais projetos foram analisados sob três pressupostos: alinhamento com os ODS; alinhamento com os objetivos do Pacto Global aqui tratado; efetividade operacional e performance<sup>506</sup>. A ação conjunta é padrão eleito a partir da valorização de três (dentre dez<sup>507</sup>) dos princípios norteadores do Pacto, quais sejam a) o já mencionado *people-centered approach*, b) *whole-of-government approach* e c) *whole-of-society approach*, que tratam da co-participação e da co-responsabilidade de todos os atores envolvidos no processo.

---

<sup>503</sup> Idem

<sup>504</sup> Idem

<sup>505</sup> Área Temática 1 - Promover discurso baseado em fatos e dados, política e planejamento; Área Temática 2- Proteger os direitos humanos, a segurança e o bem-estar dos migrantes, inclusive pela constatação de gatilhos e pela mitigação de situações de vulnerabilidade na migração; Área temática - 3 Lidar com a migração irregular, incluindo a gestão de fronteiras e o combate ao crime transnacional; Área Temática 4 - Facilitar a migração regular, o trabalho decente e reforçar os efeitos positivos da mobilidade humana para o desenvolvimento; Área Temática 5 - Melhorar a inclusão social e integração de migrantes. Tradução livre. No original: *Thematic Area 1 Promoting fact-based and data-driven migration discourse, policy and planning; Thematic Area 2 Protecting the human rights, safety and wellbeing of migrants, including through addressing drivers and mitigating situations of vulnerability in migration; Thematic Area 3 Addressing irregular migration including through managing borders and combatting transnational crime; Thematic Area 4 Facilitating regular migration, decent work and enhancing the positive development effects of human mobility; Thematic Area 5 Improving the social inclusion and integration of migrants* (Idem, p. 12).

<sup>506</sup> MIGRATION MULTI-PARTNER TRUST FUND. **Progress Report 2019 – 2020**. Op. cit.

<sup>507</sup> Os dez princípios norteadores do Pacto Global para a Migração Ordenada, Segura e Regular são: Cooperação Internacional; Direitos Humanos; Abordagem de toda a Sociedade; Soberania Nacional; Estado de Direito e Devido Processo Legal; Desenvolvimento Sustentável; Abordagem de Todo o Governo; Abordagem Centrada nas Pessoas; Sensibilidade às Questões de Gênero; Sensibilidade às questões Envolvendo Crianças. Tradução livre. No original: *International Cooperation; Human Rights; Whole-of-society Approach; National Sovereignty; Rule of law and Due Process; Sustainable Development; Whole-of-government Approach; People-Centred; Gender-Responsive; Child-sensitive* (GLOBAL COMPACT FOR SAFE, ORDERLY AND REGULAR MIGRATION, parágrafo 14).

No que diz respeito à zona de interesses deste trabalho, vale anotar que toda a inteligência havida para o MPTF se alinha com a efetivação da prestação previdenciária enquanto bem público global: o campo de interdependência, que remete à ação conjunta; a aplicação dos princípios valorizados, que ressaltam o interesse de toda a comunidade internacional relativo às externalidades positivas da prestação e às externalidades negativas de sua ausência; o alinhamento aos ODS (v. Capítulo 2, supra); e o *know-how* das estruturas administrativas dos AIPSS, que lidam com a comunicação relativa ao acervo previdenciário dos migrantes trabalhadores (viabilidade de performance e de efetividade operacional).

O objetivo 22 do Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular foi inserido na área temática 5, que trata da inclusão social e integração de migrantes às sociedades de destino. Mas há que se observar que também se adequa ao quanto tratado pela área temática 4, relativa ao trabalho decente e, notadamente, aos efeitos positivos da mobilidade humana para o desenvolvimento, pelo que poderia estar contemplado em projetos de ambas as áreas. Se o MPTF é financiado e/ou administrado pelos três atores envolvidos na relação-jurídica previdenciária (migrante, sociedade civil e Estado) e se a previdência social se inclui dentre os Objetivos do Pacto, não há razão para centralizar ações de financiamento nos Estados de origem, ainda que tais ações sejam benéficas inclusive por ampliar o campo de decisão quanto a migrar ou não.

Haveria margem, por exemplo, para o custeio inicial relativo ao período de carência para benefícios acidentários ou por incapacidade de migrantes anteriormente inseridos no mercado de trabalho informal. Um projeto de inserção laborativa que, por exemplo, contemplasse o possível acesso ao Fundo na ocorrência de sinistro incapacitante que atingisse migrante inserido em tal projeto, trabalhador informal no país de origem, e que não tenha ainda completado os meses de contribuição necessários à aquisição do direito ao benefício no destino.

Os números absolutos apresentados ao início do item 2.3.2, supra, alertam para a existência de *milhões* de pessoas em situação de distância relativa ao seu local de origem, com possível ausência da incidência de ordenamento jurídico doméstico sobre suas situações pessoais, de modo a lhes garantir proteção (ao menos expectativa de proteção) imediata de sua dignidade. Nada obstante, os números relativos, expõem uma fatia de tamanho bastante reduzido de população mundial que invoca o compartilhamento de responsabilidade pela preservação da dignidade humana de modo a que não se deixe *ninguém pra trás*<sup>508</sup>. Tanto é assim, que a migração de pessoas em situação de trabalho tem sido sempre tratada sob pressupostos internos e unilaterais, porque não causa os *incômodos* dos grandes fluxos de migrantes forçados<sup>509</sup>. Se a fatia de pessoas em situação de trabalho, relativa à população global, é pequena, a fatia de informais é ainda um pouco menor, de modo que, sem se olvidar os desafios relativos à atração de doadores para o Fundo em questão, e a quantidade de projetos apresentados, não há motivos para que as ações de custeio não possam ser eventualmente também contempladas. E, ainda assim, uma vez acessado o fundo fiduciário para a cobertura de riscos, poderiam ser estabelecidos esquemas de reposição mensal custeados pelo beneficiário, pelo Estado de origem e pelo Estado de destino, em estreito vínculo de interdependência.

---

<sup>508</sup> *Leave no one behind* é o compromisso central da Agenda 2030. “Representa o compromisso inequívoco de todos os Estados Membros da ONU de erradicar a pobreza em todas as suas formas, acabar com a discriminação e a exclusão e reduzir as desigualdades e vulnerabilidades que deixam as pessoas para trás e minam o potencial dos indivíduos e da humanidade como um todo”. Tradução livre. No original: “*It represents the unequivocal commitment of all UN Member States to eradicate poverty in all its forms, end discrimination and exclusion, and reduce the inequalities and vulnerabilities that leave people behind and undermine the potential of individuals and of humanity as a whole*”. (UN SUSTAINABLE DEVELOPMENT GROUP. **Universal Values. Principle Two: leave no one behind**, 2021. Disponível em: <https://unsdg.un.org/2030-agenda/universal-values/leave-no-one-behind>. Acesso em: 22 nov. 2021.

<sup>509</sup> HOLLIFIELD, James. Migration and the Global Mobility of Labor: a public goods approach. In: KOSLOWSKI, Rey. **Global Mobility Regimes**. Londo: Palgrave McMillan, p. 219 – 240, 2011.

São pressupostos que justificam o acesso ao fundo fiduciário como política coletiva para a integração de valores que protejam patrimônio previdenciário já adquirido ou em curso de aquisição, sem que se ponham em risco outros projetos dependentes do mecanismo em questão.

Repare-se que o fundo fiduciário de que aqui se trata está assentado em bases de solidariedade<sup>510</sup>, dessa solidariedade alçada contemporaneamente a patamar jurídico universal, e que passa a impor tanto a responsabilidade de todos pela manutenção do grupo, quanto a determinar obrigações verticais do Estado na preservação da dignidade humana de quaisquer indivíduos e vice-versa, o que comunga com a ideia de bem público global associada à previdência.

Conforme se verifica, mesmo em sede de Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, os roteiros de implementação da prestação previdenciária em cenário migratório ainda carecem de fundamentação porque parecem não colocar direito/prestação aqui discutido no lugar de importância a que pertence. Relevante o fato de que a divisão do bolo existente para o MPTF ainda não contemplou quaisquer dos projetos relacionados à área temática 5<sup>511</sup>, em vista da eleição de prioridades realizada. Ainda que não se olvide a desproporção entre necessidades e possibilidades, e não se discuta aqui o mérito das decisões relativas ao destino dos valores, esta lacuna relativa ao campo em que se encontram os direitos de seguridade acendem o sinal de que a atenção da comunidade de atores precisa ser direcionada também para tais questões.

