

Costanzi, Rogério Nagamine

Working Paper

Aposentadorias especiais: Tendências internacionais e o caso brasileiro

Texto para Discussão, No. 3156

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Costanzi, Rogério Nagamine (2025) : Aposentadorias especiais: Tendências internacionais e o caso brasileiro, Texto para Discussão, No. 3156, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília,
<https://doi.org/10.38116/td3156-port>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/331430>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/br/>

TEXTO PARA DISCUSSÃO

3156

**APOSENTADORIAS ESPECIAIS:
TENDÊNCIAS INTERNACIONAIS
E O CASO BRASILEIRO**

ROGÉRIO NAGAMINE COSTANZI



**APOSENTADORIAS ESPECIAIS:
TENDÊNCIAS INTERNACIONAIS
E O CASO BRASILEIRO**

ROGÉRIO NAGAMINE COSTANZI¹

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Disoc/Ipea). *E-mail:* rogerio.costanzi@ipea.gov.br.

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional

FERNANDO GAIGER SILVEIRA

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

ARISTIDES MONTEIRO NETO

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais,
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

PEDRO CARVALHO DE MIRANDA

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

LETÍCIA BARTHOLO DE OLIVEIRA E SILVA

Diretora de Estudos Internacionais

KEITI DA ROCHA GOMES

Chefe de Gabinete

ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

**Coordenadora-Geral de Imprensa e
Comunicação Social**

GISELE AMARAL DE SOUZA

Ouvidoria: <https://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <https://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2025

Costanzi, Rogério Nagamine

Aposentadorias especiais : tendências internacionais e o caso brasileiro / Rogério Nagamine Costanzi. – Rio de Janeiro: Ipea, 2025.

73 p.: il., gráfs. – (Texto para Discussão ; n. 3156).

Inclui Bibliografia.

ISSN 1415-4765

1. Aposentadorias Especiais. 2. Previdência Social. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. II. Título.

CDD 368.40981

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva CRB-7/6844.

Como citar:

COSTANZI, Rogério Nagamine. **Aposentadorias especiais: tendências internacionais e o caso brasileiro**. Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2025. 73 p.: il. (Texto para Discussão, n. 3156). DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/td3156-port>

JEL: H55.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

Acesse: <https://repositorio.ipea.gov.br/>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	6
2 TENDÊNCIAS INTERNACIONAIS DAS APOSENTADORIAS ESPECIAIS.....	8
2.1 Tendências internacionais	12
2.2 Diferenças de idade de aposentadoria.....	20
2.3 Políticas públicas para empregos penosos	24
3 EVOLUÇÃO NO BRASIL E COMPARAÇÃO COM O CENÁRIO INTERNACIONAL	40
3.1 Previdências dos militares das Forças Armadas	53
3.2 Comparações do caso brasileiro com o cenário internacional.....	56
3.3 Perfil das aposentadorias especiais.....	58
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	62
REFERÊNCIAS.....	66
APÊNDICE	68

SINOPSE

Este estudo busca promover discussão conceitual sobre as aposentadorias especiais e as tendências internacionais desses regimes, de forma a debater as melhores opções do ponto de vista de políticas públicas previdenciárias. Também analisa a evolução das aposentadorias especiais no Brasil, bem como o perfil dos beneficiários. O objetivo é alertar sobre a necessidade de definição, com rigor técnico, das aposentadorias especiais, bem como a importância das políticas de mercado de trabalho, priorizando a melhora das condições de segurança e saúde no trabalho e a requalificação para novas atividades e empregos. Também há necessidade de maior convergência entre as regras previdenciárias dos militares e aquelas prevalentes para os trabalhadores do setor privado e os servidores civis no Brasil.

Palavras-chave: aposentadorias especiais; previdência social.

ABSTRACT

This text for discussion seeks to promote conceptual discussion on pensions for arduous and hazard works and international trends in these special regimes, in order to debate the best options from the point of view of public policies. It also analyzes the evolution of in Brazil, as well as the profile of the beneficiaries. The final objective is to alert about the need for definition with technical rigor of special pensions, as well as the importance of labor market policies, prioritizing the best conditions of safety and health of work and requalification for new activities/employments. There is also a need for greater convergence of military pensions in relation to those prevailing for private sector workers and civil servants in Brazil.

Keywords: special pensions for arduous and hazard works; pensions.

1 INTRODUÇÃO

O debate sobre as características de um determinado tipo de trabalho que possam ensejar aposentadoria antecipada ou especial, em relação à regra geral dos demais tipos de trabalho, é complexo e por vezes envolve questões de poder político ou interesses corporativos que podem gerar tratamentos injustos. A definição dos critérios tende a ser bastante controversa, o que dificulta um acordo entre os parceiros sociais. Assim, um primeiro aspecto a ser enfatizado é a inexistência de uma definição ou justificativa clara acerca do que é uma aposentadoria especial. Contudo, de modo simplificado, pode-se entender como tal a possibilidade de aposentadoria antecipada em relação à regra geral, geralmente vinculada ao exercício de uma determinada ocupação com características que a tornam penosa, árdua, perigosa ou tóxica. De forma teórica, a aposentadoria antecipada seria uma forma de compensar trabalhadores que exercem ocupações ou atividades que a médio e longo prazo tendem a diminuir a sua expectativa de vida. Por essa razão, os critérios não deveriam se limitar ao desgaste físico no trabalho, mas abranger potenciais efeitos negativos das condições de trabalho na saúde. A complexidade do assunto é ainda agravada pelo foco crescente nos problemas psicológicos causados pelo estresse no trabalho, o que é ainda mais difícil de mensurar de forma imparcial. Na prática, por interesses corporativos, quase todas as ocupações buscarão justificativas para terem direito a uma aposentadoria antecipada em relação aos demais grupos, podendo gerar um resultado que seja muito mais um reflexo do poder político do que propriamente de decisões bem embasadas do ponto de vista técnico. Também foram consideradas como aposentadorias especiais aquelas de caráter contributivo ou semicontributivo financiadas por um regime público. As aposentadorias de caráter não contributivo, tradicionalmente denominadas de aposentadorias sociais, não são incluídas como aposentadorias especiais e costumam ter idade de acesso ao benefício igual ou superior à regra geral.

Do ponto de vista da justiça social, a concessão de aposentadoria especial deveria se embasar na comprovação técnica de que determinada atividade gera prejuízos à saúde a médio e longo prazo que reduzem a expectativa de vida dos trabalhadores. Além disso, é preciso notar que, com o avanço tecnológico, ocupações que no passado geravam prejuízos à saúde podem não representar insalubridade no presente ou no futuro; por essa razão, as aposentadorias especiais deveriam ser reavaliadas de forma frequente. Também é preciso cautela ao notar que o fato de um trabalho ser árduo ou penoso não gera necessariamente prejuízo à saúde a médio e longo prazo. Certamente, no âmbito do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), no Brasil, a aposentadoria rural é um caso de grande amplitude associada ao trabalho penoso. Contudo, há outros

TEXTO para DISCUSSÃO

trabalhos penosos, como o da construção civil, que não têm direito à aposentadoria antecipada. Além disso, o trabalho na agropecuária mudou de forma significativa desde a instituição dessa aposentadoria antecipada em 1988 e, por isso, também deveria ser reavaliado de forma mais profunda.

Um primeiro objetivo é analisar as tendências internacionais das chamadas aposentadorias especiais. Na Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), os países diferem na forma como abordam o trabalho perigoso ou árduo na previdência: alguns não fornecem nenhuma provisão especial, ao passo que outros concedem cobertura diferenciada a muitas ocupações ou empregos. No entanto, existem algumas tendências comuns. Junto com esforços mais amplos para aumentar o emprego de trabalhadores mais velhos, muitos países restringiram o acesso ou eliminaram totalmente as provisões especiais de previdência para trabalhos perigosos ou árduos. Alguns países melhoraram sua segmentação vinculando a elegibilidade às características reais do trabalho consideradas perigosas ou árduas em vez de cobrir ocupações ou setores amplos.

A análise irá buscar trazer questões levantadas por empregos perigosos ou árduos para a previdência. Uma pergunta importante é como o trabalho em empregos perigosos ou árduos deve ser tratado pelos sistemas de previdência. A resposta mais eficiente deve combinar regulamentações de saúde e segurança para limitar os riscos, informação sobre os riscos restantes, bem como aprendizagem ao longo da vida e requalificação para permitir mobilidade profissional para empregos mais saudáveis.

No Brasil, contudo, como será visto, há um histórico de ampla cobertura de aposentadorias especiais sem que haja, necessariamente, embasamento em evidências sólidas. Ademais, há que se considerar que os riscos envolvidos em determinadas ocupações ou setores não são imutáveis ao longo do tempo, mas, ao contrário, podem ter sofrido expressiva redução. De forma similar, podem surgir novos riscos ou novas ocupações. De qualquer forma, a tendência de deslocamento da força de trabalho da agricultura e da indústria para o setor de serviços mudou o perfil dos riscos enfrentados pelos trabalhadores brasileiros. A mecanização no setor agropecuário também gerou importantes mudanças no perfil de segurança e saúde na área rural.

O presente trabalho estará focado nas aposentadorias especiais de trabalhadores expostos a agentes nocivos que prejudiquem a saúde, como mineiros, e vinculadas a atividades de risco (policiais e militares) ou a determinadas ocupações (professores e trabalhadores rurais). Como citado anteriormente, não serão analisadas as chamadas

aposentadorias sociais, que são benefícios de caráter não contributivo que se expandiram de forma significativa na América Latina e Caribe. No Brasil, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), pode ser considerado uma aposentadoria social ou não contributiva.

De forma a debater essas questões, mesmo que de forma não conclusiva, o presente texto para discussão está organizado da seguinte forma. A segunda seção, após esta introdução, irá analisar as tendências internacionais das aposentadorias especiais, bem como analisar por que empregos perigosos ou árduos podem exigir disposições especiais de aposentadoria. Posteriormente, na terceira seção, será apresentada, de forma sucinta, a evolução das aposentadorias especiais no Brasil, bem como comparações em relação ao quadro da OCDE. Na quarta seção, serão apresentadas as considerações finais.

2 TENDÊNCIAS INTERNACIONAIS DAS APOSENTADORIAS ESPECIAIS

Como colocado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), não existe um conceito de trabalho penoso, perigoso, tóxico ou insalubre no âmbito internacional, embora existam definições nas legislações de alguns países. Uma definição clara a este respeito é muito difícil ou praticamente impossível. Em geral, se considera como tal trabalhos que causam uma deterioração na saúde dos trabalhadores, constituindo-se como um risco para sua integridade física ou psíquica, ou que são capazes de produzir doenças com mais frequência do que outros trabalhos. Por conta desses efeitos, a lei de alguns países estabelece regimes de acesso à aposentadoria de forma antecipada à regra geral (OIT, 2014). Portanto, um primeiro ponto a ser destacado é a complexidade de conceituar, justificar e definir quais são os grupos de trabalhadores que deveriam ter direito às aposentadorias especiais. A heterogeneidade das aposentadorias especiais em nível internacional mostra a complexidade para conceituar, definir e estabelecer tratamentos diferenciados de forma justa, bem como deixa claro que pode haver componentes políticos nessa definição.

A justificativa, em geral, está associada à possibilidade de que trabalhadores em empregos fisicamente intensivos tenham a saúde mais precária do que outros trabalhadores, resultando em menor expectativa de sobrevida e menor duração da aposentadoria. Contudo, alguns fatores – como renda, educação e estilo de vida – se correlacionam tanto com a saúde quanto com as ocupações, e podem ser os principais impulsionadores de problemas de saúde, em vez de estes serem o resultado de

TEXTO para DISCUSSÃO

empregos perigosos ou árduos. Portanto, embora a expectativa de vida possa ser diferente entre amplos grupos ocupacionais, uma grande parte das diferenças pode estar relacionada a fatores socioeconômicos que não são causados pelas condições de trabalho. No entanto, mesmo quando os fatores socioeconômicos são controlados, ainda podem restar diferenças no estado de saúde e na expectativa de vida entre os grupos ocupacionais. Nestes casos, poderia se discutir a pertinência das aposentadorias especiais.

Contudo, existem perguntas difíceis que precisam ser feitas: como definir empregos ou ocupações como perigosas ou árduas a ponto de gerarem direito à aposentadoria especial? Será que a intervenção mais eficiente, do ponto de vista social, é a previdenciária, ou poderia ser a de políticas de mercado de trabalho que melhorem as condições de segurança e saúde ou que facilitem a mobilidade de trabalhos mais insalubres para menos prejudiciais?

Segundo Eckefeldt e Pătăřău (2020), um esquema deveria ser considerado como aposentadoria especial se: i) alocado com base na atividade ocupacional ou *status* especial; ii) financiado por um regime público; e iii) considerado mais vantajoso do que o esquema geral. As vantagens em comparação com o esquema geral incluem um ou mais dos seguintes fatores: i) período contributivo contado de forma mais favorável; ii) benefícios de aposentadoria mais altos devido a valores definidos de forma mais favorável ou maior taxa de acumulação efetiva; iii) regra de indexação mais favorável; iv) menor idade de aposentadoria; v) maior financiamento estatal; e vi) outros benefícios comparados ao esquema principal, por exemplo, compensações por risco à saúde. Neste trabalho, o conceito de aposentadoria especial abrangerá esquemas contributivos, mesmo que subsidiados, financiados de forma pública, com idade de aposentadoria mais baixa do que o estabelecido pela regra geral, normalmente vinculados a determinadas ocupações ou atividades.

No caso brasileiro, em função desse conceito, podem ser consideradas como aposentadorias especiais, no RGPS, aquelas voltadas aos trabalhadores rurais, professores, trabalhadores expostos a agentes nocivos e segurados com deficiência. Nos regimes próprios de previdência social (RPPS), dos servidores públicos, podem ser consideradas como aposentadorias especiais as concedidas aos professores, trabalhadores expostos a agentes nocivos, segurados com deficiência, militares e policiais.

Para Eckefeldt e Pătărau (2020), as aposentadorias especiais podem ser divididas em três categorias principais, sendo duas relacionadas à atividade ocupacional e uma relacionada a grupos com um *status* especial:

- categoria 1 – condições difíceis, árduas, perigosas ou insalubres, como mineiros, siderúrgicos, marítimos, pescadores e trabalhadores portuários;
- categoria 2 – forças de segurança e defesa (armadas), para cujo exercício o trabalhador é obrigado a se manter fisicamente apto, como militares, policiais, agentes de segurança nacional e inteligência, bombeiros, membros de equipes de resgate, pilotos e controladores de tráfego aéreo; e
- categoria 3 – outros benefícios especiais.

No entanto, há dúvidas quanto a essa justificção genérica para o estabelecimento de sistemas diferenciados de aposentadoria para indivíduos que exerceram trabalhos árduos, perigosos, tóxicos ou insalubres; às vezes, até mesmo razões políticas foram consideradas como causa desses regimes especiais. Uma evidência neste sentido é a heterogeneidade das profissões que têm ou tiveram tradicionalmente regimes de aposentadoria diferenciados nos distintos países. Jornalistas na Bélgica (setor de serviços), bordadeiras em Portugal (setor têxtil), toureiros na Espanha (setor de espetáculos) e agricultores na Finlândia (setor agrícola), além de trabalhadores do setor químico abrangidos por acordos coletivos na Alemanha, são exemplos de alguns grupos ocupacionais que conquistaram condições especiais de aposentadoria. Essa heterogeneidade demonstra a complexidade de definir quais são as ocupações que teriam direito à aposentadoria antecipada, embora existam certas profissões que em quase todos os países estudados têm regimes especiais ou diferenciados, como é o caso de mineiros (OIT, 2014). De qualquer forma, contudo, deveria ficar claro que todas as ocupações vão buscar justificativas para ter direito a aposentadorias especiais ou antecipadas. Há necessidade de que essas definições sejam feitas de forma muito rigorosa, sob pena de expansão injusta desses privilégios.