O que se espera é que o viés dos bens públicos globais possa despertar os atores da relação jurídico-previdenciária para ações cooperativas que tenham o condão de tirar o máximo de proveito econômico da espécie, sem olvidar como prioritária a proteção do ser humano em contexto de migração.

---

<sup>510</sup> Informações disponíveis em: < <https://migrationnetwork.un.org/mptf>>. Acesso em: 03 nov. 2021.

<sup>511</sup> Op. cit., p. 22.

## CONCLUSÃO

Este estudo objetivou um giro de racionalidade relativo à disposição dos Estados em cooperar para a garantia do direito à previdência social do ser humano em situação de migração.

Fala-se de aqui de prestação historicamente tratada em cenário interno, sob pressupostos de soberania e de territorialidade e que parece se manter sob tais premissas mesmo diante do fenômeno da migração de pessoas em condições de adequação a novos mercados de trabalho e, portanto, em potencial condição de vinculação a esquemas de seguro público havidos em Estados diversos.

Considerando-se que o direito ao seguro previdenciário é adquirido por acúmulo financeiro no decorrer do tempo, é certo que a migração internacional enseja o interesse de portabilidade da parcela adquirida e daquela em curso de aquisição. Ao mesmo tempo, surge o interesse de evitar que haja tributação dupla, na origem e no destino.

Os AIPs são os instrumentos clássicos voltados à concretização de referidos interesses. Se inserem em regimes que contam com normas principiológicas, mas ao final, são eles mesmos os documentos disponíveis para a prática. Ocorre que as externalidades positivas relacionadas à sua formação não têm sido exploradas de modo a disseminar ainda mais a formação de tais acordos, pelo que, ao contar apenas com estes instrumentos, a prestação previdenciária remanesce fornecida de modo incompleto.

Por outro lado, aqui se trata de prestação que está diretamente relacionada a três funções centrais do Estado: segurança (em sentido amplo); comércio e investimento; regulação migratória<sup>512</sup>. Ao mesmo tempo, a despeito da margem de interesse, também é espécie de prestação não atendida pelo mercado em termos plenos. E, diante de casos em que a capacidade de mercado é insuficiente, seja porque não há capital disponível, ou porque a perda máxima

---

<sup>512</sup> HOLLIFIELD, James. Op. cit.

potencial não pode ser estimada, abre-se espaço à atuação governamental, o que finda por qualificar tal prestação como um bem público.

No caso da previdência social além da incapacidade de provisão do mercado, se constata patente relevância social. Com efeito, as prestações previdenciárias podem ser instrumentos de cessação ou, ao menos, de mitigação do estado de vulnerabilidade, porque dizem respeito à substituição de proventos de trabalho, por prestação de seguro, em caso de ocorrência de sinistros previstos em norma, o que (re)habilita a autonomia do titular da prestação, garantindo-lhe meios para a superação de vulnerabilidades temporais, espaciais, socioculturais e sociopolíticas<sup>513</sup>.

Quando esta relevância é transposta para o cenário da migração, se tem tal bem público caracterizado em público e global, porque passa a ser instrumento destinado à cessação de estado de vulnerabilidade em contexto migratório.

O agente principal do fenômeno migratório (o migrante) está exposto, desde o momento em que toma a decisão de partir, à ausência de um quadro completo de informação sobre as condições sociais, culturais, econômicas e políticas do país de destino; à incapacidade de se comunicar; à discriminação e exclusão culturais; a limitações impostas pelas condições de admissão; à ausência de regulamentação profissional no destino; e, principalmente, ao quanto mais nos interessa, à exclusão de prestações de proteção social, como aquelas de seguridade social, dentre estas a previdência social<sup>514</sup>. Ao mesmo tempo, e por outro lado, na condição de migrante, agrega valores, não somente ao Estado, mas à própria sociedade de destino, em termos de diversidade cultural, capacidade de empreender, disposição de preenchimento das lacunas do mercado de trabalho, contribuição ao aporte de tributos, ainda que pelo consumo.

---

<sup>513</sup> Idem, p. 13.

<sup>514</sup> INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. Access and Portability of Social Protection Entitlements for Migrant Workers. **On Line Discussion Summary**, 2013. Disponível em: <[http://www.oit.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-manila/documents/publication/wcms\\_351255.pdf](http://www.oit.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-manila/documents/publication/wcms_351255.pdf)>. Acesso em: 27 nov. 2021.

Estas situações demonstram um interesse de mão dupla: quanto à responsabilidade de proteger a dignidade humana do migrante e quanto ao aporte socioeconômico e cultural que o migrante opera nas sociedades de destino.

E sendo certo que todos os Estados do mundo estão em rota de migração internacional, como origem, destino ou trânsito, delinea-se um interesse global voltado à prestação previdenciária em contexto de migração. Com efeito, a evolução do conhecimento tecnológico permitiu ao mundo encurtar as suas fronteiras, tanto em termos de comunicações e fluxos de capitais, como em termos de transportes e intercâmbios culturais, dando ensejo a fenômenos migratórios complexos e fluidos.

Em vista desses efeitos da globalização, que delimita um cenário de interdependência e garante que qualquer ação de um Estado possa ter repercussões profundas sobre o sistema internacional como um todo ou, ao menos, sobre o campo de decisão de outros Estados, o Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento formularam o conceito de bem público global como um mecanismo de proteção para o desenvolvimento humano e econômico.

A noção de bem público global aplicada à previdência social pode reforçar a governança e as ações de cooperação nesta matéria, especialmente para a proteção de migrantes. Neste sentido, as sugestões apresentadas no último capítulo demonstram que a perspectiva dos bens públicos globais associada à prestação previdenciária tem o condão de ampliar o escopo pessoal de proteção, despertando o interesse para que se incluam novos beneficiários e novos custeadores e o escopo funcional, diante da constatação de motivos com maior poder de incentivo à vinculação estatal.

Estudo recente (publicado em 2020) sobre a utilização dos termos colaboração, coordenação e cooperação em sede de relações internacionais deixa claro, mediante farto levantamento bibliográfico, que a cooperação é o passo natural subsequente à coordenação,

consistindo a primeira no estabelecimento dos objetivos comuns e a segunda na implementação destes objetivos<sup>515</sup>. Assim,

[c]oordenação e cooperação podem implicar uma predisposição (atitude) e atividade conjunta (comportamento), isto é, comunicação bilateral (incluindo negociação) entre os parceiros com o objetivo de estabelecer objetivos comuns (no caso de coordenação) ou alcançar esses objetivos (no caso de cooperação). A coordenação requer uma ação conjunta, visto que se trata do acordo sobre objetivos comuns por meio da comunicação bilateral ou multipartidária [...]. No entanto, a cooperação não se restringe a instâncias onde os parceiros física ou virtualmente trabalham juntos ou os parceiros mantêm comunicação bilateral<sup>516</sup>.

Ora, se o que se tinha até aqui, como referido na Introdução, era a efetivação parcial da previdência internacional, em termos de coordenação, e se o que se elaborou foi a delimitação de *status* de bem público global da previdência social, indicando-se todo o cenário de interdependência estatal relativa ao bem referido, é natural que se promova o giro de concepção para práticas mais cooperativas, notadamente diante do contexto de governança idealizado pela comunidade internacional e exposto pelo Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular.

---

<sup>515</sup> Tradução livre. No original: *Coordination and cooperation might entail a predisposition (attitude) and joint activity (behavior)—that is, bilateral communication (including negotiation) among the partners aimed at setting common goals (in the case of coordination) or at achieving those goals (in the case of cooperation). Coordination requires joint action, given that it concerns the agrément on common goals through bilateral or multiparty communication* (CASTAÑER, Xavier; OLIVEIRA, Nuno. Collaboration, Coordination and Cooperation Among Organizations: establishing the distinctive meanings of the terms through a systematic literature review. **Journal of Management**, v. 6, n. 6, p. 965 – 1001, 2020).

<sup>516</sup> Idem, p. 985.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Dimitri Brandi. **A Previdência Social Como Instrumento de Intervenção do Estado Brasileiro na Economia**. 2016. 322 p. Tese (Doutorado em Direito Econômico) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

ADEMA, Willem; LADAIQUE, Maxime. How Expensive is the Welfare State? Gross and Net Indicators in the OECD Social Expenditure Database (SOCX). **OECD Social, Employment and Migration Working Papers n. 92**, OECD Publishing, 2009.

AFONSO, José Roberto R. Desenvolvimento, Trabalho e Seguro Social: volta a Keynes para enfrentar novos desafios. *Revista do BNDES*, v. 25, n. 50, p. 203-245, dez. 2018.

ALTINAY, Hakan. Global Norms as Global Public Goods. **Global Policy Essay**, Apr. 2013. Disponível em: <https://www.globalpolicyjournal.com/sites/default/files/pdf/Altinay%20-%20Global%20Norms%20as%20Global%20Public%20Goods%2004.13.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2019.

ARAÚJO, Orlando de. **O Trabalhador Global e a Previdência**, Rio de Janeiro: LumenJuris, 2013.

ATKINSON, Anthony B. Social Insurance. The Fifteenth Annual Lecture of the Geneva Association. **The Geneva Papers on Risk and Insurance Theory**, v. 16, n. 2, p. 113 – 131, 1991.

ATKINSON, Adele; MESSY, Flore-Anne. **Financial Education for Migrants and their Families**. OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions No. 38, 2015. Disponível em: < <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5js4h5rw17vh-en.pdf?expires=1637703520&id=id&accname=guest&checksum=B2B4019A6AD11564A6E34CEA175A82F0>>. Acesso em: 23 nov. 2021.

AUGENSTEIN, Daniel. To Whom it May Concern: International Human Rights Law and Global Public Goods. **Indiana Journal of Global Legal Studies**, n. 23, p. 225 – 248, 2016.

AVATO, Joahna; KOETTL, Johannes; SABATES-WHEELER, Rachel. Social Security Regimes, Global Estimates and Good Practices: the Status of Social Protection for International Migrants. **World Development**, v. 38, n. 4, p. 455–466, 2010.

ALXELROD, Robert. *The Evolution of Cooperation*, Nova Iorque: Basic Books, 1984.

AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert O. Achieving Cooperation Under Anarchy. In: OYE, Keneth A (editor). **Cooperation Under Anarchy**, Chichester: Princeton University Press, 1986. p. 239.

BARR, Nicholas A. Economic Theory and the Welfare State: a survey and interpretation. London: **LSE Research Online**, 2005.

BARRET, Scott. **Why Cooperate? The Incentive to Provide Global Public Goods**. New York: Oxford University Press, 2007.

BARROS, Pedro Pita; SICILIANI, Luigi. Public and Private Sector Interface. In: PAULY, Mark V.; McGUIRE, Thomas G.; BARROS, Pedro P. **Handbook of Health Economics**, v. 02, Elsevier, p. 928 – 1001, 2011.

BATISTA, Flávio Roberto. A Organização Constitucional da Seguridade Social e sua Reforma: possibilidades de leitura sistemática. In: RIBEIRO, Rodrigo *et al* (org.). **A Seguridade Social em Questão: da normatividade à jurisprudência**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, p. 15 – 30, 2016.

BLACK, Sandra E.; ROTHSTEIN, Jesse. An Expanded View of Government's Role in Providing Social Insurance and Investing in Children. **Economists for Inclusive Prosperity**, fev. 2019. Disponível em: < <https://econfp.org/policy-briefs/an-expanded-view-of-governments-role-in-providing-social-insurance-and-investing-in-children/>>. Acesso em: 31 ago. 2021.

BEETHAM, David. What Future for Economic and Social Rights? **Political Studies Association**, Sheffield, v. XLIII, p. 41-60, 1995.

BERG, Rob D. van. **Evaluating Public Goods. Evaluation of the Funding of Global Public Goods**. OECD/DAC Evaluation Network, 2015. Disponível em: < <https://www.oecd.org/dac/evaluation/Evaluation-of-Global-Public-Goods-Evalnet-note.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2021.

BISMARCK VERSUS BEVERIDGE: a comparison of social insurance systems in Europe. **CESifo DICE Report**, Munich, v. 6, n. 4, p. 69 – 71, Winter 2008.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 10<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

BODANSKY, Daniel. What's in a Concept? Global Public Goods, International Law and Legitimacy. **EJIL**, v. 23, n. 3, p. 651 – 668, 2012.

BORGES, Izaias de Carvalho. **Estudo temático: Uma análise do alcance das Metas dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio**. Campinas: PUC Campinas, 2018. p.06. Disponível em: [https://www.puc-campinas.edu.br/wp-content/uploads/2018/10/tematico\\_04.pdf](https://www.puc-campinas.edu.br/wp-content/uploads/2018/10/tematico_04.pdf). Acesso em 25 out. 2020.

BOSCHETTI, Ivanete. Implicações da Reforma da Previdência na Seguridade Social Brasileira. **Psicologia & Sociedade**, v. 15, n. 1, p. 57 – 96, 2003. p. 64.

BOUCINHAS FILHO, Jorge Cavalcanti. Convenções internacionais sobre migração de trabalhadores. In: ALVARENGA, Rubia Zanotelli e COLNAGO, Lorena de Melo Rezende (coord.). **Direito internacional do trabalho e as convenções internacionais da OIT comentadas**. São Paulo: LTr, p. 289-296, 2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA. **Acordos Internacionais**. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/a-previdencia/assuntos-internacionais/assuntos-internacionais-acordos-internacionais-portugues/>. Acesso em: 21 mai. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA. **Acordos Internacionais de Previdência Social**. Brasília: MT, CNIg, MF, 2018.

BROWN, Eryn. Why Jobless Payments Serve the Public Good? **Knowable Magazine**, 11 ago. 2011. Disponível em: <<https://knowablemagazine.org/article/society/2020/why-unemployment-insurance-is-a-public-good>>. Acesso em: 27 set. 2021.

BUCHANAN, James. **The Demand and Supply of Public Goods**. Chicago: Rand McNally, 1968.

BUTTER, Frank A. G.; KOCK, Udo. Social Security, Economic Growth and Poverty: theoretical considerations and guidelines for institutional arrangements. **Seminar Poverty Reduction and Social Policy and the Life Cycle in Europe and East Asia**, Amsterdam, oct. 2000.

CASTAÑER, Xavier; OLIVEIRA, Nuno. Collaboration, Coordination and Cooperation Among Organizations: establishing the distinctive meanings of the terms through a systematic literature review. **Journal of Management**, v. 6, n. 6, p. 965 – 1001, 2020.

CARBONE, Maurizio. Supporting or Resisting Global Public Goods? **The Policy Dimension of a Contested Conception Global Governance**, n. 13, p. 179 – 198, 2007.

CELLI JUNIOR, Umberto. **Comércio de Serviços na OMC: liberalização, condições e desafios**, Curitiba: Juruá, 2009.

CHETTY, Raj. BRUICH, Gregory A. Public Economic Lectures. Part 6: Social Insurance. Harvard University. **YouTube**, 2012. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=DEVvVxrVyB4>. Acesso em: 01 mar. 2021.

CHOLEWINSKI, Ryszard. Migration for Employment. In: PLENDER, Richard (eds.) **Issues in International Migration Law**. Leiden: Brill Nijhoff, p. 27 – 80, 2015.

COMPARATO, Fabio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 6ª ed. revista e ampliada São Paulo: Saraiva, 2008.

CONSTANT, Amelie F. Do Migrants Take the Jobs of Native Workers? **IZA World of Labor**, 2014. Disponível em: <<https://wol.iza.org/uploads/articles/10/pdfs/do-migrants-take-the-jobs-of-native-workers.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2021.

COUNCIL OF EUROPE. **Explanatory Report to the European Code of Social Security (Revised)**, 6 nov. 1990. Disponível em: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800f1251>. Acesso em: 26 nov. 2021;

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. Renda Mínima – uma apresentação. In: CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; VILLELA, José Corrêa; LINS, Carlos Otávio Bandeira (coord.). **Renda Mínima**. São Paulo: LTr, p. 7 – 17, 2003.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha. **Curso de Direito da Seguridade Social**, 7ª edição, São Paulo: Saraiva, 2013.

COSTA, José Augusto Fontoura. *Globalização e o Fim do Estado*. In: DERANI, Cristiane; COSTA, José Augusto Fontoura. **Globalização e Soberania**, Curitiba: Juruá, p. 33-60, 2004.

COSTA, José Augusto Fontoura. **Direito internacional do investimento estrangeiro**. Curitiba: Juruá, 2010.

COTTIER, Thomas; SHINGAR, Anirudn. **Migration, Trade and Foreign Direct Investment in the First Twenty Century: towards a new common sense of humankind**. Geneva: IOM, 2019.