Como citado anteriormente, a justificção mais comum utilizada é que as pessoas que exercem este tipo de trabalho têm uma menor expectativa de vida devido ao impacto na saúde de servir por vários anos em atividades dolorosas, perigosas, tóxicas ou prejudiciais à saúde (OIT, 2014). No entanto, não parece haver nenhuma evidência ou base científica para determinar idades específicas de aposentadoria para cada trabalho árduo ou perigoso. Uma política de reconhecimento de regimes especiais ou diferenciados

TEXTO para DISCUSSÃO

corre o risco de conduzir a uma expansão permanente e ilimitada destes benefícios para profissões com semelhantes graus de dificuldade ou insalubridade (OIT, 2014).

Zaidi e Whitehouse (2009) argumentam que não há resposta direta sobre o que se qualifica como trabalho perigoso ou árduo. Na análise de exemplos de empregos ou ocupações comumente chamados de perigosos ou árduos, em uma seleção de países da OCDE, a lista obtida é bastante variada e não se presta a uma definição fácil. Não é tarefa simples estabelecer uma definição para cada país, muito menos uma aplicável a todos os países da OCDE. Em um ambiente de trabalho perigoso ou árduo, as dificuldades vivenciadas – físicas ou mentais – podem resultar em uma deterioração da saúde dos trabalhadores, de modo não aparente no momento da exposição, dificultando a continuidade do trabalho ou a permanência dos trabalhadores na mesma ocupação. Podem, ainda, levar à perda de produtividade devido a doenças ou resultar em incapacidade relacionada ao trabalho, ou mesmo ocasionar mortalidade prematura (Zaidi e Whitehouse, 2009).

A forma mais simples de compensação pelo risco de trabalho perigoso ou árduo seria a concessão de um prêmio salarial aos trabalhadores afetados. No entanto, quando um aspecto do risco é a redução da expectativa de vida desses trabalhadores ou a piora da saúde em fases posteriores de suas vidas profissionais, seria compreensível que os trabalhadores recebessem algumas das compensações na forma de aposentadoria antecipada. Contudo, em geral, haveria pouca justificativa para a manutenção ou a introdução de planos de previdência especiais para trabalhadores em empregos perigosos ou penosos. A continuidade desses planos se deveria mais à resistência institucional à mudança do que à sua utilidade como um plano de previdência pública (Zaidi e Whitehouse, 2009).

Embora as disposições previdenciárias para aposentadorias especiais difiram muito entre os países da OCDE em termos de empregos e ocupações perigosos ou árduos abrangidos, é possível sistematizá-los agrupando-os em quatro dimensões, referentes a: i) habilidades que diminuem com a idade: pilotos de avião e bailarinos; ii) esforço físico e horários de trabalho irregulares: motoristas de ônibus e trem, eletricitas, mineradores, trabalhadores marítimos e enfermeiros; iii) pressão psicológica potencial: jornalistas e professores; e iv) atividades de risco: agentes policiais, militares e bombeiros.

Contudo, no caso dos professores, parece mais adequado associar a aposentadoria especial a uma tentativa de aumentar a atratividade da carreira, sem custos fiscais imediatos, bem como, no caso brasileiro, ao poder dos sindicatos dessa referida ocupação.

Em termos gerais, a insalubridade do trabalho pode abranger diversas situações e condições de trabalho físicas ou (menos frequentemente) mentais, como: i) ambiente e condições de trabalho prejudiciais (por exemplo, manuseio de materiais químicos, trabalho em usinas nucleares, atividades subterrâneas e subaquáticas); e ii) atividades físicas ou mentais extenuantes, como as realizadas por mineradores, pessoal de aeronaves, metalúrgicos, dançarinos ou toureiros.

O ponto central deveria ser a complexidade de definir, na prática, quais as ocupações ou atividades poderiam fazer jus à aposentadoria especial. Até para evitar uma expansão excessiva das aposentadorias antecipadas, há necessidade de rigor técnico na definição das aposentadorias especiais, o que não parece ser o caso no Brasil.

2.1 Tendências internacionais

Mesmo quando existem as disposições especiais de aposentadoria para trabalho perigoso ou árduo, em geral, estas são baseadas em diferentes abordagens entre os países da OCDE para compensar a capacidade decrescente de trabalhar até determinadas idades e os riscos de saúde imediatos ou tardios causados pelas duras condições de trabalho. No âmbito da OCDE e da União Europeia, prevaleceu tendência de maior restrição às possibilidades de aposentadoria antecipada, inclusive, com revisão das chamadas aposentadorias especiais (OECD, 2023; OIT, 2014; Zaidi e Whitehouse, 2009). Os países da OCDE podem ser classificados em quatro grupos de acordo com seu tratamento de previdência para empregos perigosos ou árduos (OECD, 2023), conforme a seguir.

- 1) Um primeiro grupo de quinze países fornece acesso à aposentadoria antecipada para empregos perigosos ou árduos para um grande número de empregos ou ocupações: Áustria, Bélgica, Chile, Colômbia, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Itália, Noruega, Polônia, Eslováquia, Eslovênia, Espanha e Turquia.
- 2) Um segundo grupo de oito países concede tratamento diferenciado para um número limitado de empregos com base na penosidade: Tchêquia, Alemanha, Hungria, Japão, Coreia do Sul, Letônia, Nova Zelândia e Portugal.
- 3) Um terceiro grupo de quatro países dá aposentadoria especial apenas a empregos de segurança pública tradicionalmente considerados perigosos, como policiais, bombeiros e militares: Canadá, Irlanda, Israel e Estados Unidos.

TEXTO para DISCUSSÃO

- 4) Um quarto grupo de onze países não oferece nenhuma opção de aposentadoria antecipada dentro dos esquemas de previdência obrigatórios: Austrália, Costa Rica, Dinamarca, Islândia, Lituânia, Luxemburgo, México, Holanda, Suécia, Suíça e Reino Unido.

De forma mais detalhada, no primeiro grupo, também há diferenças entre os países: Bélgica, Estônia, Noruega, Eslovênia, Espanha e Turquia abrangem uma ampla lista de ocupações ou setores sem um vínculo direto com características específicas do trabalho. Também incluídos neste primeiro grupo, Áustria, Colômbia, Grécia, Itália e Polônia fornecem uma seleção de ocupações com base em características mais precisas do trabalho – por exemplo, temperatura, posturas corporais, pressão do ar, trabalho subterrâneo, turnos noturnos, consumo de calorias.

Na França, algumas das chamadas ocupações ativas no setor público, incluindo policiais, bombeiros, trabalhadores de esgoto subterrâneo e cuidadores, têm direito à aposentadoria antecipada sem penalidade e sem vínculo com suas características de trabalho. Além disso, na França, assim como no Chile, na Finlândia e na Eslováquia, a cobertura de certos empregos por disposições especiais é feita caso a caso.

Na Finlândia, os trabalhadores são obrigados a fornecer a descrição de suas tarefas extenuantes (confirmadas pelos empregadores) e uma prova médica de capacidade de trabalho reduzida. Os vínculos diretos entre títulos ocupacionais e disposições específicas de aposentadoria foram gradualmente abandonados a partir de 1995.

Na França, com base em critérios específicos relacionados a atividades perigosas ou árduas, os trabalhadores do setor privado em alguns empregos – não específicos da ocupação – acumulam pontos em contas, que podem ser usados para aposentadoria antecipada, treinamento ou trabalho de meio período pago em tempo integral. Semelhantemente à França, alguns países tratam empregos perigosos ou árduos de forma diferente nos setores público e privado.

No setor privado na Bélgica, há regulamentações específicas para mineiros, trabalhadores marítimos, jornalistas e pessoal de voo da aviação civil. No setor público, os direitos à aposentadoria antecipada são acumulados para o trabalho realizado com condições climáticas, fadigas e perigos aos quais os servidores públicos com um trabalho sedentário não estão expostos. Na Grécia, os trabalhadores em algumas ocupações do setor público podem se aposentar mais cedo, enquanto a aposentadoria antecipada no setor privado está vinculada a condições de trabalho específicas em vez de títulos ocupacionais.

Os oito países do segundo grupo, Tchéquia, Alemanha, Hungria, Japão, Coreia do Sul, Letônia, Nova Zelândia e Portugal, oferecem regras de aposentadoria antecipada com base no trabalho árduo para um número limitado de empregos. Todos eles, exceto Letônia e Nova Zelândia, incluem mineiros. A Alemanha não inclui outros trabalhadores além de mineiros no regime de previdência pública estatutário, mas alguns acordos coletivos oferecem opções de aposentadoria antecipada para algumas ocupações. Além disso, policiais, bombeiros e militares são cobertos pelo regime de previdência específico para funcionários públicos.

Na Tchéquia, disposições especiais de aposentadoria se aplicam a bombeiros e paramédicos (somente a partir de 2023), enquanto na Hungria isso diz respeito apenas a mineradores subterrâneos e dançarinos de balé. Na Coreia do Sul, regulamentações especiais se aplicam a pescadores e militares; bombeiros e policiais são cobertos pelo esquema para funcionários públicos. No Japão, mineradores de carvão são cobertos por um esquema de previdência obrigatório que é voluntário para outros, enquanto regras especiais não se aplicam mais a novos bombeiros, marinheiros e algumas ocupações policiais. Portugal cobre controladores de tráfego aéreo e pilotos, dançarinos de balé, trabalhadores marítimos, pescadores marítimos, mineiros, trabalhadores de pedreiras, alguns artesãos tradicionais e bombeiros no setor público. Na Nova Zelândia, policiais, militares, bombeiros, pilotos de linha aérea e maquinistas são obrigatoriamente cobertos por aposentadorias especiais que são voluntárias para outros.

No terceiro grupo de países, Canadá, Irlanda, Israel e Estados Unidos, apenas empregos de segurança pública e proteção tradicionalmente considerados perigosos, como policiais, bombeiros e militares, são cobertos por disposições especiais de previdência.

Os onze países do último grupo não oferecem nenhuma opção de aposentadoria antecipada para trabalhos perigosos ou árduos. Na Lituânia, as disposições iniciais para trabalho perigoso ou árduo foram abandonadas recentemente, embora alguns trabalhadores ainda se beneficiem delas com base no direito adquirido. Os acordos coletivos oferecem algumas opções de aposentadoria antecipada para trabalhadores em empregos perigosos ou árduos, por exemplo, na Holanda e na Suécia.

De forma resumida, pode-se notar que, de 38 países-membros da OCDE, em quinze países (39,5% do total) não havia aposentadoria especial, ou esta era limitada apenas a policiais, bombeiros ou militares. Isso representa, *grosso modo*, cerca de quatro em cada dez países da OCDE.

TEXTO para DISCUSSÃO

Em certos países, como Polônia, Bélgica ou Hungria, houve uma evolução para o desmantelamento progressivo das aposentadorias especiais (OIT, 2014). Na Bélgica, por exemplo, são estabelecidas regras específicas segundo as quais apenas determinadas profissões têm direito à aposentadoria antecipada (mineiros, pessoal de voo, trabalhadores marítimos) se os trabalhadores nasceram antes de uma determinada data, aplicando-se regras mais difíceis do que aquelas anteriores ou iguais às do regime geral para os trabalhadores mais jovens. Na Polônia, também se verificou um processo de desmantelamento dos regimes especiais, passando a aplicar-se o regime geral para aqueles trabalhadores que nasceram depois de um certo ano. Na Hungria, os regimes especiais foram praticamente eliminados, e o acesso à aposentadoria só é possível com a idade estabelecida para o regime geral, embora os direitos adquiridos tenham sido preservados. Além disso, na transição foi permitido que trabalhadores que cumprissem os requisitos para acesso a uma aposentadoria antecipada numa determinada data pudessem receber um benefício até atingir a idade geral de aposentadoria, data em que passariam a receber a aposentadoria ordinária.

Natali, Spasova e Vanhercke (2016) também dividem os países analisados da Europa em grupos: i) países que reconhecem a penosidade e a periculosidade do trabalho para uma ampla categoria de trabalhadores, com base em uma lista de condições, ocupações e setores (22 dos 35 países); ii) países que fornecem reconhecimento formal de apenas uma ou duas ocupações (seis países); e iii) países que não reconhecem aposentadorias especiais para empregos árduos ou perigosos na legislação, nem possuem políticas específicas para lidar com elas (sete países).

No quadro 1, é apresentado um resumo das ocupações que tradicionalmente têm direito à aposentadoria especial e o total de países que a concedem no âmbito da OCDE. Entre as ocupações que possuem a menor quantidade de países no âmbito da OCDE com direito a aposentadorias especiais, podem ser citados jornalistas, contemplados em apenas dois países; professores e eletricitas, em quatro países; e motoristas de ônibus, em cinco países. As ocupações em que tradicionalmente é mais comum o direito à aposentadoria especial são militares e bombeiros (dezenove países); e policiais e mineiros (dezoito países). Chama a atenção que a aposentadoria especial para professores, que é bastante ampla no Brasil, é pouco comum no âmbito da OCDE (seis países). Também não foi encontrada nenhuma referência a aposentadorias especiais para trabalhadores rurais na OCDE, que também são bastante amplas no Brasil no RGPS.

No estudo de Eckefeldt e Pătărău (2020), foram contabilizados 24 países que apresentavam aposentadorias especiais. Em 21 países, havia aposentadoria especial

para forças de segurança e defesa, e em vinte países ela existia para categorias que trabalhavam em condições difíceis. Não foram consideradas, entre as aposentadorias especiais, as chamadas aposentadorias sociais ou de caráter não contributivo.

Conforme análise de Eckefeldt e Pătărău (2020), as aposentadorias especiais envolvem uma idade de menor de acesso ao benefício em quase todos os países da União Europeia que as concedem, ou seja, em 24 países. Em quase dois terços dos países da União Europeia que as aplicam, as aposentadorias especiais também envolvem períodos contributivos contados de forma mais favorável (dezessete países) ou benefícios mais altos (quinze países). Aposentadorias especiais na forma de benefícios mais altos do que aqueles dados no regime geral podem derivar de rendimentos contados de forma mais favorável ou maiores taxas de acumulação ou equivalente. Os regimes especiais diferem amplamente entre os países em termos de seu impacto orçamentário e cobertura de aposentados.

QUADRO 1

Ocupações com aposentadoria especial nos países da OCDE

Ocupação	Países com aposentadoria especial
Bombeiros	Bélgica, Colômbia, Estônia, França, Grécia, Itália, Noruega, Polônia, Espanha, Eslováquia, Eslovênia, Turquia, Tchêquia, Letônia, Nova Zelândia, Portugal, Canadá, Irlanda e Estados Unidos (dezenove países).
Militares	Áustria, Bélgica, Colômbia, Estônia, Finlândia, França, Itália, Noruega, Polônia, Espanha, Eslováquia, Eslovênia, Turquia, Coreia do Sul, Letônia, Nova Zelândia, Israel, Irlanda e Estados Unidos (dezenove países).
Mineiros	Áustria, Bélgica, Colômbia, Estônia, França, Grécia, Itália, Polônia, Eslovênia, Espanha, Eslováquia, Turquia, Tchêquia, Alemanha, Hungria, Japão, Coreia do Sul e Portugal (dezoito países).
Policiais	Áustria, Bélgica, Colômbia, Estônia, França, Itália, Noruega, Polônia, Espanha, Eslováquia, Eslovênia, Turquia, Letônia, Nova Zelândia, Canadá, Israel, Irlanda e Estados Unidos (dezoito países).
Bailarinos	Áustria, Estônia, França, Noruega, Polônia, Eslovênia, Espanha, Eslováquia, Hungria, Letônia e Portugal (onze países).
Pilotos de avião	Áustria, Bélgica, Estônia, França, Itália, Noruega, Polônia, Eslovênia, Espanha, Nova Zelândia e Portugal (onze países).
Trabalhadores marítimos	Bélgica, Estônia, França, Grécia, Itália, Noruega, Polônia, Eslovênia, Espanha, Coreia do Sul e Portugal (onze países).
Maquinistas de trem	Bélgica, Estônia, Grécia, Itália, Polônia, Eslovênia, Espanha, Letônia e Nova Zelândia (nove países).
Enfermeiros	Estônia, França, Grécia, Itália, Noruega, Polônia, Eslováquia e Turquia (oito países).
Motoristas de ônibus	Estônia, Grécia, Itália, Polônia e Eslovênia (cinco países).