COX, Michel. Paradigm Shifts and 9/11: international relations after the Twin Towers. **Security Dialogue**, n. 33, v. 2, 2002. Disponível em: < <https://www.prio.org/Publications/Publication/?x=2780#4>>. Acesso em: 26 out. 2021.

CRISP, Jeff. **The Local Integration and the Local Settlement of Refugees: a conceptual and historical analysis**. 2004. Disponível em: < <https://www.unhcr.org/407d3b762.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2021.

CZAIKA, Mathias; HAAS, Hein de. The globalization of migration: has the world become more migratory? **International Migration Review**, v. 48, n. 2, p. 283–323, 2014.

DAMON, Julien. **The socio-economic impact of social security**. Issa Research Report. Geneva: ISSA, 2016).

DESAI, Meghnad. Public Goods: a historical perspective. In: KAUL, Inge. et. al. **Global Public Goods: managing globalization**. New York: Oxford University Press, p. 63 – 77, 2003.

DANISH REFUGEE COUNCIL; INTERNATIONAL RESCUE COMMITTEE; NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL. **The Global Compact on Refugees Three Years On: navigating barriers and maximising incentives in support of refugees and host countries**, 2021. Disponível em: < [https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/gcr-3-years-on/the-global-compact-on-refugees-three-years-on-irc\\_drc\\_nrc.pdf](https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/gcr-3-years-on/the-global-compact-on-refugees-three-years-on-irc_drc_nrc.pdf)>. Acesso em: 22 nov. 2021.

DILL, Alexander. **The SDGs are Public Goods – costs, sources and measures of financing development**. Basel Institute of Commons and Economics, 2018. Disponível em: < [https://developmentfinance.un.org/sites/developmentfinance.un.org/files/The\\_SDGs\\_are\\_public\\_goods\\_IATF\\_2019.pdf](https://developmentfinance.un.org/sites/developmentfinance.un.org/files/The_SDGs_are_public_goods_IATF_2019.pdf)>. Acesso em: 30 out. 2021.

DONNELLY, Jack. The Relative Universality of Human Rights. **Human Rights Quarterly**, v. 29, n. 2, p. 281 – 306, 2007.

DONNELLY, Jack. **Universal Human Rights: in theory & practice**. Ithaca: Cornell University Press, 2003.

EIDE, Asbjorn. Social Rights. In: SMITH, Rhona K. M.; VAN DEN ANKER, Christen. **The essentials of Human Rights**. Londres, Hodder Arnold, 2005.

EINAN, Liran; FINKELSTEIN, Amy; CULLEN, Mark. Estimating Wealfare in insurance Markets Using Variation in Prices. **The Quarterly Journal of Economics**, v. CXXV, n. 3, p. 877 – 921, ago. 2020.

EVANGELHO SEGUNDO SÃO MATEUS. **Bíblia**, Novo Testamento, Capítulo 25, Versículos 14 – 30.

FAGNANI, Eduardo. **Previdência social e desenvolvimento econômico**. In: SEMINÁRIO DESAFIOS PARA A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL, 2007. Brasília: Instituto de Políticas Econômicas Aplicadas e Embaixada Britânica no Brasil, 06 – 07 dez. 2007.

FERREIRA, Sérgio Guimarães. Sistemas Previdenciários no Mundo: Sem “Almoço Grátis”. In: TAFNER, Paulo; GIAMBIAGI, Fabio (Org.). **Previdência no Brasil: Debates, Dilemas e Escolhas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

FINNEMORE, Martha. **National Interests in International Society**. Ithaca: Cornell University Press, 1996.

GALEA, Sandro. Public Health as a Public Good. **Boston University. School of Public Health**, 2016. Disponível em: <<https://www.bu.edu/sph/news/articles/2016/public-health-as-a-public-good/>> Acesso em: 07 out. 2021.

GINNENKEN, Wouter van. Making Social Security Accessible to Migrants. In: **World Social Security Forum**, Cape Town, 2010.

GOLDSMITH, Jack; POSNER, Eric A. **The Limits of International Law**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

GOLDSTEIN, Mauricio. **Novas Organizações para uma Economia: um mundo onde as empresas, pessoas e o planeta prosperam juntos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança Global e Regimes Internacionais**. São Paulo: Almedina, 2011.

GOUDSWAARD, Kees; CAMINADA, Koen. Social security contributions: Economic and public finance considerations. **International Social Security Review**, v. 68, n.4, 25-45, 2015.

GRUCHALLA-WESIERSKI, Tadenz. A Framework for Understanding “Soft Law”. **McGill Law Journal**, n. 30, p. 37 – 88, 1984.

GULLO, Marcelly Fuzaro. **O Brasil e a regulamentação dos investimentos estrangeiros o âmbito do comércio internacional, bilateral e regional**. In: 3ª Semana jurídica da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto - USP, 2010, Ribeirão Preto. Anais da 3ª Semana Jurídica, 2010.

GUZMAN, Andrew. **How International Law Works: a rational choice theory**. London: Oxford University Press, 2008.

HAYEK, Friedrich A. von. **Law, Legislation and Liberty: a new statement of the liberal principles of justice and political economy**. Vol. 3. London: Routledge, 1982.

HAYEK, Friedrich A. von. **O Caminho da Servidão** (1944). Tradução de Anna Maria Capovilla, José Ítalo Stelle e Liane de Moraes Ribeiro. São Paulo : Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

HIEGER, Melissa; SHIPMAN, William. Common Objections to a Market-Based Social Security System:A Response. **Social Security Choice Paper n. 10**, Cato Institute, 1997. Disponível em: < <https://www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/ssp10.pdf>>. Acesso em 1 dez. 2021.

HOLLIFIELD, James. Migration and the Global Mobility of Labor: a public goods approach. In: KOSLOWSKI, Rey. **Global Mobility Regimes**. Londo: Palgrave McMillan, p. 219 – 240, 2011.

HOLZMAN, Robert. Do Bilateral Social Security Agreements Deliver on the Portability of Pension and Health Care Benefits? A Summary Policy Paper on Four Migration Corridors Between EU and non-EU Member States. **IZA Journal of European Labor Studies**, v. 5, p. 17 – 51, 2016.

HORNE, L. Insurance and Equality Revisited. **Public Affairs Quarterly**, n. 32, v. 3, p. 205 – 225, 2018.

HU, Aiqun; MANNING, Patrick. The Global Social Insurance Movement Since the 1880s. **Journal of Global History**, n. 5, p. 125 – 148, 2010.

IOANNOU, Christina. The Problem of Collective Action: A Critical Examination of Olson’s Solution of ‘Selective Benefits’. **International Journal of Business and Social Research**, v 2, n. 2, p. 151-157, 2012.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Extending Social Protection to Migrant Workers, Refugees and their Families: a guide for policymakers and practitioners**. Geneva: ILO, 2021.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION; INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION. **Social Protection Spotlight. Social protection for migrant workers: A necessary response to the Covid-19 crisis**. Geneva, ILO/ISSA, 23 jun. 2020

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **The Global Compact for Migration, s.d**. Disponível em: <https://www.iom.int/global-compact-migration>. Acesso em: 10 mai. 2019.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. **International Labor Standards on Social Security**, s/d. Disponível em: < <http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/social-security/lang--en/index.htm>>. Acesso em: 03 nov. 2021.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Social Protection for Migrant Workers**, s/d. Disponível em: <https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/policy-areas/social-protection/lang--en/index.htm>. Acesso em: 27 mai. 2019.

INTERNATIONAL LABOUR CONFERENCE. **Social Security and the Rule of Law**. ILO: Geneva, 2011.