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Ocupação	Países com aposentadoria especial
Eletricistas	Estônia, Grécia, Polônia e Eslováquia (quatro países).
Professores	Bélgica, Estônia, Itália e Polônia (quatro países), além de Colômbia e Costa Rica ¹
Jornalistas	Bélgica e Turquia (dois países).

Fonte: OECD (2023).

Elaboração do autor.

Nota: ¹ No caso de Colômbia e Costa Rica, a ocupação de professor é coberta por disposições ocupacionais ou setoriais especiais, mas não é considerada perigosa ou árdua.

Cada sistema de previdência estabelece um conjunto de critérios de elegibilidade. Para aposentadorias por velhice concedidas sob o sistema geral de previdência social, esses critérios geralmente incluem idade e um determinado período de contribuições. Às vezes, critérios adicionais, como uma atividade ocupacional extenuante, também podem dar a certos indivíduos acesso a aposentadorias especiais. Os países definem as condições de elegibilidade para disposições especiais de previdência para trabalhos perigosos ou árduos com base em títulos ocupacionais ou características mensuráveis dos trabalhos (por exemplo, levantamento de pesos pesados, temperaturas extremas, riscos químicos, turnos noturnos), que podem se aplicar a qualquer ocupação. Alguns países misturam essas abordagens e fornecem uma lista de ocupações, geralmente apenas no setor público, e uma lista de critérios relacionados às tarefas do trabalho no setor privado.

Ocupações selecionadas podem ser baseadas em algumas características explícitas do trabalho ou em algumas definições menos precisas de penosidade ou periculosidade. Por exemplo, na Áustria, um grupo de trabalho – composto por parceiros sociais, médicos ocupacionais, representantes das instituições de seguro social e representantes do governo – faz propostas para possíveis ajustes da lista de ocupações abrangidas. Na Grécia, um conselho de especialistas faz uma proposta que, após aprovação do Conselho de Seguridade Social, é encaminhada ao Ministério do Trabalho e Assuntos Sociais, e a decisão final é tomada em conjunto pelo Ministério das Finanças e pelo Ministério do Trabalho e Assuntos Sociais.

Portanto, os países definem condições de elegibilidade para provisões especiais de aposentadoria para trabalhos perigosos ou árduos com base em títulos ocupacionais ou características mensuráveis de trabalhos – por exemplo, levantar pesos, experimentar temperaturas extremas, expor-se a riscos químicos, cumprir turnos noturnos –, que podem ser aplicáveis a qualquer ocupação. Na maioria dos países com regras

especiais, geralmente é exigido que o trabalho tenha sido realizado de maneira habitual e predominante (OIT, 2014).

Como citado anteriormente, a tendência no âmbito da OCDE foi restringir o acesso a provisões de aposentadorias especiais ou antecipadas para empregos perigosos ou árduos. Essa tendência começou na década de 1990, quando as melhorias na longevidade começaram a colocar pressão financeira nos sistemas de previdência. Com o aumento das idades de aposentadoria em todos os setores, idades de aposentadoria muito baixas para algumas ocupações se tornaram ainda mais difíceis de justificar. Como a mobilidade de empregos tendeu a aumentar em todos os setores, também houve uma tendência mais ampla de simplificar e unificar os sistemas de previdência em todas as ocupações, incluindo para funcionários públicos, e os direitos de previdência específicos da ocupação se tornaram obsoletos, especialmente em setores da indústria pesada.

Por exemplo, a Irlanda removeu a idade de aposentadoria mais baixa para policiais, soldados e bombeiros em 1995. A Lituânia eliminou as disposições especiais para a maioria das ocupações também em 1995. Em Luxemburgo, apenas os indivíduos que começaram a trabalhar antes de 1999 podem se habilitar para disposições sobre atividades perigosas. A Finlândia eliminou a maioria das opções de aposentadoria antecipada específicas para cada ocupação no setor público na década de 1990, com um longo período de transição até a década de 2030. Em 2016, a aposentadoria antecipada para trabalhadores da marinha foi abandonada e apenas os soldados mantiveram algumas disposições especiais. No setor privado, as disposições de aposentadoria antecipada foram abandonadas no início dos anos 2000. Em 2017, o esquema de aposentadoria antecipada por anos de serviço foi introduzido para permitir que aqueles com 38 anos de contribuição, sujeitos a uma declaração verificável de que o trabalho é árduo, se aposentem dois anos abaixo da idade legal de aposentadoria, que atualmente é de 65 anos e aumentará gradualmente. A Hungria introduziu contribuições adicionais para financiar a aposentadoria antecipada para ocupações selecionadas em 2007. Em 2011, a aposentadoria antecipada para militares foi eliminada. Desde 2014, quase nenhum novo direito à aposentadoria antecipada é acumulado entre trabalhadores em ocupações perigosas ou árduas, e as contribuições adicionais não são coletadas, o que leva ao desaparecimento gradual de direitos de previdência adicionais para essas ocupações. As únicas duas isenções são mineiros subterrâneos e dançarinos de balé. A Eslováquia vem estendendo o período mínimo de contribuição para acessar a aposentadoria antecipada para soldados, policiais e bombeiros de quinze anos, em 2013, para 25 anos, em 2032. As disposições especiais também estão desaparecendo no Japão.

TEXTO para DISCUSSÃO

Na Estônia e na Noruega, reformas que limitam as disposições de aposentadoria antecipada para trabalhadores em empregos perigosos ou árduos estão em andamento. Na Noruega, uma reforma sistêmica introduziu benefícios nocionais de contribuição definida (NDCs) em 2011, afetando coortes populacionais nascidas após 1962. Em 2020, o esquema de aposentadoria antecipada para trabalhadores do setor público foi alinhado ao esquema do setor privado e transformado em um suplemento previdenciário. As reformas nas opções de aposentadoria antecipada para trabalhadores em empregos perigosos ou árduos devem seguir, mas o processo de negociação tem sido difícil.

Na década de 1990, a Finlândia começou a restringir o acesso à aposentadoria antecipada para todos os trabalhadores. Em 1995, direitos especiais à aposentadoria antecipada deixaram de ser acumulados para, entre outros, bombeiros, enfermeiros e policiais; e em 2016 para trabalhadores marítimos.

Na França, com a reforma de 2023, aumentando as idades de aposentadoria para todos os trabalhadores, alguns esquemas ocupacionais, incluindo os dos setores de transporte público e energia, foram fechados para novos trabalhadores.

Na Itália, após o substancial endurecimento das condições de elegibilidade para aposentadorias na década de 1990, regras especiais para empregos perigosos ou árduos foram introduzidas em 1993. Em 2012, para o primeiro conjunto de ocupações extenuantes, a idade mínima de aposentadoria foi fixada em 60 anos, que era cinco anos abaixo da idade legal, para aumentar paralelamente à regra geral de aposentadoria. Em 2016, uma categoria mais ampla de empregos árduos foi criada. Trabalhadores em ocupações incluídas nessa lista podem se aposentar após 41 anos de carreira se começarem a trabalhar antes dos 19 anos. Além disso, desde 2017, o Anticipo Pensionistico Sociale (APE Sociale), financiado por impostos gerais, está disponível a partir dos 63 anos com 36 anos de contribuição, a partir de 2023, se o trabalhador tiver desempenhado trabalhos árduos em pelo menos sete dos últimos dez anos antes da aposentadoria.

Em termos de participação no produto interno bruto (PIB), as despesas com aposentadorias especiais variam de cerca de 2,7%, na Grécia, e 2,6%, na Polônia, a cerca de 0,1% na Estônia (Eckefeldt e Pătărău, 2020). Também cabe salientar que no estudo de Eckefeldt e Pătărău (2020) são consideradas aposentadorias especiais, além de trabalhos em condições penosas ou insalubres, regimes diferenciados voltados para servidores públicos, como policiais e militares.

2.2 Diferenças de idade de aposentadoria

As provisões de aposentadoria especial para trabalhadores em atividades perigosas ou árduas, em geral, permitem que eles se aposentem antes da idade mínima de aposentadoria que se aplica como regra geral. As regras diferem entre os empregos, como bailarinos na França, na Noruega e em Portugal, que são geralmente autorizados a se aposentar muito cedo, na casa dos 40. Alguns outros trabalhadores cobertos por disposições para trabalho perigoso ou árduo podem se aposentar aos 55 anos na Bélgica, Chile, Colômbia, Estônia, Grécia, Letônia, Polônia, Portugal, Eslováquia, Eslovênia, Espanha e Turquia, enquanto na Finlândia, Alemanha, Itália, Japão e Noruega eles podem se aposentar aos 60 anos ou mais tarde. Na Áustria, homens que trabalham em turnos noturnos podem se aposentar aos 57 anos de idade, e as mulheres, aos 52 anos, enquanto outras condições de trabalho árduas permitem a aposentadoria após uma carreira de 45 anos de contribuição, aos 60 anos de idade, em comparação com a idade de aposentadoria antecipada de 62 anos de idade para outros trabalhadores.

No Chile, os trabalhadores em empregos perigosos ou árduos têm direito a antecipar sua aposentadoria em até dez anos, desde que tenham um histórico geral de contribuição de pelo menos vinte anos. Na França, a idade mínima para a maioria das chamadas ocupações ativas no setor público é de 57 anos, e de 52 anos para algumas outras chamadas superativas, enquanto para trabalhadores do setor privado a idade de aposentadoria pode ser reduzida em até dois anos da idade legal, que era de 62 anos. A reforma de 2023 aumentou todas essas idades em dois anos.

Na Noruega, dependendo dos setores e ocupações, as idades de aposentadoria são 60, 63 e 65 anos, enquanto a idade legal de aposentadoria é 67 anos. Balarinos, solistas vocais e coralistas da Ópera e Balé Nacional Norueguês têm um limite de idade de, respectivamente, 41, 52 e 56 anos. Em Portugal, os bailarinos podem se aposentar a partir dos 45 anos, e os pilotos de linha aérea, a partir dos 65 anos (idade mais elevada do que em muitos outros países), e outras ocupações cobertas por regras específicas podem se aposentar dentro dessa faixa.

Na Espanha, a idade de aposentadoria pode ser reduzida entre 5% e 50% dos anos trabalhados em ocupações perigosas ou árduas, com, por exemplo, 10% se aplicando a policiais locais, 15% a maquinistas, 40% a pilotos e 50% a alguns mineiros. Há um piso geral aos 52 anos, mas algumas ocupações, como mineiros e trabalhadores marítimos, estão isentas desse limite.

TEXTO para DISCUSSÃO

Claramente, o estabelecimento de idades mínimas para a aposentadoria antecipada varia muito tanto em relação aos países quanto em relação às ocupações consideradas. Em comparação com a idade mínima de aposentadoria atual, ou seja, a idade em que os trabalhadores podem acessar uma aposentadoria do principal esquema, Chile, Estônia, Grécia, Letônia, Polônia, Portugal, Eslovênia e Espanha fornecem a alguns trabalhadores em empregos perigosos ou árduos opções para se aposentar dez ou mais anos antes. A redução do período mínimo de contribuição situa-se entre cinco e nove anos na Áustria, Bélgica, Colômbia, Estônia, França e Eslováquia; e menos de cinco anos na Tchêquia, Finlândia, Alemanha, Itália e Noruega. Na Coreia do Sul, trabalhadores em empregos perigosos ou árduos não podem se aposentar abaixo da idade mínima fixada para outros trabalhadores, mas seus benefícios não estão sujeitos a penalidades por aposentadoria antecipada (OECD, 2023). Contudo, como citado anteriormente, há uma tendência de maior restrição às possibilidades de aposentadoria antecipada, inclusive, no caso das chamadas aposentadorias especiais.

Para a Áustria, a idade de aposentadoria de 57 anos se aplica a trabalhadores que atuam à noite. Na França, a idade de 52 anos se aplica a algumas ocupações do setor público, incluindo policiais nacionais, agentes penitenciários e controladores de tráfego aéreo, enquanto outras ocupações do setor público, incluindo policiais locais e bombeiros, podem se aposentar aos 57 anos. Na Espanha, a idade mínima se aplica à maioria dos empregos perigosos ou árduos, mas mineiros e trabalhadores marítimos são isentos desta exigência (OIT, 2023).

Na Itália, há três opções de aposentadoria antecipada para trabalhadores em ocupações classificadas como árduas (ocupações diferentes estão aptas para opções diferentes): i) aos 61 anos e 7 meses, com pelo menos 35 anos de contribuições e a soma dos anos de idade e de contribuição sendo de pelo menos 97,6; ii) com 41 anos de contribuição e trabalhando antes dos 19 anos de idade; ou iii) aos 63 anos de idade com 36 anos de contribuição. Isso se compara à idade legal de aposentadoria de 67 anos, permitindo a aposentadoria aos 62 anos com 41 anos de contribuição, a partir de 2023.

As provisões de aposentadoria para empregos perigosos ou árduos exigem que uma parte substancial, mas não toda, da carreira seja realizada nesses empregos. Por exemplo, a Polônia exige quinze anos, a Grécia doze anos, Portugal entre dez e 22 anos e a Eslováquia entre dez e vinte anos, dependendo das ocupações. Como a Áustria, a Itália exige um período mínimo de sete anos em trabalho perigoso ou árduo nos últimos dez anos antes da aposentadoria. Na Itália, as condições de elegibilidade

para algumas ocupações não estão vinculadas ao aumento da expectativa de vida, ao contrário da regra geral. Na Estônia e na Coreia do Sul, o período de contribuição em trabalho perigoso ou árduo precisa representar pelo menos 50% e 60% do período total de contribuição, respectivamente. Na Turquia, os trabalhadores em ocupações perigosas ou árduas acumulam até 50% a mais de período de contribuição por até cinco anos. No Chile e na França, os trabalhadores acumulam direitos à aposentadoria antecipada para cada período de trabalho em empregos perigosos ou árduos. Na Colômbia e na Tchêquia, ter acesso a essas disposições especiais resulta em aposentadoria cerca de seis anos antes, enquanto a diferença é menor que três anos na Áustria, Chile, Finlândia, França, Grécia, Hungria e Turquia (OECD, 2023).

No caso da Alemanha, como citado anteriormente, a aposentadoria especial existente é para os mineiros, mas esta teve aumento da idade de 60 para 62 anos, se os indivíduos tiverem trabalhado como mineiros por um período de pelo menos 25 anos, dependendo da data de nascimento. Aqueles nascidos antes de 1952 têm direito à aposentadoria quando completam 60 anos; para os nascidos após 1952, a idade aumenta com base em uma escala progressiva até atingir 62 anos a partir daqueles que nasceram em 1964 (OIT, 2014).

Idades de aposentadoria obrigatórias para pilotos não existem em todos os países, e essas idades são influenciadas por fatores que vão além das considerações de segurança. Desde 2014, a Organização de Aviação Civil Internacional (OACI), uma unidade especializada da Organização das Nações Unidas (ONU), define a idade máxima dos pilotos em voos internacionais em 65 anos. Anteriormente, o limite etário era de 60 anos, estabelecido em 2006 – um aumento de quinze anos em relação à idade máxima anterior, de 45 anos, vigente desde 1963. Alguns países – por exemplo, Austrália, Canadá e Nova Zelândia – não estabelecem idades de aposentadoria obrigatórias, o que implica que os pilotos mais velhos nesses países só podem operar voos domésticos. Nos Estados Unidos, a idade de aposentadoria obrigatória para pilotos aumentou de 60 para 65 anos, em 2007. Um novo aumento, para 67 anos de idade, está atualmente tramitando como proposição legislativa. Ele serviria para alinhar a idade de aposentadoria dos pilotos com a idade requerida para as demais categorias de trabalhadores, que está aumentando para 67 anos para pessoas nascidas em 1960 ou depois. O debate político vai muito além de questões de segurança, pois os pilotos passam por exames médicos rigorosos regularmente, e inclui discussões sobre escassez de mão de obra no setor e a competição entre pilotos mais velhos e mais jovens (OECD, 2023).

TEXTO para DISCUSSÃO

Atualmente, no Brasil, se discute a possibilidade de instituir uma idade mínima de 55 anos para os militares. Há vários países, contudo, que possuem idades de aposentadoria acima desse limite de 55 anos (tabela 1).

TABELA 1

Menores idades de aposentadoria possíveis: regra geral e profissões selecionadas – países europeus selecionados (2022)

(Em anos de idade)

País	Esquema geral	Oficiais do exército	Policiais	Bombeiros	Ferrovários
Alemanha	63	62		60	63
Áustria	60 para homens e 55 para mulheres	60 para homens e 55 para mulheres	60 para homens e 55 para mulheres	60 para homens e 55 para mulheres	60 para homens e 55 para mulheres
Bélgica	63	56	59	63	55
Bulgária	63,4 para homens e 60,8 para mulheres	53,8	53,8	53,8	63,4 para homens e 60,8 para mulheres
Chipre	65	65	65	65	
Dinamarca	63,5	60	60	63,5	60
Eslovênia	60	52	57,5 para homens e 54,5 para mulheres	55	54
Estônia	59,3	50	55		59,3
Finlândia	64	56	64	64	64
França	62		52	57	56
Holanda	66,6	66,6	66,6	66,6	66,6
Hungria	65	65	65	65	65
Irlanda	66	50	55	55	66
Itália	64	58	58	58	64
Letônia	62,3	50	50	50	62,3
Lituânia	59,3 para homens e 58,7 para mulheres	59,3 para homens e 58,7 para mulheres	59,3 para homens e 58,7 para mulheres	59,3 para homens e 58,7 para mulheres	59,3 para homens e 58,7 para mulheres
Luxemburgo	57	57	57	57	57
Polônia	60 para homens e 55 para mulheres			60 para homens e 55 para mulheres	60 para homens e 55 para mulheres
Portugal	60	60	60	60	60

(Continua)

(Continuação)

País	Esquema geral	Oficiais do exército	Policiais	Bombeiros	Ferrovários
Tchêquia	60 para homens e 59,2 para mulheres	60 para homens e 59,2 para mulheres	60 para homens e 59,2 para mulheres	60 para homens e 59,2 para mulheres	60 para homens e 59,2 para mulheres
Suécia	62	62	62	62	62

Fonte: European Union (2024).

Obs.: 1. As células vazias decorrem de não haver aposentadoria especial ou informação não disponível.

2. As células sombreadas de cinza destacam as profissões em que a idade de aposentadoria é idêntica à do esquema geral.

2.3 Políticas públicas para empregos penosos

Uma pergunta a ser destacada é por que as questões levantadas por empregos perigosos ou penosos requerem intervenções na idade ativa e de mercado de trabalho e não necessariamente de cunho previdenciário. Parece óbvio que a prioridade deveria ser melhorar as condições de trabalho por meio de regulamentações de saúde e segurança para limitar a exposição a fatores de risco, bem como incentivar parceiros sociais a tomar medidas para limitar riscos à saúde. No entanto, dado um determinado estado da tecnologia, mesmo com regulamentações de saúde e segurança relativamente eficazes, alguns empregos ainda poderiam prejudicar a saúde dos trabalhadores.

Também parece recomendável a conscientização sobre os riscos envolvidos em determinados empregos perigosos ou árduos. Essa comunicação é necessária tanto para garantir que os trabalhadores aceitem os empregos com pleno conhecimento dos fatos como para ajudá-los a ponderarem diferentes oportunidades de ocupação ou demandarem compensações pelos riscos assumidos. Contudo, muitas vezes, o acesso às informações não é perfeito, bem como esse conhecimento pode não garantir uma adequada compensação. Más condições de trabalho podem coexistir com baixos salários, inclusive, por limitações à mobilidade da mão de obra que geram opções limitadas para trabalhadores em empregos insalubres e mal pagos.

Muitos empregos perigosos ou árduos estão no setor público, onde a formação salarial tem mais probabilidade de se desviar dos mecanismos habituais de mercado, que, em princípio, geram salários mais altos para compensar riscos maiores. Essas limitações que impedem que os níveis salariais reflitam condições de trabalho

TEXTO para DISCUSSÃO

difíceis devem ser tratadas mais pelo mercado de trabalho do que pelos sistemas de previdência.

Também é importante a utilização de políticas de requalificação que facilitem as transições de carreira bem antes das idades mais avançadas. A retirada permanente do mercado de trabalho em países onde existem regimes especiais de aposentadoria, às vezes em idades muito precoces, é uma solução ineficiente. Uma estrutura de treinamento profissional que forneça requalificação e qualificação deve, portanto, ser implementada por governos e parceiros sociais para permitir que trabalhadores em empregos perigosos ou árduos adquiram as habilidades necessárias para prolongar carreiras em diferentes empregos ou atividades.

Este ponto é importante, pois a incapacidade para continuar em um determinado emprego ou ocupação não significa que o trabalhador não possa ser realocado para outra atividade ou outro emprego. A título de exemplo, os atletas profissionais, em geral, perdem a capacidade para exercer essa atividade em idades relativamente precoces, mas isso não enseja aposentadoria especial, pois possuem condições de exercer outras atividades, como técnicos e outras relacionadas. Políticas de gestão que transferem trabalhadores para tarefas diferentes à medida que envelhecem – por exemplo, de mais físicas para mais administrativas – podem aumentar as oportunidades de emprego dentro de uma instituição ou empresa no estágio posterior da carreira. No serviço público, em particular, a transferência de trabalhadores entre diferentes posições precisa ser possível.

Todas essas considerações ajudam a defender o argumento de que as questões levantadas por trabalhos perigosos ou árduos deveriam ser tratadas, principalmente, por outras políticas fora do âmbito das políticas previdenciárias, mais especificamente por políticas de mercado de trabalho.

Ademais, há sempre o risco de direcionamento incorreto dos regimes especiais de previdência para determinados empregos, mesmo que perigosos ou árduos, incluindo ocupações em que as dificuldades são questionáveis.

Dadas todas essas complexidades envolvidas com ocupações penosas ou insalubres, a tendência das reformas previdenciárias nas últimas décadas foi a redução do escopo dos regimes ou das aposentadorias especiais. Em parte, essa tendência de reforma está relacionada com os desafios desencadeados pelo envelhecimento da população, que contribuíram para o aumento do emprego em idades mais avançadas e uma direção em torno de maior unificação das regras de previdência entre ocupações

e setores de atividade econômica. O argumento-padrão, de permitir aposentadoria precoce com base apenas na incapacidade de continuar uma carreira em algum emprego específico, perdeu sua força ao longo do tempo. Muitos países da OCDE eliminaram ou restringiram o acesso às aposentadorias especiais ou antecipadas para empregos perigosos ou árduos. Além disso, quaisquer programas desse tipo deveriam ser apoiados por evidências sólidas.

Em geral, para empregos para os quais trabalhar em idades mais avançadas gera riscos à saúde e à segurança (por exemplo, bombeiros, policiais e militares), podem ser válidas disposições especiais de aposentadoria. Ainda assim, as políticas de gestão de idade devem se esforçar o máximo possível para se preparar para uma mudança de carreira em algum momento, a fim de manter os indivíduos empregados até a idade mínima de aposentadoria para todos os trabalhadores. Na prática, contudo, há dificuldade para avaliar o impacto de longo prazo de condições de trabalho específicas na saúde. De qualquer forma, fornecer cobertura muito ampla para aposentadorias especiais levanta questões de equidade, porque torna maior o risco de que trabalhadores se beneficiem indevidamente dessas disposições.

Nas últimas décadas, alguns países, incluindo Finlândia e França, melhoraram o desenho de planos de previdência que cobrem empregos perigosos ou árduos. Essas inovações vinculam a elegibilidade a algumas características reais do trabalho que são consideradas perigosas ou árduas por natureza, como trabalhar à noite, em vez de se basear em grupos ocupacionais, limitando assim a segmentação incorreta. Essas medidas reduzem a idade de aposentadoria em dois anos, no máximo. No entanto, há custos envolvidos para empresas, trabalhadores e instituições públicas no rastreamento da exposição de indivíduos a condições de trabalho perigosas ou árduas, o que pode ser difícil de suportar para pequenas empresas em particular. Na Áustria, o esquema especial que permite que indivíduos que trabalham à noite se aposentem mais cedo é altamente direcionado e aumenta o custo do trabalho noturno ao impor contribuições adicionais aos empregadores para ajudar a financiar o esquema e limitar tais atividades.

A penosidade de determinados empregos ou ocupações se relaciona ao esforço mental ou físico relacionado ao trabalho; por exemplo, realizar horas de trabalho insalubre, experimentar alto estresse, levantar cargas pesadas ou permanecer em postura desconfortável por períodos prolongados. A periculosidade se refere a riscos à saúde ou à vida relacionados ao trabalho, como os decorrentes do uso de substâncias químicas ou as maiores possibilidades de lesões físicas. Ela geralmente está associada a riscos de acidentes de trabalho, às vezes graves. A dureza ou periculosidade pode levar

TEXTO para DISCUSSÃO

a consequências negativas imediatas ou tardias para a saúde. Em um sentido amplo, a realização de atividades árduas ou arriscadas pode incluir a depreciação de algumas capacidades para trabalhar com segurança e eficiência com o avançar da idade em algumas ocupações, como as de bailarinos ou controladores de tráfego aéreo – não obstante, estes, provavelmente, não terão pior saúde geral do que muitos outros trabalhadores de idade semelhante (OECD, 2023).

Apesar desses aspectos em comum, em geral podem-se encontrar diferentes abordagens para justificar aposentadorias especiais ou antecipadas. Os países da OCDE costumam justificar disposições especiais de aposentadoria para trabalhadores em empregos perigosos ou árduos na legislação considerando várias dimensões: riscos de saúde e deterioração da saúde; dificuldades para continuar a trabalhar até a idade regular de aposentadoria; e condições de trabalho difíceis (OECD, 2023).

Em alguns países, a lei se refere diretamente à deterioração da saúde de trabalhadores mais velhos em empregos perigosos ou árduos, ou à sua prevenção, como uma justificativa para disposições especiais de aposentadoria. O Chile menciona o envelhecimento prematuro causado pela exaustão física, intelectual ou mental acelerada entre a maioria dos trabalhadores em algumas ocupações (por exemplo, mineiros, coletores de lixo, paramédicos). A Colômbia cita o impacto negativo das condições de trabalho na saúde. Na França, o foco está no possível impacto na saúde de ser exposto durante o trabalho a fatores de risco físico: trabalho em ambientes hiperbáricos; temperaturas extremas; ruído; trabalho noturno; trabalho em turnos alternados; e movimentos repetitivos (linha de montagem). A Eslováquia foca fatores de risco à saúde que não podem ser reduzidos por medidas de proteção. A legislação em outros países reflete uma abordagem mais ampla e reconhece tanto os efeitos negativos à saúde do trabalho perigoso ou árduo quanto a baixa empregabilidade de alguns trabalhadores. A legislação da Polônia destaca o aumento dos riscos à saúde e a deterioração das habilidades – aqueles que não podem ser eliminados com medidas preventivas técnicas, organizacionais e médicas – com a idade em empregos perigosos ou árduos. A Eslovênia afirma que as pensões ocupacionais para empregos perigosos ou árduos são direcionadas a pessoas que trabalham em empregos e profissões exigentes cuja capacidade laboral não se espera que seja mantida até a idade legal de aposentadoria (OECD, 2023).

Alguns empregos, incluindo os de bombeiros, policiais e membros das forças armadas, estão particularmente expostos a riscos significativos na execução das tarefas. Alguns desses riscos podem ser mitigados por medidas de prevenção. Mas as

políticas de prevenção – mesmo que bem elaboradas – podem não ser suficientes em todas as circunstâncias. Quando os riscos se materializam na idade ativa e prejudicam a saúde dos trabalhadores, os benefícios por doença e invalidez podem ajudar a lidar com as consequências até a idade de aposentadoria. As aposentadorias por invalidez exigem avaliações individuais e tratam apenas dos riscos que se materializaram. Além disso, à medida que os indivíduos envelhecem e sua capacidade de trabalhar bem e com segurança em alguns empregos diminui, medidas devem ser tomadas para proteger os trabalhadores.

Impactos tardios de empregos perigosos ou árduos na saúde e mortalidade podem ser uma razão válida para a existência de disposições especiais de aposentadoria. Isso deve ser apoiado por evidências sólidas dos impactos negativos reais de algumas características do trabalho. Do ponto de vista econômico, os salários deveriam se ajustar para compensar a natureza perigosa ou árdua dos empregos. Os trabalhadores, na medida em que são informados dos riscos embutidos nessas atividades, pelo menos em teoria, escolhem aceitar os empregos desde que recebam alguma forma de compensação, por exemplo, por meio de salários mais altos ou horas de trabalho mais curtas em comparação a outros trabalhos que podem fazer. Na prática, algumas características do mercado de trabalho podem impedir ou limitar tal compensação. Más condições de trabalho tendem a coexistir com salários baixos, enquanto impedimentos à mobilidade da mão de obra podem resultar em opções limitadas para que trabalhadores em empregos insalubres e mal pagos se mudem para aqueles que oferecem melhores condições, em particular quando o poder de barganha dos trabalhadores é baixo. Além disso, parte dos empregos perigosos ou árduos estão no setor público, onde a formação de salários tem maior probabilidade de se desviar dos mecanismos de mercado, como é caso de ocupações ligadas à segurança pública (OECD, 2023).

A aposentadoria antecipada poderia, portanto, prevenir, limitar ou pelo menos compensar impactos futuros negativos sobre a saúde dos trabalhadores. No entanto, ao fornecer aposentadorias mais generosas, seja na forma de opções de aposentadoria antecipada ou níveis de benefícios mais altos, essas disposições melhoram a atratividade do emprego com as seguintes consequências: i) podem reduzir os salários e eliminar os prêmios salariais, funcionando assim como um *trade-off* entre a renda durante o trabalho e durante a aposentadoria; e ii) por meio da redução dos custos trabalhistas desses empregos, podem até contribuir para perpetuá-los.

Um aspecto importante é que as provisões de previdência para empregos perigosos ou árduos podem ser mal direcionadas. Os trabalhadores realmente cobertos

TEXTO para DISCUSSÃO

por provisões de aposentadoria para ocupações perigosas ou árduas não têm necessariamente mortalidade acima da média ou pior saúde. Em 2014, um estudo para a Estônia mostrou que o estado de saúde dos trabalhadores em profissões cobertas por provisões de aposentadoria antecipada para condições perigosas ou árduas não era pior do que em outras profissões. Da mesma forma, as taxas de mortalidade entre aposentados que recebem aposentadoria antecipada para trabalhos perigosos ou árduos na Hungria não são maiores do que a média entre todos os aposentados. Na Eslovênia, as taxas de mortalidade padronizadas não são estatisticamente diferentes em nenhum grupo ocupacional coberto por disposições de aposentadoria para trabalhos perigosos ou árduos daquelas da população em geral com base em dados de 1997-2016 (OECD, 2023).