INTERNATIONAL LABOR OFFICE. **Social Security: a new consensus**. Geneva: ILO, 2001. V. Declaração da Filadélfia. Disponível em [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/genericdocument/wcms\\_336957.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/genericdocument/wcms_336957.pdf). Acesso em 09 nov. 2021.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. **Access and Portability of Social Protection: entitlements of migrant workers**. Online Discussion Summary, 2013. Disponível em: <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-manila/documents/publication/wcms\\_351255.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-manila/documents/publication/wcms_351255.pdf)>. Acesso em: 11 out. 2017.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. **World Social Protection Report 2020-22: social protection at the crossroads – in pursuit of a better future**. Geneva: ILO, 2021. Não há dados disponíveis sobre a cobertura atual de previdência social para todos os países do mundo, como se verifica em <https://ourworldindata.org/grapher/coverage-of-social-insurance-programs>>. Acesso em: 06. nov. 2021. E em: <[https://data.worldbank.org/indicator/per\\_si\\_allsi.cov\\_pop\\_tot](https://data.worldbank.org/indicator/per_si_allsi.cov_pop_tot)>. Acesso em: 06 nov. 2021.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. **World Social Protection Report 2020-22: social protection at the crossroads – in pursuit of a better future**. Geneva: ILO, 2021.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. From Bismarck to Beveridge: social security for all. **World of Work** Geneve, n. 67, 2009.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Social Security Coordination for non-EU countries in South and Eastern Europe: a legal analysis**. Budapest: ILO, 2012.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. Access and Portability of Social Protection Entitlements for Migrant Workers. **On Line Discussion Summary**, 2013. Disponível em: <[http://www.oit.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-manila/documents/publication/wcms\\_351255.pdf](http://www.oit.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-manila/documents/publication/wcms_351255.pdf)>. Acesso em: 27 nov. 2021.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Labour Migration**, 2021. Disponível em: <<https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/lang--en/index.htm>>. Acesso em: 23 nov. 2021.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Extending Social Protection to Migrant Workers, Refugees and Their Families: a guide for policymakers and practioners**. Geneva: ILO, 2021.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Balance of Payment and International Investment Position Manual**, 6ª edição (BMF6), Washington DC: IMF, 2009.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **World Report 2010**. The Future of Migration: Building capacities for change. Geneva: IOM, 2010. p. 152. Disponível em: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2010\\_english.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2010_english.pdf). Acesso em: 30 nov. 2021.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **Social Security Coordination for non-EU Countries in South and Eastern Europe**: a legal analysis. Budapest: ILO, 2012.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **World Migration Report 2020**. Geneva: IOM, 2020. Disponível em: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2020.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf). Acesso em 19 nov. 2021.

INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION. **Handbook on the Extension of Social Security Coverage to Migrant Workers**. Geneva: ISSA, 2014. Disponível em: < <https://ww1.issa.int/sites/default/files/documents/publications/2-handbook-extension-migrants-26562.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2021.

INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION. About Social Security. **International Social Security Agreements**, 2019. Disponível em: <https://ww1.issa.int/international-agreements>. Acesso em: 25 jun. 2019.

INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION. **História**. Disponível em: <https://ww1.issa.int/pt/about/history>. Acesso em: 09 nov. 2021.

INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION. **Sobre nós**. Disponível em: <https://ww1.issa.int/the-issa>. Acesso em: 30 nov. 2021.

INTER-PARLAMENTARY UNION. Migration, Human Rights and Governance: Handbook for Parliamentarians. Inter-Parliamentary Union and the International Labour Organization and the United Nations, 2016. Disponível em: < [MigrationHR\\_and\\_Governance\\_HR\\_PUB\\_15\\_3\\_EN.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HR/PUB_15_3_EN.pdf) (ohchr.org)> Acesso em: 02 dez. 2021.

JENKS, Bruce. The United Nations and Global Public Goods: historical contributions and future challenges. **International Development Policy: aid, emerging economies and global policies**, n. 3, p. 31 – 42, 2012.

\_\_\_\_\_. **From a MDG World to a SDG/GPG World: why the United Nations should embrace the concept of Global Public Goods**. Development Dialogue Paper n. 15. Dag Hammarskjöld Foundation, 2015.

JUBILUT, Liliana Lyra. Migrações e Desenvolvimento. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto do (Org.). **Direito Internacional e Desenvolvimento**. Barueri: Manole, p. 123-154, 2005.

JUBILUT, Liliana Lyra. L. O Estabelecimento de uma Ordem Social Mais Justa a Partir dos Direitos Humanos. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Edição Especial, p. 55-68, 2008.

JUBILUT, Liliana Lyra *et al* (org.). **Direitos Humanos e Vulnerabilidades e a Agenda 2030**. Boa Vista: EDUFRR, 2020.

JUBILUT, Liliana Lyra, *et al*. Dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS): a Agenda 2030 e os direitos humanos e vulnerabilidades. In: JUBILUT, Liliana Lyra *et al* (org.). **Direitos Humanos e Vulnerabilidades e a Agenda 2030**. Boa Vista: EDUFRR, p. 15 – 25, 2020.

JUBILUT, Liliana Lyra. LOPES, Rachel de Oliveira. Strategies for the Protection of Migrants through International Law. **Groningen Journal of International Law**, v. 5, n. 1, p. 34-56, 2017.

JUBILUT, Liliana Lyra; MEZZANOTTI, Gabriela; LOPES, Rachel de Oliveira. The “100 Points of Brasilia”: Latin America’s dialogue with the Global Compact on Refugees. In: JUBILUT, Liliana Lyra; MEZZANOTTI, Gabriela; SPINOZZA, Vera. **Latin America and Refugee Protection: regimes, logics and challenges**. New York: Berghahn Books, capítulo 8, *ebook*, 2021.

JUBILUT, Liliana Lyra; LOPES, Rachel de Oliveira; SILVA, Joanna de Angelis Galdino. O Acesso ao Direito ao Trabalho para Refugiados no Brasil. In: ANNONI, Danielle. **Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil**. Curitiba: Gedai/UFPR, p. 129-159, 2018.

JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima; TORRES, Daniel Bertolucci. Current Challenges to the International Protection of Refugees and Other Migrants: the role of and developments from the United Nations 2016 Summit. In: CROUCHER, Stephen; CAETANO, João R.; CAMPBELL, Elsa A. (ed.) **The Routledge Companion to Migration, Communication, and Politics**, edited by. London and New York: Routledge, p. 19-33, 2019.

KANKENMASTER, Bill. Global Migration: a Liberal Overview of causes, types, pros and cons. **Oxford Council on Good Governance**, Paper n. 2, 2017.

KATTELUS, Mikko. Understanding How the Power Market Creates Social Welfare and Utilises Flexibility is Essential for the Implementation of a Carbon-Free Future. **Fortum**, 21 jul. 202. Disponível em: < <https://www.fortum.com/about-us/forthedoers-blog/power-markets-social-welfare>>. Acesso em: 04 nov. 2021.

KAUL, Inge; GRUNBERG, Isabelle; STERN, Marc. A. Defining Global Public Goods. In: KAUL, Inge; GRUNBERG, Isabelle; STERN, Marc. A. (ed.). **Global Public Goods: international cooperation in the 21<sup>st</sup> century**. New York: Oxford University Press, 2 – 19, 1999.

\_\_\_\_ (ed). **Global Public Goods: International Cooperation in the 21<sup>st</sup> Century**. New York: Oxford University Press, 1999.

\_\_\_\_. Definindo Bens Públicos Globais. In: KAUL, Inge; GRUNBERG, Isabelle; STERN, Marc A. (ed). **Bens Públicos Globais: cooperação internacional no século XXI**. Tradução Zaida Maldonado. Rio de Janeiro: Editora Record, p. 41 - 58, 2012.

\_\_\_\_. **Global Public Goods; International Cooperation in the 21th Century: questions and answers**, New York, May 1999. Disponível em: [http://www.act.nato.int/images/stories/events/2010/gc/ws\\_gen\\_gpg\\_intlcoop.pdf](http://www.act.nato.int/images/stories/events/2010/gc/ws_gen_gpg_intlcoop.pdf). Acesso em: 26 jun. 2019.

KAUL, Inge et al. How to Improve the Provisions of Global Public Goods. In: KAUL, Inge et al (eds). **Providing Global Public Goods**. New York, Oxford: The United Nations Development Programme and Oxford University Press, p. 21 – 57, 2003.

KAUL, Inge. **Global Public Goods: a concept for framing the Post-2015 Agenda?** Discussion Paper. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2013. p. 7. Disponível em: < [https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP\\_2.2013.pdf](https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_2.2013.pdf)> Acesso em: 28 out. 2021.

KESSLER, Denis. Insurance Market Mechanisms and Government Interventions. **Journal of Bank and Finance**, N. 32, P. 4 – 14, 2008.

KINDLEBERGER, Charles P. International Public Goods without International Government. **The American Economic Review**, v. 76, n. 1 p. 1-13, 1986.

KOLEV, Alexandre. LA, Justina. Financing the Extension of Social Insurance to Informal Economy Workers: the role of remittances. **Working Paper n. 344**. OECD Development Centre. 2021. Disponível em: < <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/bbc70a07-en.pdf?expires=1638567824&id=id&accname=guest&checksum=2086B0509FA704B6E5491D18F3BAC34E>>. Acesso em: 03 dez. 2021.

KOPINSKI, Dominik; WROBLEWSKI, Marek. Reimagining the World Bank: global public goods in an age of crisis. **World Affairs**, v. 184, n. 2, p. 151 – 175, 2021.

KOSER-AKÇAPAR, Sebnem. Do Brains really going down the Drain? Highly skilled Turkish Migrants in the USA and the “Brain Drain” Debate in Turkey. **Revue Européenne des Migrations Internationales**, v. 22, n. 3, 2006.

KRASNER, Stefen D. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables, v. 36, n. 2, **International Regimes**, pp. 185-205, 1982.

KYN, Taekyoon. Social Rights as a Global Public Good: development, human rights and accountability. **Journal of International and Area Studies**, v. 20, n. 2, p. 21-37, 2013.

LAFER, Celso. *A Reconstrução dos Seres Humanos: um diálogo com o pensamento de Hanna Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

LANDES, Xavier; NERON, Pierre-Yves. Public Insurance and Equality: from redistribution to relation. **Res Publica**, v. 21, n. 2, p. 137 – 154, 2015.

LANZONA, Leonardo. Social Security as a Public Good. **Eagle Watch**, 21 jan. 2016. Disponível em: < <https://businessmirror.com.ph/2016/01/21/social-security-as-a-public-good/>>. Acesso em: 10 nov. 2021.

LE MONDE DIPLOMATIQUE BRASIL. **Bens Públicos Globais, um conceito revolucionário**, 30 mai. 2011. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/bens-publicos-globais-um-conceito-revolucionario/>. Acesso em 01 jul. 2019.

LEHER, Eli. A Politics of Public Goods. **National Affairs**, 2018. Disponível em: <https://www.nationalaffairs.com/publications/detail/a-politics-of-public-goods>. Acesso em: 23 set. 2021.

LONG, David; WOOLEY, Frances. Global Public Goods: critique of a UM discourse. **Global Governance**, v. 15, n. 1, p. 107 – 122, 2009.

LOPES, Rachel de Oliveira; GONÇALVES, Alcindo. Regimes Internacionais de Previdência Social como Meio de Proteção do Trabalhador Migrante. In: FREITAS JR. Antonio Rodrigues de; TORRES, Daniel Bertolucci; BOUCINHAS FILHO, Jorge Cavalcanti (org.). **Migração, Trabalho e Direitos Humanos**. São Paulo: LTr, p. 55 – 66, 2017.

LOUZADA, Lucas Mateus Gonçalves. **Materialidade do Direito à Previdência Social Face à Proteção Internacional dos Direitos Humanos: entendendo a norma de benefício**. Revista da Advocacia Geral da União, n. 35, v. 2, p. 25-82, 2014.

McADAM, Jane. The Global Compacts on Refugees and Migration: a new era for International Protection? **International Journal of Refugee Law**, v. 30, n. 4, p. 571–574, 2018.

MATIAS, Eduardo Felipe P. **A Humanidade e suas Fronteiras: do Estado Soberano à Sociedade Global**. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **A Seguridade Social na Constituição Federal**, 2ª edição, São Paulo: LTr, 1992.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Curso de Direito Previdenciário. Tomo II – Previdência Social**, 2 edição, São Paulo: LTr, 2007.

McCLANAHAN, Shea; BARRANTES, Alexandra. Worker’s Rights and Human Rights: resolving tensions through a multi-level social security agenda. **International Journal of Labour Research**, v. 10, n. 1, p. 13-25, 2021.

McNEILL, Desmond. Global Public Goods: a threat to Nordic Humanitarianism. In: PUYVALLÉE, Atoine de Bengy; BJORKDAHL, Kristian. **Gooders at the End of Aid**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 222 – 240, 2021.

McNUTT, Patrick. Public Goods and Club Goods. **0750 Encyclopedia of Law and Economics**, p. 927 – 951, 1999.

MASSAMBANI, Vania. **A Proteção Previdenciária no Acordo do Mercosul**, São Paulo: LTr, 2013.

MESSKOUB, Mahmood; SIEGMAN, Karin Astrid. **How Portable is MIGRATION MULTI-PARTNER TRUST FUND. Progress Report 2019 – 2020**, 2020. Disponível em: <https://mptf.undp.org/factsheet/fund/MIG00>. Acesso em: 03 dez. 2021.

MOULOUL, Alhousseini. **Compreender a Organização para a Harmonização do Direito dos Negócios em África**. s. d. Disponível em: <<https://www.ohada.com/uploads/actualite/636/compreender-a-ohada.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2021.

MORAES, Ricardo Quartim de. A Evolução Histórica do Estado Liberal ao Estado Democrático de Direito e sua Relação com o Constitucionalismo Dirigente. **Revista de Informação Legislativa**, n. 204, p. 269-285, 2014.

MOURA, Alexandre C. F. Elementos de Direito do Investimento Estrangeiro e as Cláusulas de Estabilização, **Revista Eletrônica de Direito Internacional** [on line], Belo Horizonte: CEDIN,

volume 12, 2º semestre, p. 52 – 91, 2103. Disponível em: [http://www.cedin.com.br/static/revistaeletronica/volume12/arquivos\\_pdf/sumario/Artigo\\_Alexandre\\_Moura.pdf](http://www.cedin.com.br/static/revistaeletronica/volume12/arquivos_pdf/sumario/Artigo_Alexandre_Moura.pdf). Acesso em: 11 out. 2017.

NICKLESS, Jason; SIEDL, Helmut. **Coordination of Social Security in the Council of Europe: shhort guide**. Council of Europe, 2004. Disponível em: [https://www.coe.int/t/dg3/sscsr/Source/SocSec%20coordination%20Short%20Guide\\_English.pdf](https://www.coe.int/t/dg3/sscsr/Source/SocSec%20coordination%20Short%20Guide_English.pdf) Acesso em: 02 dez. 2021.

NOLAN, Mary. Human Rights and Market Fundamentalism. **Max Weber Lecture** n. 2, 2014.

NOGUEIRA, Naron Gutierrez. **O Equilíbrio Financeiro e Atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado**. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2012.

NORDIC SOCIAL STATISTICAL COMMITTEE. **Social Protection in the Nordic Countries 2015/2016: scope, expenditure and financing**. Copenhagen: NOSOSCO, 2017.

NORTH AFRICA POST. **Africa: CIPRES member countries to establish common legislation for social security**, 30 out. 2019. Disponível em: <https://northafricapost.com/35069-africa-cipres-member-countries-to-establish-common-legislation-for-social-security.html>. Acesso em 29 nov, 2021.

OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS. **Autorizações de trabalho concedidas a estrangeiros, Relatório Anual 2014-2015**. Brasília: OBMigra, 2016.

ODEH, Lemuel Ekedegwa. A Comparative Analysis of Global North and Global South Economies. **Journal of Sustainable Development in Africa**, v. 12, n. 3, p. 338-348, 2010).

OLIVIER, Marius; AVINASH, Govindjee. Labor Rights and Social Protection of Migrants Workers: in search of a coordinated legal response. In: **Conference of The Labor Law Search Network (LLRN)**, Barcelona: LLRN, 2013, p. 24.

OLSON, Mancur. **The Logic of Collective Action, Public Goods and the Theory of Groups**. Cambridge: Harvard University Press, 1965.

OPINION THE FT VIEW. The World Bank Risks Sliding Into Irrelevance. **Financial Times**. London, 20 nov. 2014. Disponível em: <https://www.ft.com/content/0953c8cc-70bc-11e4-9129-00144feabdc0>. Acesso em: 31 out. 2021.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Development Assistance Committee Reflection Exercise. Investing in Development: a common cause in a changing world**, 2009. Disponível em: <https://www.oecd.org/dac/43854787.pdf>. Acesso em: 26 out. 2021.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Council. **Proposed Revision of the Mandate of the Development Assistance Committee (DAC)**. Note by the Secretary-General, 2010. Disponível em: [https://one.oecd.org/document/C\(2010\)123/en/pdf](https://one.oecd.org/document/C(2010)123/en/pdf). Acesso em: 26 out. 2021.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT; UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM. **Framework for SDG Aligned Finance**, 2020. Disponível em: <<https://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/Framework-for-SDG-Aligned-Finance-OECD-UNDP.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2021.