A má segmentação das provisões de aposentadoria especial para ocupações perigosas ou árduas se origina parcialmente do processo político devido a dificuldades em gerenciar objetivos diferentes. Na década de 1990, quando os governos começaram a responder ao envelhecimento da população restringindo o acesso à aposentadoria antecipada, algumas ocupações foram isentas das mudanças. Essa continuidade do benefício pode ter ocorrido com base em critérios de justiça, mas também pode ser resultado do forte poder de barganha de alguns grupos ocupacionais. Além disso, alguns desses esquemas foram projetados para melhorar a atratividade de certos empregos do setor público sem criar um custo imediato para as finanças públicas. Tal caracterização se aplica em particular a disposições especiais de aposentadoria para professores, trabalho que não parece ser passível de ser classificado como penoso ou que ofereça periculosidade.

O *design* mais recente de disposições especiais de aposentadoria que baseiam sua elegibilidade em características do trabalho identificadas como perigosas ou árduas pode direcionar melhor os riscos efetivamente assumidos do que esquemas construídos em categorias ocupacionais ou setoriais amplas. No entanto, rastrear a exposição de indivíduos a condições de trabalho perigosas ou árduas aumenta a carga administrativa sobre empresas, trabalhadores e instituições públicas. Além disso, o processo de reconhecimento de características específicas do trabalho pode estar sujeito à pressão política em vez de ser baseado em evidências sólidas.

Também cabe destacar que trabalhos perigosos ou árduos podem não ser os mesmos de antes. Muitas disposições de aposentadoria para ocupações perigosas ou árduas surgiram há muito tempo, quando as tarefas eram muito diferentes. Na França, por exemplo, agricultores, trabalhadores marítimos e mineiros estavam entre

os primeiros a serem cobertos por esquemas de aposentadoria antes que os seguros sociais fossem desenvolvidos no final da década de 1920. Na Noruega, muitas regulamentações de aposentadorias especiais para trabalho perigoso ou árduo datavam de 1917. Em alguns países, ocupações perigosas como bombeiros, policiais e militares foram incluídas paralelamente às aposentadorias do serviço público.

As inovações tecnológicas e organizacionais tendem a reduzir a periculosidade e a penosidade do trabalho. Do lado tecnológico, a automação em particular tem sido eficiente na execução ou suporte de muitas tarefas fisicamente intensivas, incluindo na agricultura e na manufatura. Isso aumentou a produtividade e reduziu tanto o emprego nesses setores (desindustrialização) quanto a penosidade dos empregos restantes. Por exemplo, nos países da OCDE, a mecanização da mineração de carvão começou na década de 1950 e, desde meados da década de 1990, novos desenvolvimentos melhoraram a confiabilidade dos equipamentos, a saúde e a segurança dos mineradores. Existe a possibilidade de que, devido ao avanço tecnológico, a penosidade continue a diminuir, pois os trabalhos penosos ou árduos teriam maior probabilidade de serem automatizados. Por essa razão, haveria necessidade de permanente reavaliação das aposentadorias especiais, algo que não ocorre no Brasil.

Há evidências substanciais de que os trabalhadores em empregos fisicamente intensivos geralmente têm saúde mais precária do que outros trabalhadores. Na Bélgica, descobriu-se que os trabalhadores em ocupações fisicamente exigentes eram mais propensos a relatar problemas de saúde, em particular na extração, construção e serviços elementares, como limpeza ou entrega de mercadorias, enquanto o oposto era verificado para funcionários em cargos de ensino, científicos, relacionados à saúde e gerenciais. Contudo, o maior consumo de assistência médica pode refletir os efeitos de outros fatores, como dieta pouco saudável, que pode estar correlacionada tanto com a realização de um trabalho manual quanto com uma saúde relativamente ruim, em vez de resultar de um impacto causal de trabalhos manuais na saúde ruim. Além disso, alguns fatores como renda, educação e estilo de vida se correlacionam tanto com a saúde quanto com as ocupações e podem ser os principais impulsionadores da má saúde, em vez de a má saúde ser o resultado de empregos perigosos ou árduos (OECD, 2023).

Uma revisão de 37 estudos (OECD, 2023) encontrou evidências moderadas de que altas demandas de trabalho, baixo controle do trabalho, alto desequilíbrio entre esforço e recompensa, baixa justiça relacional, baixa justiça processual, estresse de função, assédio moral e baixo apoio social no local de trabalho estão associados a

TEXTO para DISCUSSÃO

um risco maior de desenvolver problemas de saúde mental. Mais especificamente, na Bélgica, OECD (2023) encontrou evidências de saúde mental mais precária para algumas ocupações de baixa qualificação, mas não para professores. De qualquer forma, todo esse conjunto de estudos mostra a complexidade de estimar o impacto de determinados empregos penosos sobre a saúde, em especial, a médio e longo prazo, e a necessidade de isolar outros fatores, pois existe a possibilidade de que os trabalhadores manuais enfrentem taxas de mortalidade mais altas do que outros trabalhadores devido a razões não relacionadas ao trabalho. Essa diferença pode estar relacionada à renda e não às ocupações em si (OECD, 2023).

OIT (2014) defende que as medidas preventivas devem ter prioridade sobre qualquer outra solução. Em outras palavras: a dificuldade, a periculosidade, a insalubridade ou a toxicidade de qualquer trabalho deve, em princípio, ser evitada ou reduzida ao mínimo. No caso brasileiro, o fator acidentário de prevenção (FAP), de certa forma, cumpre esse papel. Uma importante limitação do FAP é que este não se aplica a empresas optantes pelo Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples), o que diminui de forma significativa sua cobertura.

OIT (2014) também defende que qualquer regulamentação de aposentadoria antecipada por trabalho árduo, perigoso, tóxico ou insalubre deve ter uma justificativa objetiva. Existem trabalhos objetivamente mais difíceis ou perigosos (mineiros, bombeiros etc.), mas é desejável que exista uma base ou evidência científica que justifique uma menor expectativa de vida. Portanto, a ferramenta mais adequada para abordar essas situações é uma combinação de: i) análise de ponta; ii) estudos de acidentes de trabalho; iii) reconhecimento das doenças profissionais; iv) reconhecimento de situações de incapacidade personalizada; e v) estudos de impacto sobre a expectativa de vida. No caso brasileiro, parece haver falta de uma base mais sólida para algumas das aposentadorias especiais para determinadas ocupações.

OIT (2014) também defende: i) substituição de sistemas de aposentadoria antecipada para trabalho árduo, perigoso ou insalubre por alternativas de mobilidade da mão de obra; ii) investimentos na prevenção de doenças e na promoção do envelhecimento saudável; iii) melhoria da saúde e segurança ocupacional; iv) adaptação dos locais de trabalho aos trabalhadores mais velhos; v) estabelecimento de mecanismos de trabalho flexíveis (trabalho em tempo parcial e aposentadoria parcial); e vi) desenvolvimento de projetos de segunda carreira ou projetos de finais de carreira.

Zaidi e Whitehouse (2009) argumentam que as aposentadorias especiais estão historicamente enraizadas na ideia de que as pessoas que executam trabalhos perigosos ou árduos – como mineração subterrânea – merecem tratamento especial, pois haveria a possibilidade de que essas atividades aumentassem a mortalidade e reduzisse a expectativa de vida, diminuindo assim o período durante o qual o benefício pode ser usufruído. Isto faz com que esses trabalhadores sejam elegíveis para acesso mais rápido aos benefícios do que a regra geral. Contudo, como argumentam Zaidi e Whitehouse (2009), há um argumento fraco para manter ou introduzir aposentadorias especiais para trabalhadores em empregos perigosos ou árduos. A continuação destes esquemas deve-se mais à resistência institucional à mudança do que à sua utilidade como um sistema complementar de aposentadorias. Argumenta-se também que, nos casos em que tais riscos para a saúde relacionados com o trabalho são reconhecidos, pode ser melhor tratá-los com outras políticas sociais convencionais bem direcionadas, como os benefícios de desemprego (com requisitos de busca de emprego), as aposentadorias por invalidez ou os auxílios-doença relacionados ao trabalho, analisados caso a caso.

Zaidi e Whitehouse (2009) salientam que não há uma resposta direta sobre o que qualifica um trabalho como perigoso ou árduo. Uma preocupação pragmática é a dificuldade de uma definição geral de trabalho árduo ou perigoso que seja adequada, executável e sustentável de forma consistente e justa dentro de um sistema de previdência pública. Em primeiro lugar, é difícil determinar objetivamente a lista de tarefas que não podem ser realizadas até a idade normal de aposentadoria. Em geral, não há bases científicas para determinar objetivamente a idade de aposentadoria para tipos específicos de trabalho. Em segundo lugar, se alguém não puder continuar a desempenhar uma tarefa específica num determinado momento, isso não o impede de exercer outro trabalho menos árduo. A escolha deveria ser entre diferentes tipos de empregos e não entre trabalho e aposentadoria. Em terceiro lugar, supondo que uma lista de empregos possíveis possa ser estabelecida objetivamente, haverá uma certa possibilidade de que tal lista se expanda continuamente. As descrições de funções em tal lista terão de ser muito detalhadas, o que também levaria a enormes custos administrativos. Existe a complexidade adicional de que as pessoas não terão necessariamente o mesmo emprego durante toda a sua vida profissional. Então, como levar em conta os vários períodos passados em situações perigosas ou trabalho árduo se torna ainda mais complexo. Na prática, a maioria dos esquemas leva em conta não apenas as situações em que alguém exerceu tal profissão durante toda a sua carreira profissional, mas também em todos os subperíodos em que foi exposto a um trabalho árduo ou perigoso.

TEXTO para DISCUSSÃO

Outra preocupação é com o tamanho dos setores com empregos perigosos ou árduos. Pelas forças de mercado, os trabalhadores tendem a fugir de empregos que são de baixa qualidade, o que significa que os custos dos fatores nesses setores deveriam ser mais altos. As forças de mercado, combinadas com regulamentações de saúde e segurança bem aplicadas, deveriam, em princípio, restringir a rentabilidade e, consequentemente, a dimensão dos setores que dependem de trabalho perigoso ou árduo. Se os fundos públicos forem utilizados para subsidiar a aposentadoria antecipada de trabalhadores desses setores, o risco é que trabalhem contra as forças do mercado e preservem empregos de baixa qualidade que deveriam ser eliminados gradualmente (Zaidi e Whitehouse, 2009).

Zaidi e Whitehouse (2009) salientam que, com exceção de alguns empregos estritamente definidos que ainda fariam jus a um tratamento diferenciado, em geral, há fraco argumento para manter ou introduzir estes regimes especiais. Ademais, as razões para a manutenção desses regimes devem-se principalmente às distorções que eles próprios introduzem no sistema salarial. Se os custos desses regimes de aposentadoria antecipada forem inteiramente suportados pela indústria onde estes empregos são encontrados, então estes esquemas não são perversos em promover o trabalho realizado nesses empregos, principalmente se o setor for privado. Se a indústria está no setor público, é possível que uma profissão de risco seja ineficientemente subsidiada, ou que uma indústria moribunda seja salva sem nenhuma boa razão econômica. Zaidi e Whitehouse (2009) defendem que os países precisam rever os privilégios de aposentadoria atribuídos a setores ou profissões especiais e eliminar gradualmente as vantagens que podem não ser mais consideradas justas.

Em relação à amplitude das aposentadorias especiais nos países da OCDE, para os quais há dados disponíveis, a cobertura de disposições especiais de aposentadoria para trabalhos perigosos ou árduos varia de menos de 1% dos aposentados no Chile, Colômbia, Tchêquia, Finlândia e Coreia do Sul a 10% ou mais na Estônia, Grécia e Turquia. Na Polônia, essa parcela – mineiros e policiais são o principal grupo entre os beneficiários – é de 5,6%, maior do que entre os novos aposentados (3,2%) e do que a parcela de trabalhadores atuais que acumulam direitos nesses esquemas (1,8%). Na Grécia, apenas 2,2% dos que se aposentaram em 2021 usaram disposições para trabalhos perigosos ou árduos, o que é substancialmente menor do que entre o total de aposentados ou a parcela de trabalhadores cobertos: 11,2% e 13,4%, respectivamente. Isso sugere que, embora muitos trabalhadores ainda sejam elegíveis para essas disposições, usá-las é menos amplo do que no passado. Na França e na Itália, as provisões para trabalho perigoso ou árduo cobrem 5% e 4% dos trabalhadores, respectivamente.

A cobertura de provisões de aposentadorias especiais para trabalhos perigosos ou árduos está diminuindo. Contudo, há alguns países onde a parcela de pessoas se aposentando com base nessas provisões é maior entre os novos aposentados do que entre todos os aposentados: Noruega (10,7% dos novos aposentados *versus* 1,6% do total de aposentados), Áustria (7,3% *versus* 1,6%), Colômbia (6,7% *versus* 0,3%), Espanha (4,5% *versus* 2,4%), Hungria (3,4% *versus* 1,4%), Letônia (3,1% *versus* 2,1%) e Tchêquia (0,9% *versus* 0,4%). Isso pode ocorrer porque algumas provisões especiais cobrem apenas benefícios temporários de aposentadoria antecipada até atingir a idade mínima para reivindicar a aposentadoria por velhice. Na Hungria, em particular, isso ocorre porque, desde 2014, os benefícios de aposentadoria antecipada para trabalhos perigosos ou árduos são temporários até atingir a idade legal de aposentadoria (OECD, 2023).

A maioria dos trabalhadores cobertos por disposições de aposentadorias especiais para trabalhos perigosos ou árduos, no âmbito da OCDE, são homens, porque esses esquemas geralmente cobrem ocupações dominadas por homens, como mineiros. Entre os aposentados, os homens representam mais de 75% dos beneficiários na Áustria, Chile, Colômbia, Tchêquia, Finlândia, Letônia, Polônia e Eslovênia (OECD, 2023).

Do ponto de vista de valor das aposentadorias especiais, no passado, prevaleceu a prática de provisões de aposentadoria para trabalhadores em empregos perigosos ou árduos sem nenhuma penalidade – ou às vezes penalidades menores – para aposentadorias antecipadas. Na Alemanha, os mineiros acumulam um terço a mais por ano do que outros trabalhadores. Na Irlanda, os acúmulos são maiores para algumas ocupações. Na Letônia, os esquemas específicos não seguem as regras de benefícios nocionais introduzidos para a maioria dos trabalhadores em 1995, mas são baseados em princípios de benefício definido, concedendo uma taxa bruta de substituição de 45%-65% após 20-30 anos de trabalho. Em comparação, com base no modelo de pensão da OCDE, as regras de benefícios nocionais implicam uma taxa de substituição de 40% após uma carreira de 42 anos para pessoas que se aposentam hoje. Não há penalidades para aposentadoria antecipada com base em disposições para trabalho perigoso ou árduo na Bélgica. Na Áustria, a penalidade para aposentadoria antecipada, de 1,8% ao ano, para trabalhadores com trabalho árduo que não seja noturno é menor do que a penalidade geral de 4,2%. Portanto, de modo geral, a tendência é aplicar penalidades sobre o valor das aposentadorias especiais menores que as prevalecentes para a regra geral ou para as aposentadorias normais.

Como, em muitos casos, as aposentadorias especiais são concedidas de forma antecipada e sem penalidade sobre o seu valor, há clara tendência a uma maior duração

TEXTO para DISCUSSÃO

e valor do benefício em relação à regra geral. Por essa razão, também é comum que as aposentadorias especiais contem com esquemas adicionais de financiamento. Para financiar benefícios para trabalhos perigosos ou árduos dentro de esquemas de repartição ou *pay-as-you-go*, os países geralmente usam contribuições adicionais (do empregado e do empregador) e receitas gerais. Em Portugal, os esquemas são financiados pelo orçamento geral da previdência social, com contribuições adicionais para mineradores e controladores de tráfego aéreo pagas pelos empregadores. Na Turquia, as contribuições adicionais variam de 1 a 3 pontos percentuais (p.p.) no setor privado e entre 3,33 e 10 p.p. no setor público. Na França, a conta profissional de prevenção (*compte professionnel de prévention* – C2P) é financiada por contribuições pagas por todos os empregadores por meio de um fundo de seguro contra acidentes de trabalho. Na Áustria, os empregadores pagam contribuições adicionais à taxa de 2% para empregados que trabalham à noite, enquanto a exposição a outras condições de trabalho árduas, como alta ou baixa temperatura, ou trabalho físico pesado, não incorre em contribuições adicionais e é coberta pelo orçamento geral da previdência pública. Na Colômbia, contribuições adicionais para trabalhos perigosos ou árduos de 10 p.p. são feitas pelos empregadores.