OSTROM, Elinor. Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. **The American Economic Review**, v. 100, n. 3, p. 641-672, 2010.

OTTONELLI, Valeria; TORRESI, Tiziana. When is Migration Voluntary? **The International Migration Review**, v. 47, n. 4, p. 783 – 813, 2013. p. 796-804.

OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE. **Migration and the 2030 Agenda for Sustainable Development: executive summary**. Swiss: ODI, 2017.

PAGÉS, Carmen. RIGOLINI, Jamele; ROBALINO, David. Social Insurance Informality and Labor Markets: how to protect workers while creating good Jobs. IZA Discussion Paper n. 7879, 2013.

PEDERSEN, Axel West; KUHNLE, Stein. The Nordic welfare state model. In: KNUTSEN, Oddbjørn P. (ed.). **The Nordic Models in Political Science: challenged, but still viable?** Bergen: Fagbokforlaget, p. 249 – 272, 2017.

PIERDONÁ, Zélia Luiza. Seguridade Social. In: TANAKA, Sonia Yuriko Kanashiro. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2015.

PIGUET, Etienne. Theories of Voluntary and Forced Migration. In: McLEMAN, Robert; GEMENNE, François (eds). **Routledge Handbook of Environmental Displacement and Migration**. New York: Routledge, p. 17 – 28, 2018.

PIOVESAN, Flávia. Proteção Internacional dos Direitos Humanos: desafios e perspectivas. **Revista de Direito Internacional e Econômico**, a. 1, n. 2, p. 85 – 99, 2003.

PORRINI, Donatella. Insurance Market Failures. In: MARCIANO, A; RAMELLO, G.B. (ed.). **Encyclopedia of Law and Economics**, Berlim: Springer Science + Business Media LLC, 2017.

POSNER, Richard A. **The Crisis of Capitalist Democracy**. Cambridge: Harvard University Press, 2010.

QUINTEROS, Mercedes Hoces. Portabilidade dos Fundos Previdenciários: uma nova alternativa para os trabalhadores migrantes. In: MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Migrações Internacionais e a Previdência Social**, Brasília: MPAS, SPS, CGEP, p. 89 - 108, 2006.

RAMOS, Erica Pires. Refugiados Ambientais: em busca de reconhecimento pelo Direito Internacional. 2011. 150 f. Tese (Doutorado em Direito Internacional) - **Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, 2011.

RAZ, Joseph. **The Authority of Law: Essays on law and morality**. Oxford: Oxford University Press, 2ª ed., 2009.

REDIN, Giuliana. Direito de imigrar: **Direitos humanos e espaço público**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2013.

ROBERTS, James. **Constructing Global Public Goods**. Laham: Lexington Books, 2019.

ROTHSCHILD, Michael; STIGLITZ, Joseph. Equilibrium in Competitive Insurance Markets: an essay on the economics of imperfect information. **Quarterly Journal of Economics**, v. 90, n. 4, p. 629 – 649, 1976

ROWAT, Malcom D. Multilateral Approaches to Improving the Investment Climate of Developing Countries: the cases of ICSID and MIGA, **Harvard International Law Journal**, volume 33, número 1, p. 103 – 144, 1992.

SABATES WHEELLES, Rachel; WAITE, Myrtha. **Migration and Social Protection: a concept Paper**. Institute of Development Studies, Sussex, 2003. Disponível em: [http://www.migrationdrc.org/publications/working\\_papers/WP-T2.pdf](http://www.migrationdrc.org/publications/working_papers/WP-T2.pdf). Acesso em 17. Jul. 2018.

SALDAIN, Rodolfo. Migrações Internacionais e Proteção social: o caso uruguaio. In: MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Migrações Internacionais e a Previdência Social**. Brasília: MPAS, SPS, CGEP, p. 137 – 164, 2006.

SAMUELSON, Paul. The Pure Theory of Public Expenditure. **Review of Economics and Statistics**, v. 36, p. 387–389, 1954.

SÁNCHEZ-CASTAÑEDA, Alfredo. **La Seguridad y la Protección social en México: su necesaria reorganización**. México: UNAM, 2012.

SANDLER, Todd. **Global Challenges: An Approach to Environmental, Political, and Economic Problems**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997; SANDLER, Todd. Global and Regional Public Goods: A Prognosis for Collective Action. **Fiscal Studies**, v. 19, n. 3, p. 221–247, 1998.

SANDLER, Todd. Bens Públicos Intergeracionais: estratégias, eficiência e instituições. In: KAUL, Inge; GRUNBERG, Isabelle; STERN, Marc A. (ed). **Bens Públicos Globais: cooperação internacional no século XXI**. Tradução Zaida Maldonado. Rio de Janeiro: Editora Record, p. 59-89, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. Segurança Social, Dignidade da Pessoa Humana e Proibição de Retrocesso: revisitando o problema da proteção dos direitos fundamentais sociais. In: CANOTILHO, J. J; CORREIA, Marcus Orione Gonçalves Correia; CORREIA, Érica Barcha (coord.). **Direitos Fundamentais Sociais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

SCHUTTE, Giorgio. Bens Públicos Globais: entre a diplomacia multilateral e a soberania nacional. In: 5º Encontro Nacional ABRI Redefinindo a Diplomacia num Mundo em Transformação, 2015, Belo Horizonte. **Anais Eletrônicos do 5º Encontro Nacional ABRI**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2015. Instituições e Regimes Internacionais. Disponível em:

<http://www.encontronacional2015.abri.org.br/site/anaiscomplementares?AREA=17#S>. Acesso em: 04 jun. 2019.

SCHWEINITZ, Karl De. **People and Process in Social Security**, Washington: American Council on Education Comitee on Education and Social Security, 1948.

SENGUPTA, Arjun. **O Direito ao Desenvolvimento como um Direito Humano**. Revista da Social Democracia Brasileira, p. 64 – 84, 2002. p. 77. SEKERA, June. Beyond a Narrow View of Public Goods. **Demos**, set. 2013. Disponível em: <https://www.demos.org/blog/beyond-narrow-view-public-goods>>. Acesso em: 12 out. 2021.

SEKERA, June. Why Aren't We Talking About Public Goods. **Demos**, set. 2013. Disponível em: < [Why Aren't We Talking About Public Goods? | Demos](https://www.demos.org/blog/beyond-narrow-view-public-goods)>. Acesso em: 12 out. 2021.

SEKERA, June. The Public Economy: understanding government as a producer. A Reformation of Public Economics. **Real-World Economics Review**, n. 84, p. 36-99, 2018. Disponível em: < <http://www.paecon.net/PAEReview/issue84/Sekera84.pdf>. Acesso em: 12 out. 2021.

SEKERA, June. Public Goods in Everyday Life. Medford: **Global Development and Environment Intitute**. Boston University, s/d. Disponível em: < [Public Goods in Everyday Life \(bu.edu\)](https://www.bu.edu/gde/)>. Acesso em: 12 out. 2021.

SELF, Richard; ZUTSHI, B. Temporary Entry of Natural Person as Service Providers: issues and challenges in further liberalization under current GATS negotiations. In: **Joint WTO – World Ban Symposium on Movement on Natural Person (Mode 4) Under GATS**, Genebra: WTO, abr. 2002.

SEYMOUR, Dan; PINCUS, Jonathan. Human Rights anda Economics: The Conceptual Basis for their Complementarity. **Development Policy Review**, v. 26, n. 4, p. 387 – 405, 2008.

SHAW, Malcom. **Direito Internacional**. Tradução Marcelo Brandão Cipolli, Lenita Ananias do Nascimento e Antonio de Oliveira Sette-Camera, São Paulo: Martins Fontes, 2010.

SKELDON, Ronald. International Migration, Internal Migration, Mobility and Urbanization: Towards More Integrated Approaches. **United Nations Expert Group Meeting on Sustainable Cities, Human Mobility and International Migration**, New York, 2017.

SMITH, Richard D.; MacKELLAR, Landis. Global public goods and the global health agenda: problems, priorities and potential. **Globalization and Health**, v.3, n. 9,2007. Disponível em: < <https://globalizationandhealth.biomedcentral.com/track/pdf/10.1186/1744-8603-3-9.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2021.

SOCIAL PROTECTION HUMAN RIGHTS. **Introduction to the Right of Social Security**, 13 Jul. 2015. Disponível em: <http://socialprotection-humanrights.org/introduction-to-the-right-to-social-security/>. Acesso em: 06 nov. 2021.