Como já colocado anteriormente, a continuidade da existência de aposentadorias especiais ou antecipadas para trabalhos perigosos ou árduos depende em parte da existência e eficiência de outras políticas preventivas. Há espaço para melhorar as medidas preventivas, mesmo que não se possa eliminar totalmente o impacto negativo de alguns empregos na saúde. Ao definirem padrões mínimos em termos de saúde, segurança e bem-estar no local de trabalho, as regulamentações do local de trabalho limitam tanto a periculosidade quanto a penosidade dos empregos e seu impacto na saúde dos trabalhadores. Existem alguns elementos cruciais para garantir a eficiência dessas regulamentações. Primeiro, relatar devidamente lesões e doenças ocupacionais é o pré-requisito para detectar problemas potenciais, direcionar a prevenção e permitir que os trabalhadores tomem decisões informadas. Muitos países impõem às empresas a obrigação de divulgar informações sobre riscos relacionados ao trabalho, como na França, onde os empregadores devem identificar, avaliar e informar os funcionários sobre riscos relacionados ao trabalho, tomar medidas para prevenir aqueles que sejam evitáveis e especificar as medidas tomadas para mitigar os restantes com base em acordos coletivos. Segundo, incentivos financeiros para empresas – como taxas de contribuição para seguro de acidentes que refletem o nível de risco real em empresas específicas, créditos fiscais e subsídios – são uma alavanca importante para encorajar

os empregadores a irem além da prevenção e segurança básicas de acidentes e promoverem de forma abrangente a saúde no local de trabalho.

Agências governamentais ou outras instituições são frequentemente responsáveis por relatar casos, impor padrões e implementar programas de prevenção, como na Bélgica, Chile, Tchêquia, Dinamarca, Luxemburgo, Noruega e Polônia. Por exemplo, no Chile, uma instituição especializada estabelece planos para treinamentos ocupacionais, bem como promove a prevenção de acidentes e doenças ocupacionais. Na Dinamarca, a Autoridade Dinamarquesa de Ambiente de Trabalho pode multar as empresas que não cumprem os regulamentos de saúde e segurança. Além disso, o Centro Nacional de Pesquisa para o Ambiente de Trabalho conduz e dissemina pesquisas para desenvolver um ambiente de trabalho saudável e seguro. Na Noruega, o Instituto Nacional de Saúde Ocupacional opera o sistema nacional de monitoramento para o ambiente de trabalho e publica um relatório sobre ambiente de trabalho e saúde a cada três anos. A Tchêquia, Luxemburgo e Portugal introduziram inovações para melhorar a saúde e a segurança do trabalho. Na Tchêquia, a legislação limita a exposição máxima a várias condições adversas de trabalho, incluindo ruído. Se a duração máxima da exposição for excedida, o trabalhador deve ser designado para outro emprego.

As questões complexas de melhoria da saúde e segurança no trabalho exigem estratégias abrangentes, como as implementadas, por exemplo, na Coreia do Sul e na Suécia. Em 2020, a Coreia do Sul revisou a Lei de Segurança e Saúde Ocupacional em 2019 e expandiu os regulamentos sobre medidas preventivas contra acidentes industriais. A Suécia atualiza a Estratégia para o Ambiente de Trabalho a cada cinco anos, e a atual para 2021-2025 não apenas leva em consideração a prevenção de doenças e acidentes, mas também visa desenvolver boas condições de trabalho.

O treinamento contínuo ao longo da vida profissional também é fundamental para garantir que os funcionários tenham as habilidades certas para permanecer no emprego à medida que envelhecem. Este é particularmente o caso quando a mudança de emprego é necessária para limitar os efeitos negativos à saúde ou devido à falta de capacidade de continuar o trabalho em certas idades, como por exemplo no caso de bailarinos ou profissionais de futebol. Não ser capaz de continuar trabalhando em um emprego muito específico não deve ser resolvido pela aposentadoria antecipada, havendo a possibilidade de realocação para outras atividades, ocupações ou empregos.

A requalificação e a qualificação garantem que os trabalhadores possam permanecer produtivos e se adaptar a um novo emprego, aumentando a probabilidade de

TEXTO para DISCUSSÃO

permanecerem empregados. Governos e parceiros sociais, portanto, precisam implementar uma estrutura política que permita que trabalhadores em empregos perigosos ou árduos adquiram novas habilidades. Criar tal estrutura é um desafio contínuo, no entanto, que requer esforços substanciais de todas as partes envolvidas: formuladores de políticas, empregadores e trabalhadores. As políticas públicas também devem garantir que o treinamento seja atraente para trabalhadores mais velhos, especialmente em pequenas e médias empresas.

A Coreia do Sul implementou programas de desenvolvimento de habilidades personalizados para trabalhadores de meia-idade. Em Luxemburgo, aos trabalhadores que são incapazes de desempenhar suas funções devido a motivos de saúde, deficiência ou desgaste, mas que não são elegíveis para benefícios por invalidez, é proposto permanecerem na mesma empresa em uma posição diferente, ou serem empregados em uma empresa diferente. A Holanda introduziu um esquema de subsídio para empresas investirem na empregabilidade dos trabalhadores, incluindo trabalhadores mais velhos. Para trabalhadores mais velhos para os quais é difícil continuar trabalhando até a idade de aposentadoria devido ao esgotamento físico ou mental, o programa oferece treinamento e aconselhamento.

Os serviços públicos de emprego em muitos países da OCDE tentam agir proativamente e fornecer programas de requalificação tanto para os desempregados quanto para os trabalhadores que correm o risco de perder o emprego. Na Letônia, os trabalhadores que enfrentam riscos de deterioração da saúde relacionados ao trabalho, ou que não conseguem continuar trabalhando em uma profissão com alto desgaste emocional ou físico, podem ser treinados para uma nova profissão. Os serviços públicos de emprego na Estônia oferecem aconselhamento de carreira tanto para trabalhadores quanto para desempregados. Se necessário, um especialista ajuda a encontrar as informações relevantes para desenvolver a carreira. Na Noruega, as políticas do mercado de trabalho contêm uma ampla gama de medidas gerais voltadas para funcionários com desafios relacionados à saúde. Isso inclui vários programas para desenvolvimento de habilidades e outras medidas para obter ou manter o trabalho.

Em geral, no âmbito da OCDE, a elegibilidade para benefícios por invalidez relacionados ao trabalho exige prova de um nexo causal entre a doença ou invalidez e o trabalho realizado. Esta ligação causal pode ser difícil de provar, em particular para problemas de saúde mental e quando a exposição prolongada a condições perigosas ou árduas resulta em doenças ocupacionais tardias.

Embora as regras especiais de aposentadoria pareçam ser uma resposta natural para lidar com os impactos negativos de condições de trabalho perigosas ou árduas na saúde, outras considerações devem ser trazidas ao debate. A situação mais óbvia que justifica regras especiais de pensão para trabalho perigoso ou árduo parece surgir quando há evidências robustas de que as características do trabalho diminuem a expectativa de vida. Primeiro, autorizar empregos com consequências tão terríveis deve ser limitado àqueles que são absolutamente necessários, apesar de serem inerentemente associados a altos riscos. Por exemplo, muitos países reduziram o máximo possível a exposição de empregados ao amianto. Para aqueles que devem ser autorizados, tentar prevenir e mitigar essas difíceis condições de trabalho é a primeira linha de defesa. Segundo, se, apesar desses esforços, esses empregos ainda aumentam as taxas de mortalidade, é fundamental informar os trabalhadores em potencial sobre os riscos induzidos. Terceiro, para aqueles bem-informados que assumem os riscos, uma questão a ser considerada é como as disposições especiais de previdência modificam a remuneração e se elas, no final, melhoram o bem-estar. As opções de aposentadoria antecipada podem aumentar a atratividade de empregos perigosos ou árduos, que de outra forma precisariam pagar salários mais altos. O mecanismo salarial provavelmente não funcionará bem em mercados onde oportunidades alternativas de emprego são escassas e o poder de barganha dos trabalhadores é baixo, assim como no setor público. No entanto, essas limitações nas respostas salariais devem ser corrigidas onde elas surgem, ou seja, no mercado de trabalho, em vez de serem tratadas de forma ineficiente por meio de disposições previdenciárias. Portanto, de modo geral, pode-se argumentar que a maioria das questões levantadas por empregos perigosos ou árduos deve ser abordada principalmente por um conjunto de políticas que vão muito além do âmbito da previdência. Este conjunto inclui regulamentações e medidas de prevenção, comunicação dos riscos relacionados à saúde, aprendizagem ao longo da vida e seguro por invalidez. A eliminação de disposições especiais de previdência que cobrem trabalhadores em empregos perigosos ou árduos deve facilitar que esses trabalhadores desenvolvam perspectivas profissionais em outros empregos à medida que envelhecem durante sua carreira.

Estudo feito para alguns países da Europa (Natali, Spasova e Vanhercke, 2016) salienta que, por um lado, em vários países europeus, os trabalhadores ocupados em empregos reconhecidos como árduos ou perigosos aparentemente se beneficiam de regras de previdência, como aposentadoria antecipada em relação à idade legal. Por outro lado, os sistemas de previdência em toda a Europa têm experimentado uma mudança em direção a vidas laborais mais longas e aposentadorias mais tardias, no

TEXTO para DISCUSSÃO

contexto do envelhecimento da população e de restrições fiscais (Natali, Spasova e Vanhercke, 2016). As idades legais de aposentadoria estão sendo aumentadas, e os caminhos de aposentadoria antecipada, restringidos, enquanto as políticas se concentram cada vez mais em alternativas à aposentadoria antecipada, até mesmo para trabalhadores em empregos árduos ou perigosos. Os países da Europa têm se utilizado de capital político para aumentar as idades de aposentadoria, reduzir o escopo das vantagens de aposentadoria para pessoas em empregos árduos e restringir os benefícios de invalidez para aqueles genuinamente incapazes de trabalhar.

Natali, Spasova e Vanhercke (2016) mostram que a cobertura de aposentadorias especiais para empregos árduos ou perigosos representam uma proporção estritamente limitada da força de trabalho em todos os países da Europa, variando de 1% a 4% da força de trabalho total para o período de 2015-2016. Em relação ao total de aposentados, a cobertura das aposentadorias especiais também era limitada, variando entre 5% e 8% de todos os aposentados para o mesmo período (2015-2016).

Natali, Spasova e Vanhercke (2016) mostram que uma mudança política significativa em direção ao prolongamento da vida profissional ocorreu em 35 países da Europa. Há três tendências principais em como os países estão lidando com a penosidade e a periculosidade do trabalho: i) estreitando o acesso a aposentadorias especiais, introduzindo condições mais rigorosas sobre idade e períodos contributivos; ii) ampliando avaliações individuais das condições de trabalho e capacidade de trabalho para o propósito de conceder benefícios por invalidez e doença; e iii) redesenhando regras e esquemas específicos com vistas a aumentar a eficiência e sustentabilidade, por meio de testes de meios, introduzindo taxas contributivas e seguro obrigatório, e mudando esquemas do sistema de aposentadoria para outros regimes orçamentários de seguridade social. Medidas para aumentar a capacidade de trabalhar por meio de programas de saúde e segurança e outros esquemas de ativação inovadores foram implementados em alguns países, como Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França e Noruega. Os países tomaram várias medidas, como priorizar programas especiais para trabalhos perigosos ou árduos, enquanto outros se concentraram na reforma de programas de incapacidade, doença e desemprego, ao mesmo tempo que eliminaram aposentadorias especiais.

3 EVOLUÇÃO NO BRASIL E COMPARAÇÃO COM O CENÁRIO INTERNACIONAL

Uma espécie de aposentadoria especial no Brasil é aquele benefício concedido ao segurado que trabalha exposto a agentes nocivos prejudiciais à saúde, de forma permanente, não ocasional nem intermitente, em níveis de exposição acima dos limites estabelecidos em legislação própria (Cotta, 2019). Como disposto pelo Regulamento da Previdência Social (RPS), essa aposentadoria especial deve considerar “tempo de trabalho permanente aquele que é exercido de forma não ocasional nem intermitente, no qual a exposição do empregado, do trabalhador avulso ou do cooperado ao agente nocivo seja indissociável da produção do bem ou da prestação do serviço” (Brasil, 2013). A comprovação da efetiva exposição do segurado aos agentes nocivos é realizada mediante formulário denominado Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP).

Além dessa espécie, no RGPS, há aposentadoria especial para professores, que também previa tempo de contribuição reduzido, sem idade mínima, e, mesmo depois da reforma de 2019, permite a aposentadoria cinco anos antes da regra geral. Da mesma maneira, existe a aposentadoria por idade dos trabalhadores rurais, que dispõem de redução de idade: no lugar da regra geral de 65 anos para homens e 62 para mulheres, a idade é de 60 anos para homens e 55 anos para mulheres. Tanto no caso dos professores como dos trabalhadores rurais podem ser consideradas aposentadorias especiais por serem esquemas públicos (RGPS) que permitem acesso ao benefício de forma antecipada ao da regra geral e vinculação com ocupação ou atividade. No caso dos trabalhadores rurais, a justificativa está normalmente vinculada ao fato de ser um trabalho penoso, embora existam vários outros setores onde isso também ocorre, mas não há direito à aposentadoria especial, como a construção civil. Paralelamente, desde a criação da regra favorecida em 1988, houve profundas transformações no setor agropecuário que deveriam ensejar uma reavaliação dessa política.

Da mesma maneira, há a aposentadoria da pessoa com deficiência que permite redução de tempo de contribuição ou de idade. Essas são as aposentadorias especiais no âmbito do RGPS. Neste estudo não são analisadas as aposentadorias não contributivas ou sociais, como o BPC/Loas, que se expandiram de forma relevante pelo mundo como um todo, e também na América Latina e Caribe, e que foram fundamentais para a ampliação da proteção social em regiões com mercados de trabalho caracterizados por elevada informalidade.

TEXTO para DISCUSSÃO

No âmbito dos RPPS, as aposentadorias especiais também englobam professores, exposição a agentes nocivos e pessoas com deficiência. Além disso, nos RPPS, há tratamento diferenciado para policiais e militares, como será visto adiante.

Sobre a evolução da legislação no Brasil, pode-se encontrar uma primeira referência na Lei Orgânica da Previdência Social, de 1960, que, em seu art. 31, definia que a aposentadoria especial seria “concedida ao segurado que, contando no mínimo 50 anos de idade e 15 anos de contribuições, tenha trabalhado durante 15, 20 ou 25 anos, conforme a atividade profissional, em serviços que, para esse efeito, forem considerados penosos, insalubres ou perigosos” (Brasil, 1960). Portanto, a primeira referência de aposentadoria especial, na década de 1960, exigia uma idade mínima de 50 anos, que posteriormente foi excluída por meio da Lei nº 5.440-A, de 23 de maio de 1968.