SOLOMON, Michele Klein. International Migration Management through Inter-State Consultation Mechanisms: focus on Regional Consultative Processes on Migration, IOM's International Dialogue on Migration and the Berne Initiative. In: UNITED NATIONS

EXPERT GROUP MEETING ON INTERNATIONAL MIGRATION AND DEVELOPMENT, Nova Iorque, 2005. **Anais Eletrônicos**, Nova Iorque: IOM, 2005. Disponível em: [https://www.iom.int/sites/default/files/our\\_work/ICP/RCP/expert\\_paper\\_rcp.pdf](https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ICP/RCP/expert_paper_rcp.pdf). Acesso em: 04 mar. 2019.

SPETH, James Gustave. Prefácio. In: KAUL, Inge; GRUNBERG, Isabelle; STERN, Marc A. (ed). **Bens Públicos Globais: cooperação internacional no século XXI**. Tradução Zaida Maldonado. Rio de Janeiro: Editora Record, p. 42 - 58, 2012.

STEINER, H. J.; ALSTON, P. **International Human Rights in context – Law, Politics and Morals**. 2. ed., Oxford University Press, 2000.

STEINMEYER, Heinz –Dietrich. Experiências Europeias com Acordos Internacionais de Seguridade Social. In: MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, **Migrações Internacionais e a Previdência Social**, Brasília: MPAS, SPS, CGEP, p. 67 -89, 2006.

STIGLITZ, Joseph E. The Theory of International Public Goods and the Architecture of International. **United Nations Background Paper n.7**. Department for Economic and Social Information and Policy Analysis, 1995.

STIGLITZ, Joseph. More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus. **The 1998 WIDER Annual Lecture**, Helsinki, 1998.

SUMMERS, Lawrence H. Some Simple Economics of Mandated Benefits. **The American Economic Review**, vol. 79, n. 2, p. 177 – 183, 1989. TAHA, Nurulsyahirah; **Social Security for Migrant Workers: a review of the literature**. The Hague, 2013.

THE ECONOMIST. **The non-Cash Benefits of Social Security**, 15 nov. 2010. Disponível em: <https://www.economist.com/democracy-in-america/2010/11/15/the-non-cash-benefits-of-social-security>. Acesso em 10 jul. 2019.

THOMA, Mark. Social Security is \*Not\* Welfare. **Economist's View**, Mar. 07, 2011. Disponível em: <https://economistsview.typepad.com/economistsview/2011/03/social-security-is-not-welfare.html>. Acesso em: 02 jun. 2019.

THOMAS, Alice; YARNELL, Mark. Ensuring that the Global Compacts on Refugee and Migration Deliver

UNITED NATIONS. General Assembly. **General Assembly Intergovernmental Conference to Adopt the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration**. Marrakech, Morocco, 10 and 11 December 2018. A/CONF 231/3. Disponível em: <https://undocs.org/en/A/CONF.231/3>. Acesso em: 10 mai. 2019).

UNITED NATIONS. **General Assembly Endorses First-Ever Global Compact on Migration, Urging Cooperation among Member States in Protecting Migrants**. 19 dez. 2018. Disponível em: <https://www.un.org/press/en/2018/ga12113.doc.htm>. Acesso em: 10 mai. 2019.

UNITED NATIONS. General Assembly. **Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development**. A/RES/70/1, 21 out. 2015. Disponível em: [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E). Acesso em: 30 out. 2021.

UNITED NATIONS. **Our Common Agenda – Report of the Secretary General**, set. 2021. Disponível em: [https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/assets/pdf/Common\\_Agenda\\_Report\\_English.pdf](https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/assets/pdf/Common_Agenda_Report_English.pdf)>. Acesso em: 1 nov. 2021.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **World Investment Report 2015: reforming international investment governance**.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM; ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **G20 Contribution to the 2030 Agenda: progress and way forward**. OECD iLibrary, 2019. Disponível em: <[file:///C:/Users/rache/Dropbox/My%20PC%20\(DESKTOP-85MRJA5\)/Downloads/OECD-UNDP\\_G20\\_Contribution\\_to\\_2030\\_Agenda.pdf](file:///C:/Users/rache/Dropbox/My%20PC%20(DESKTOP-85MRJA5)/Downloads/OECD-UNDP_G20_Contribution_to_2030_Agenda.pdf)>. Acesso em: 30 out. 2021.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS. **Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations?** New York: UN, 2001. Disponível em: <<https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/ageing/replacement-migration.asp>>. Acesso em: 23 nov. 2021.

UNITED NATIONS POPULATION FUND. **Human Rights Principles**, 2005. Disponível em: <<https://www.unfpa.org/resources/human-rights-principles>>. Acesso em: 08 nov. 2021.

UNITED NATIONS SUSTAINABLE DEVELOPMENT GROUP. **Universal Values. Principle Two: leave no one behind**, 2021. Disponível em: <https://unsdg.un.org/2030-agenda/universal-values/leave-no-one-behind>. Acesso em: 22 nov. 2021.

UNITED STATES COURTS. **Overview - Rule of Law**. Disponível em: <<https://www.uscourts.gov/educational-resources/educational-activities/overview-rule-law>>. Acesso em: 03 nov. 2021.

UNITED STATES OF AMERICA. Social Security Administration. International Programs, 2021. Disponível em: <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdsc/ssptw/>. Acesso em 16 fev. 2021. WORLD BANK. **Poverty Reduction and Global Public Goods: Issues for the World Bank in Supporting Global Collective Action**. Development Committee Communique, 2001. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/290411468780341185/text/306550v-10DC2001000070E00GPG.txt>>. Acesso em: 31 out. 2021.

VANDOR, Peter. Research: Why Immigrants Are More Likely to Become Entrepreneurs. **Harvard Business Review**, 04 ago. 2021. Disponível em: <<https://hbr.org/2021/08/research-why-immigrants-are-more-likely-to-become-entrepreneurs>>. Acesso em: 23 nov. 2021.

VENTURI, Eliseu Raphael; KOLADICZ, Aline. Eficiência econômica e desenvolvimento integral: economia e direito cerrados à consecução constitucional. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV, n. 88, maio 2011. Disponível em: <[http://ambito-juridico.com.br/site/?artigo\\_id=9484&n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura](http://ambito-juridico.com.br/site/?artigo_id=9484&n_link=revista_artigos_leitura)>. Acesso em 11 out. 2017.

VERONEZI, Rodrigo. Saí do Brasil do Pacto Global para a Migração pode afetar brasileiros no exterior. **Migramundo**, 8 jan. 2019. Disponível em: <https://migramundo.com/saida-do-brasil-do-pacto-global-para-migracao-pode-afetar-brasileiros-no-exterior/>. Acesso em: 22 nov. 2021.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Estado de Direito. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords.). *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Tomo: Teoria Geral e Filosofia do Direito, 1. ed., São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/78/edicao-1/estado-de-direito>>. Acesso em: 26 nov. 2017.

WALKER, Neil. Human Rights and Global Public Goods: the sound of one hand clapping, **University of Edinburgh School of Law**, Research Paper n. 21, 2015.

WINKLER, Herman; BULMER, Elizabeth Ruppert; MOTE, Hilma. Expanding Social Insurance Coverage to Informal Workers. **Jobs Working Paper n. 6**. World Bank, 2017. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/798051502894913219/pdf/118728-NWP-PUBLIC-P164623-28p-ExpandingSocialInsuranceCoveragetoInformalWorkers.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2021.

WITTE, Melissa. Stanford Research Explores the Complexities of Global Immigration, from past to presente. **Stanford News**, 2018. Disponível em: <https://news.stanford.edu/2018/04/18/examiningcomplexities-migration/>.

WORLD BANK. **Averting the Old Age Crisis**. New York: Oxford University Press, 1994.

WORLD BANK. **A Strategic Framework for the World Bank's Global Programs and Partnerships**, May 3, 2005; WORLD BANK. **Global Public Goods: a framework for the role of the World Bank**. Development Committee Communique, 2007. Disponível em: <https://www.cbd.int/financial/interdevinno/wb-globalpublicgoods2007.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2021;

YEATES, Nicola. The General Agreement on Trade in Services (GATS): what's in it for social security, *International Social Security Review*, Oxford, volume 58, p. 3 – 22, jan. 2005, p. 9). É discussão que foge ao escopo deste trabalho.

YOUNG, Oran. **Institutional Dynamics: emergent patterns in international environmental governance**, *e-book*, London: The MIT Press Cambridge, 2010.