A regulamentação foi feita pelo Decreto nº 53.381, de 25 de março de 1964. Tal decreto chegou a ser revogado pelo Decreto nº 62.755/1968, que estabeleceu prazo de trinta dias para o então Ministério do Trabalho e Previdência Social sugerir novo projeto de regulamentação da aposentadoria especial. Aparentemente, não houve apresentação do referido projeto e, por esta razão, a Lei nº 5.527, de 8 de novembro de 1968, garantiu que as categorias profissionais que faziam jus à aposentadoria especial no decreto de 1964 conservassem direito ao benefício nas condições de tempo de serviço e de idade vigentes naquela data. No Decreto nº 53.381/1964, foi dado o direito à aposentadoria especial para professores com 25 anos de tempo de serviço, com a justificativa de ser um trabalho penoso. Até 1981 prevaleceu essa regra, que acabou sendo alterada pela EC nº 18, de 30 de junho de 1981, que garantia aposentadoria para professores após 30 anos e, para professoras, após 25 anos de efetivo exercício do magistério, com salário integral e sem idade mínima. Esse critério de elegibilidade (30 ou 25 anos de contribuição) perdurou de 1981 até a reforma de 2019, no âmbito do RGPS. Isso denota a demora em fazer os ajustes nos parâmetros das regras previdenciárias e reflete, entre outros fatores, a resistência política às mudanças. O Decreto nº 53.381/1964 também garantia aposentadoria especial com 25 anos de contribuição para trabalho penoso não apenas para professores, como também para motoristas de caminhão. Ainda definia aposentadoria especial com 25 anos de contribuição por trabalho insalubre para trabalhadores na agropecuária, médicos, dentistas, enfermeiros, químicos e engenheiros e por trabalho perigoso para pescadores e aeronautas, a título de exemplo. Essa regulamentação de 1964 certamente ajuda a entender a evolução das aposentadorias especiais no Brasil.

Na Constituição de 1988, foi estabelecida a aposentadoria por idade urbana aos 65 anos para homens e 60 anos para mulheres, mas foi dado tratamento diferenciado para trabalhadores rurais e professores da educação básica. Ficou definida a redução de cinco anos na idade de aposentadoria para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, neste incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal, ou seja, 60 anos para homens e 55 anos para mulheres. No caso dos professores da educação básica, no âmbito do RGPS, foi garantida a aposentadoria com 30 anos de trabalho para os homens e 25 anos para as mulheres, sem idade mínima. Essa foi a regra que prevaleceu até a reforma de 2019 ou até a EC nº 103/2019.

Até 1995 era possível comprovar a atividade especial por meio automático de enquadramento profissional, mas com a Lei nº 9.032/1995 se acaba com a possibilidade de comprovar aposentadoria especial por categoria, passando-se a exigir comprovação de exposição a agentes nocivos. Trata-se de marco importante na evolução da aposentadoria especial, pois não mais se gera o enquadramento automático por ocupações, mas, sim, pela comprovação da efetiva exposição a agente nocivo. Este movimento está em linha com a tendência internacional de vincular a elegibilidade às características reais do trabalho, em vez de se basear em grupos ocupacionais, limitando assim o risco de segmentação incorreta. A Lei nº 9.032 também passou a exigir que a exposição fosse habitual e permanente (Castro e Lazzari, 2013). Há, ainda, controvérsia sobre quais tipos de segurados teriam direito à aposentadoria especial por agentes nocivos, tendo em vista que o Decreto nº 3.048/1999 estabelece tal benefício para empregado, trabalhador avulso ou cooperado, mas há questionamento por não haver essa restrição na Lei nº 8.213/1991. Igualmente não há vedação explícita a qualquer tipo de segurado na EC nº 103/2019. Contudo, deveria se levar em consideração que há a dificuldade de se comprovar exposição no caso dos demais tipos de segurado, que não sejam empregados, bem como haveria a necessidade de se definir o custeio para outros tipos de segurados.

A partir de 1998, com a EC nº 20/1998, foi estabelecida a vedação da adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do RGPS, exceto para os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, mas que deveriam ser definidos por LC. Essa LC nunca foi aprovada e, portanto, permaneceram em vigência os arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213/1991.

TEXTO para DISCUSSÃO

Em 2005, por meio da EC nº 47, foram adicionados entre os grupos com permissão para critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria os segurados portadores de deficiência, mais especificamente, aposentadoria antecipada em relação à regra geral, de acordo com o grau da referida deficiência. A regulamentação foi feita por meio da LC nº 142/2013. A EC nº 103/2019 manteve a aposentadoria para pessoa com deficiência nos moldes da LC nº 142/2013.

Contudo, a EC nº 103/2019 trouxe importantes mudanças nas demais aposentadorias especiais, tendo em vista que restabeleceu a idade mínima no caso de exposição a agente nocivos, mais especificamente de 55, 58 e 60 anos, respectivamente, para aposentadorias especiais que exigem 15, 20 ou 25 anos de contribuição. Um aspecto que chama a atenção é que este padrão de 15, 20 ou 25 anos, que continua vigente, é o mesmo desde 1960. Claramente, a tradição em termos de políticas sociais no Brasil é de forte inércia, com resistência à mudança, onde vão sendo criadas novas políticas sem jamais rever ou reavaliar as existentes.

Além dessa nova regra permanente, a EC nº 103/2019 estabeleceu regra de transição para aqueles que já estavam filiados ao sistema antes da promulgação da reforma de 2019. O art. 21 desta EC foi o que definiu a regra de transição para atividades insalubres tanto no âmbito do RGPS como para o servidor público federal filiado antes da data de entrada em vigor da reforma de 2019, cujas atividades haviam sido exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, desde que a soma de idade e tempo de contribuição ou efetiva exposição fosse de: i) 66 pontos para 15 anos de efetiva exposição; ii) 76 pontos para 20 anos de efetiva exposição; e iii) 86 pontos e 25 anos de efetiva exposição.

Outras mudanças relevantes trazidas pela EC nº 103/2019 foram a vedação da caracterização da aposentadoria especial por categoria profissional ou ocupação e o reconhecimento da conversão de tempo especial em comum, ao segurado do RGPS, até a data de entrada em vigor da EC nº 103/2019, vedada a conversão após esta data.

Ainda que, de modo geral, a tendência no Brasil também tenha sido de desvincular a aposentadoria especial de ocupações ou setores de atividade, em especial, com a Lei nº 9.032/1995 e a EC nº 103/2019, que vedou a caracterização por ocupação, permaneceram várias aposentadorias especiais com essas características, como aquelas voltadas para os trabalhadores rurais e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador

artesanal, professores da educação infantil, ensino fundamental e médio, bem como policiais e agentes federais penitenciários ou socioeducativos.

Outro aspecto ligado à aposentadoria especial é que os agentes nocivos estão regulamentados no anexo IV do Decreto nº 3.048/1999, que lista agentes químicos (arsênio, benzeno, cloro, mercúrio e outros), físicos (ruídos, vibrações, calor, pressão anormal etc.) e biológicos (microrganismos e parasitas infectocontagiosos, como bactérias, vírus, além de resíduos de autópsia, coleta de lixo etc.) e associações desses agentes. Cabe destacar, contudo, que essa relação não é atualizada desde 2003. Porém, do ponto de vista judiciário, tal lista tem caráter exemplificativo ou enumerativo, mas não exaustivo (Castro e Lazzari, 2013).

A EC nº 103/2019 não alterou os critérios diferenciados para o RGPS rural, que permaneceram com idade de aposentadoria de 60 anos para homens e 55 anos para mulheres. Os militares também seguem contando com regras diferenciadas de aposentadoria.

No caso dos professores também houve alteração, com a introdução de idade mínima. Entre 1988 e 2019 prevaleceu a regra de aposentadoria com 30 anos de contribuição para homens e 25 anos para mulheres. Apenas com a EC nº 103/2019 ficou estabelecida idade mínima de aposentadoria com redução de cinco anos para professores que comprovem tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, ou seja, 60 anos para homens e 57 anos para mulheres. Obviamente, também foram definidas regras de transição para os professores que já estavam filiados ao RGPS antes da reforma de 2019.

Uma possibilidade de transição é pela regra de pontuação (soma de idade mais tempo de contribuição), que exige que professores comprovem exclusivamente 25 anos de contribuição, se mulher, e 30 anos de contribuição, se homem, no magistério (na educação infantil, ensino fundamental ou médio), e atinjam no somatório a pontuação de 81 pontos, se mulher, e 91 pontos, se homem, em 2019. Essa pontuação sobe 1 ponto por ano até atingir 92 pontos para mulher e 100 pontos para homem. Portanto, em 2025, a pontuação exigida para mulheres é de 86 pontos e continuará subindo até 2030. Assim, uma professora em 2030 poderá se aposentar com 92 pontos, com mínimo de 25 anos de contribuição. A título de exemplo, ainda em 2030, uma mulher poderá se aposentar com 56 anos de idade e 36 anos de contribuição, ou seja, abaixo da idade mínima de 57 anos.

TEXTO para DISCUSSÃO

Outra possibilidade é a regra de transição para aposentadoria por tempo de contribuição com idade mínima (art. 16 da EC nº 103/2019), que permitia, em 2019, que professores com 56 anos e 30 anos de contribuição, se homens; e 51 anos e 25 anos de contribuição, se mulheres, também podiam se aposentar. A idade sobe seis meses por ano até atingir as novas idades mínimas de 60 ou 57 anos, o que significa um período de doze anos para mulheres (até 2031) e oito anos para homens (até 2027).

Por fim, ainda há outra regra de transição para os professores, que é a estabelecida no art. 20 da EC nº 103/2019, que permite aposentadoria para professores aos 52 anos de idade e 25 anos de contribuição, se mulher, e 55 anos de idade e 30 anos de contribuição, se homem, mais um pedágio de 100% do tempo de contribuição, que, na data de entrada em vigor da EC nº 103/2019, faltava para atingir o tempo mínimo de contribuição.

Já a aposentadoria da pessoa com deficiência foi criada com a EC nº 47/2005, sendo regulamentada apenas com a LC nº 142, de 8 de maio de 2013. De acordo com esta lei, fica assegurada a concessão de aposentadoria pelo RGPS ao segurado com deficiência: i) aos 25 anos de tempo de contribuição, se homem, e 20 anos, se mulher, no caso de segurado com deficiência grave; ii) aos 29 anos de tempo de contribuição, se homem, e 24 anos, se mulher, no caso de segurado com deficiência moderada; e iii) aos 33 anos de tempo de contribuição, se homem, e 28 anos, se mulher, no caso de segurado com deficiência leve. Portanto, havia redução do tempo de contribuição exigido de acordo com a gradação da deficiência, mais especificamente, dez, seis e dois anos, respectivamente, para deficiência grave, moderada ou leve, sem idade mínima. Também havia acesso favorecido no caso da aposentadoria por idade, sendo exigido 60 anos de idade, se homem, e 55 anos de idade, se mulher, independentemente do grau de deficiência, desde que cumprido tempo mínimo de contribuição de quinze anos e comprovada a existência de deficiência durante igual período. Ou seja, havia redução de cinco anos na idade exigida. A EC nº 103/2019 manteve as regras da LC nº 142/2013 para os segurados com deficiência. A aposentadoria do segurado com deficiência foi a única que conservou a possibilidade de se aposentar por tempo de contribuição sem idade mínima.

A EC nº 103/2019, no art. 25, trouxe a previsão de reconhecer a conversão de tempo especial em comum, no RGPS, para o trabalhador que comprovar tempo de atividade sujeito a condições especiais que efetivamente prejudiquem sua saúde até a data de entrada em vigor da referida EC, vedada a conversão para o tempo cumprido após esta data. Tal medida é importante pois há uma proporção relevante de aposentadorias por

tempo de contribuição comuns que contam com essa conversão, reduzido o tempo de contribuição mesmo para aposentadorias não especiais.

Mais recentemente, por meio da EC nº 120, de maio de 2022, foi garantida aposentadoria especial para os agentes comunitários de saúde e os agentes de combate às endemias, bem como adicional de insalubridade. De forma bastante peculiar, também, a referida EC nº 120/2022 ainda estabeleceu que o vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias deveria ficar sob responsabilidade da União, e cabe aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios estabelecer vantagens, incentivos, auxílios, gratificações e indenizações para esses profissionais. Claramente a EC nº 120/2022 criou distorções e representou, do ponto de vista da legislação sobre aposentadoria especial no Brasil, um retrocesso, considerando que foi motivada pelo cenário eleitoral de 2022 e decidida sem embasamento técnico ou estudos mais profundos a respeito do impacto na saúde pelo exercício das ocupações de agentes comunitários de saúde e de combate às endemias e sem análise de impacto financeiro. Até o momento, contudo, essa aposentadoria especial ainda não foi regulamentada e, dada a complexidade envolvida na regulamentação, possivelmente a regulamentação tende a demorar. De qualquer forma, isso mostra a falta de rigor para criação e manutenção das aposentadorias especiais no Brasil.

Cabe destacar também, a título de ilustração, algumas aposentadorias especiais ou vinculadas às profissões que já existiram no Brasil. O país, por exemplo, já teve aposentadoria especial para jornalista, que foi instituída pela Lei nº 3.529, de 13 de janeiro de 1959 (Brasil, 1959). Essa lei garantia aos jornalistas profissionais a aposentadoria com remuneração integral com trinta anos de serviço, sem idade mínima. A referida Lei nº 3.529/1959 foi revogada pela Lei nº 9.528, de 10 dezembro de 1997. Outra aposentadoria especial que chegou a ser concedida por lei específica foi aquela destinada aos telefonistas. A Lei nº 7.850, de 23 de outubro de 1989 (Brasil, 1989), garantia aposentadoria especial para telefonista, com 25 anos de efetivo exercício, sem idade mínima, por ser atividade considerada penosa, mas esta também foi revogada, pela Lei nº 9.528/1997. Esses casos deixam claro que existem razões históricas, que muitas vezes remontam às primeiras regulamentações de aposentadoria especial na década de 1960, e resistência às mudanças que explicam a criação ou manutenção das chamadas aposentadorias especiais. Há, no Brasil, uma falta de maior rigor no debate sobre a criação e manutenção das aposentadorias especiais.

O quadro 2 resume as regras de aposentadorias especiais no âmbito do RGPS antes e depois da reforma de 2019. De modo mais amplo, o quadro A.1 do apêndice

TEXTO para DISCUSSÃO

apresenta a legislação referente às aposentadorias especiais do RGPS. Um ponto que deve chamar a atenção é que o reestabelecimento da idade mínima para exposição a agentes nocivos é absolutamente condizente com o padrão internacional. Não apenas a existência de uma aposentadoria por tempo de contribuição sem idade mínima, que acabou como regra permanente com a reforma de 2019, é extremamente incomum no cenário internacional, como também no caso das aposentadorias especiais, quase sempre, há redução da idade, mas idade mínima. Aposentadoria especial apenas por tempo de contribuição, sem idade mínima, é definitivamente incomum no cenário internacional e, por essa razão, os críticos dessa mudança parecem desconectados do padrão internacional.

QUADRO 2

Resumo das regras das aposentadorias especiais antes e depois da reforma de 2019 no RGPS

Tipo de aposentadoria especial	Regra antes da reforma de 2019	Regra depois da reforma de 2019 (nova regra permanente)
Professor na educação infantil, ensino fundamental e médio	Trinta anos de contribuição para homens e 25 anos de contribuição para mulheres (sem idade mínima).	Idade mínima de 60 anos para homens e 57 anos para mulheres (cinco anos a menos que a regra geral de 65/62 anos) e 25 anos de contribuição.
Atividade profissional sujeita a condições especiais que prejudiquem a saúde devido à exposição a agentes nocivos	Quinze, 20 ou 25 anos de contribuição na atividade insalubre sem idade mínima (em 1960 havia idade mínima de cinquenta anos, que foi excluída em 1968). Em 1995 se eliminou a vinculação com ocupação.	Estabelecida idade mínima de 55 anos de idade, quando se tratar de atividade especial de quinze anos de contribuição; b) 58 anos de idade, quando se tratar de atividade especial de vinte anos de contribuição; ou c) 60 anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 25 anos de contribuição. Vedação constitucional de caracterização por categoria profissional. EC nº 120/2022 garantiu aposentadoria especial para agentes comunitários de saúde e agentes de combate a endemias.
Aposentadoria especial para trabalhadores rurais	Idade de 60 anos para homens e 55 anos para mulheres para os trabalhadores rurais e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, neste incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal.	Não houve alteração na aposentadoria especial dos trabalhadores rurais na reforma de 2019.
Aposentadoria da pessoa com deficiência	Direito criado pela EC nº 47/2005 e regulamentado pela LC nº 142/2013.	Manteve regras da LC nº 142/2013.

Elaboração do autor.

Sobre a evolução das aposentadorias especiais no âmbito dos RPPS civis e também dos militares da União e dos governos estaduais, pode-se destacar que, de modo geral, o tratamento favorecido engloba os casos de exposição a agentes nocivos, pessoas com deficiência e professores, que também se encontram no âmbito do RGPS, mas existem regras diferenciadas para os militares e policiais. A Constituição de 1988, na sua versão original, previa a possibilidade de tratamentos distintos de aposentados no caso de atividades penosas, insalubres ou perigosas, mas que teriam que ser regulamentadas por meio de LC. Já na versão original da Constituição de 1988 também se adotou tratamento diferenciado para os professores nos RPPS: enquanto os demais servidores civis podiam se aposentar com 35 anos de serviço (homens) ou trinta (mulheres), com proventos integrais, no caso dos docentes esses requisitos eram reduzidos em cinco anos, ou seja, trinta ou 25 anos de serviço para, respectivamente, professores e professoras. Essa regra permanente se manteve até 1998, quando foi alterada pela EC nº 20/1998.

A EC nº 20/1998 promoveu alteração nas possibilidades de tratamento diferenciado, na medida em que permitia aposentadoria antecipada nos casos de atividades exercidas exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidas em LC. A EC nº 20/1998 manteve tratamento diferenciado para os professores da educação básica, garantindo redução de cinco anos na idade e no tempo de contribuição para os professores. A regra permanente dos demais servidores civis passou para 60 anos de idade e 35 anos de contribuição, para homens; e 55 anos de idade e 30 anos de contribuição, para mulheres, para a obtenção da aposentadoria. Já para os professores, a regra passou a ser de 55 anos de idade e 30 anos de contribuição, para homens, e 50 anos de idade e 25 anos de contribuição, para mulheres, para ter direito à aposentadoria.

Em 2005, por meio da EC nº 47/2005, houve um retrocesso na restrição das aposentadorias especiais, na medida em que se vedou a adoção de requisitos diferenciados para a concessão de aposentadoria, exceto para portadores de deficiência, atividades de risco e exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. Portanto, se estabeleceu aposentadoria especial para pessoas com deficiência e atividades de risco. Deveria ser evidente que a expressão “atividades de risco” poderia dar origem à demanda de várias categorias para se ter direito à aposentadoria antecipada.

TEXTO para DISCUSSÃO

Por fim, a EC nº 103/2019 trouxe novas mudanças em relação às aposentadorias especiais, tanto no âmbito do RGPS como também nos RPPS dos servidores civis federais. A EC nº 103/2019 estabeleceu que os servidores públicos federais com direito à idade mínima ou tempo de contribuição distintos da regra geral para concessão de aposentadoria seriam: i) policial civil, policial legislativo, policial federal, policial rodoviário federal e policial ferroviário federal, bem como agentes federais penitenciário ou socioeducativo, que podem se aposentar aos 55 anos de idade, com 30 anos de contribuição e 25 anos de efetivo exercício para ambos os sexos; ii) servidor público federal cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, aos 60 anos de idade, com 25 anos de efetiva exposição e contribuição, dez anos de efetivo exercício de serviço público e cinco anos no cargo; e iii) titular do cargo federal de professor, aos sessenta anos de idade, se homem, e aos 57 anos, se mulher, com 25 anos de contribuição exclusivamente em efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, dez anos de efetivo exercício de serviço público e cinco anos no cargo.

É importante destacar que, além dessas novas regras permanentes, foram definidas regras de transição para as aposentadorias especiais nos RPPS. O quadro 3 apresenta da forma mais sintética possível a situação antes e depois da reforma de 2019 das aposentadorias especiais nos RPPS. Cabe salientar, contudo, que durante a tramitação da proposta de reforma de 2019 no Congresso Nacional os servidores estaduais e municipais foram excluídos das principais regras, como idade de acesso à aposentadoria, permitindo a adoção de critérios diferentes para servidores estaduais e municipais. Foi, efetivamente um retrocesso, tendo em vista que antes da reforma de 2019 se aplicavam as mesmas regras principais.

Como mostrado por Schettini e Costanzi (2024), há governos estaduais que não fizeram reforma dos seus RPPS e, mesmo entre os que fizeram, vários acabaram aprovando versões mais brandas da reforma realizada no âmbito da União. No caso dos municípios, a maioria não aprovou uma reformulação ampla das regras de benefícios. A atualização das regras dos RPPS é uma condição necessária para evitar uma deterioração ainda maior das finanças públicas dos estados e municípios, bem como a existência de diferentes regras de acesso a benefícios e fórmulas de cálculo dos proventos produz desigualdades. O ideal seria acabar com a liberdade que a EC nº 103/2019 conferiu aos entes subnacionais para definirem todos os aspectos

relevantes de seus RPPS e aprovar uma nova reforma nacional que reestabeleça a unidade das regras no âmbito do serviço público, garantindo as mesmas regras para servidores federais, estaduais e municipais, como acontecia antes de 2019. Atualmente, tramitam no Congresso Nacional as PECs nºs 133/2019 (PEC Paralela), 38/2023 e 66/2023, que possuem essa finalidade.

A título de exemplo, no caso dos professores, há seis governos estaduais que não fizeram reforma posterior à EC nº 103/2019 e, portanto, permitem que os professores ainda possam se aposentar aos 55 anos de idade (homens) e 50 anos de idade (mulheres), ou seja, uma regra muito mais favorável que a dos professores vinculados ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), isto é, 60 ou 57 anos. No caso da Bahia, a idade de aposentadoria dos professores ficou fixada em 59 anos para homens e 56 anos para mulheres. No caso dos estados Tocantins e Sergipe, a idade de aposentadoria dos professores foi estabelecida como sendo de 60 anos para homens e 55 anos para mulheres. Por fim, no Rio Grande do Norte, a nova regra permanente consente que os professores da educação básica se aposentem aos 58 anos (homens) e 53 anos (mulheres), sendo que pela regra de transição podem se aposentar antes das referidas idades. Não faz sentido que professores que são servidores públicos tenham idades de aposentadoria inferiores às aquelas que prevalecem no INSS (Schettini e Costanzi, 2024).

No caso da aposentadoria da pessoa com deficiência, apesar de o direito ter sido criado pela EC nº 47/2005, nunca houve regulamentação para os RPPS e, por essa razão, a concessão se dava por mandado de injunção. A EC nº 103/2019 garantiu o tratamento diferenciado para esse grupo e estabeleceu que o servidor público federal com deficiência vinculado ao RPPS, desde que cumprido o tempo mínimo, tem direito às regras da LC nº 142/2013, caso tenha dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria. Portanto, para o servidor federal, as regras são as mesmas do RGPS, conforme descrito anteriormente. Contudo, no caso dos governos estaduais e municipais, ficou definido que esses entes poderiam estabelecer por LC do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores com deficiência, ou seja, a concretização desse direito ficou dependendo da regulamentação em cada um dos entes.

No caso da exposição a agentes nocivos, também foi permitido que estados e municípios, por LC do respectivo ente federativo, definissem idade e tempo de contribuição diferenciados para a aposentadoria de servidores cujas atividades sejam exercidas

TEXTO para DISCUSSÃO

com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação. A regra geral também era que, enquanto não fossem promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo RPPS, se aplicariam às aposentadorias dos servidores dos estados, do Distrito Federal e dos municípios as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor da EC nº 103/2019. Como esse direito não estava regulamentado pelos RPPS, acaba valendo a Súmula Vinculante nº 33 do STF, que remete aos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213/1991, enquanto o ente não fizer sua própria regulamentação.

No caso dos policiais civis, a regulamentação pode ser vinculada à LC nº 51, de 20 de dezembro de 1985, que garantia aposentadoria voluntária, com proventos integrais, após trinta anos de serviço, desde que com pelo menos vinte anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial. A LC nº 144, de 15 de maio de 2014, manteve a mesma regra para os homens, mas reduziu o tempo de contribuição para as mulheres, garantindo a aposentadoria com 25 anos de contribuição, desde que com 15 anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial. Portanto, não havia a definição de uma idade mínima. A EC nº 103/2019 estabeleceu, como colocado anteriormente, para o policial civil, policial legislativo, policial federal, policial rodoviário federal e policial ferroviário federal, bem como agentes federais penitenciário ou socioeducativo, a idade mínima de 55 anos de idade. Do mesmo modo, foi definida regra de transição que garantia aposentadoria aos 52 anos de idade, se mulher, e aos 53 anos de idade, se homem, desde que cumprido período adicional de contribuição (pedágio) correspondente ao tempo que, na data de entrada em vigor desta EC, faltaria para atingir o tempo de contribuição previsto na LC nº 51/1985 (30 anos de contribuição para homens e 25 anos para mulheres).

Também cabe destacar que a EC nº 103/2019 determinou que se aplica aos ocupantes de mandato eletivo o RGPS, ou seja, os políticos eleitos após a reforma passaram a ser vinculados ao INSS, sendo vedada nova adesão aos regimes voltados aos congressistas. É claro, contudo, que foi estabelecida uma regra de transição para aqueles que já estavam filiados ao Plano de Seguridade Social dos Congressistas, que havia sido criado pela Lei nº 9.506, de 30 de outubro de 1997, garantindo aposentadoria aos 35 anos de exercício de mandato e 60 anos de idade. Essa referida lei também extinguiu o Instituto de Previdência dos Congressistas.

QUADRO 3**Resumo das regras das aposentadorias especiais antes e depois da reforma de 2019 no RPPS federal**

Tipo de aposentadoria especial	Regra antes da reforma de 2019	Regra após a reforma de 2019 (nova regra permanente)
Professor na educação infantil, ensino fundamental e médio	De 1988 a 1998 – 30 anos de efetivo exercício em funções de magistério, se professor, e 25, se professora, com proventos integrais. A partir da EC nº 20/1998 – 55 anos de idade e 30 anos de contribuição, se homem, e 50 anos de idade e 25 anos de contribuição, se mulher.	EC nº 103/2019 – idade mínima de 60 anos para homens e 57 anos para mulheres (cinco anos a menos que a regra geral de 65/62 anos) e 25 anos de contribuição no âmbito da União; no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, na idade mínima estabelecida mediante emenda às respectivas constituições e leis orgânicas.
Servidor sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde devido à exposição a agentes nocivos	Direito não regulamentado. Súmula Vinculante nº 33 do Supremo Tribunal Federal (STF) estabelece que as regras do RGPS sobre aposentadoria especial (arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213/1991) devem ser aplicadas também ao servidor público até a edição de LC específica.	EC nº 103/2019 – servidor público federal cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, aos 60 anos de idade, com 25 anos de efetiva exposição e contribuição, dez anos de efetivo exercício de serviço público e cinco anos no cargo. Também há regra de transição.
Atividades de risco/policiais e agentes penitenciários e socioeducativos	Regulamentada para o servidor policial, nos termos da LC nº 51/1985, alterada pela LC nº 144/2014: voluntariamente, com proventos integrais, independentemente da idade, com 30 anos (homem) ou 25 anos (mulher) de contribuição, sendo 20 anos (homem) ou 15 anos (mulher) em cargo de natureza policial.	O policial civil, policial legislativo, policial federal, policial rodoviário federal e ocupante de cargo de agente federal penitenciário ou socioeducativo que tenham ingressado na respectiva carreira até a data de entrada em vigor desta EC poderão aposentar-se, na forma da LC nº 51, de 20 de dezembro de 1985, observada a idade mínima de 55 anos para ambos os sexos. Também há regra de transição.
Aposentadoria da pessoa com deficiência	Direito criado pela EC nº 47/2005. Não houve regulamentação. Concedida mediante mandado de injunção.	Art. 22. Aposentadoria de servidor público federal com deficiência vinculado ao RPPS, desde que cumpridos o tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e de cinco anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria, será concedida na forma da LC nº 142, de 8 de maio de 2013.

Elaboração do autor.

3.1 Previdência dos militares das Forças Armadas

Embora, de maneira formal, se aborde o Sistema de Proteção Social dos Militares (SPSMFA), para evitar a vinculação da remuneração na reserva ou reforma como sendo de natureza previdenciária, esta remuneração tem, efetivamente, natureza previdenciária. Conforme mostrado na seção 2, de fato, é comum que os militares tenham regras de aposentadoria ou reserva diferenciadas das regras gerais do setor privado ou mesmo dos servidores civis. Contudo, cabe destacar que parece recomendável que vá ocorrendo, ao longo do tempo, uma maior convergência das regras dos militares tanto às normas de aposentadoria dos servidores civis, como também dos trabalhadores do setor privado. Percebe-se que os militares das Forças Armadas apresentavam (e ainda apresentam) amplas vantagens em relação aos demais grupos da sociedade brasileira.

Schettini e Vizioli (2022) advertem que as regras previdenciárias dos militares são muito diferentes do regime geral ou dos regimes dos servidores civis, bem como a reforma de 2019 foi branda, quando comparada às mudanças na previdência dos demais trabalhadores brasileiros. Enquanto em muitos países tem havido uma convergência das regras de civis e militares, no Brasil a reforma previdenciária de 2019 e outras mudanças legislativas que a antecederam ampliaram as diferenças em favor dos militares. Ademais, em paralelo à reforma de 2019, foi aprovada uma reestruturação da carreira dos militares, com efeito líquido estimado em aumento de despesa anual de R\$ 6 bilhões para o governo federal (Schettini e Vizioli, 2022). Nos governos estaduais há policiais e bombeiros militares que têm peso bastante relevante na folha de pagamento dos respectivos estados.

A aposentadoria dos militares das Forças Armadas brasileiras é regida por normas específicas, diferentes daquelas aplicáveis aos civis. As principais diretrizes estão dispostas na Lei nº 6.880/1980, que institui o Estatuto dos Militares, e foram significativamente alteradas pela Medida Provisória nº 2.215-10/2001 e pela reforma aprovada em 2019, mais especificamente, a Lei nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019.

A passagem do militar à situação de inatividade, mediante transferência para a reserva remunerada, se efetua a pedido ou *ex officio*. O art. 98 da Lei nº 6.880/1980 estabelece as amplas e diversas hipóteses de transferência de ofício para a reserva remunerada. Foge ao escopo deste estudo analisar de forma detalhada todas as hipóteses previstas na lei, mas, de maneira ilustrativa, se mostra a evolução das idades-limite que permitem a transferência para a reserva remunerada. Como pode

ser visto na tabela 2, ainda se mantém idades de transferência de ofício para reserva remunerada de 50, 54, 55, 56 e 57 anos para praças, mesmo com a elevação ocorrida com a Lei nº 13.954/2019. Entre outras hipóteses que permitem a transferência para reserva remunerada podem ser citados os casos de licença acima de dois anos, contínuos ou não, para tratar de interesse particular, ou dois anos contínuos em licença para tratamento de saúde de pessoa de sua família. Seria importante tanto uma reavaliação de baixas idades de transferência para a reserva remunerada, como também revisão de todas as possibilidades de ida para a reserva de ofício.

Antes da reforma de 2019, a transferência para reserva remunerada a pedido, que é similar a uma aposentadoria, poderia ser feita após trinta anos de serviço. A Lei nº 13.954/2019 elevou essa condicionalidade para 35 anos de serviço. Contudo, também foi estabelecida uma regra de transição, de tal sorte que o militar da ativa, na data de publicação da referida lei, deveria cumprir o tempo de serviço que faltava para completar trinta anos, acrescido de 17%. Portanto, enquanto a regra de transição dos servidores civis previa um pedágio de 100% (art. 20 da EC nº 103/2019), o referido pedágio dos militares foi fixado em 17%. Esse é apenas um exemplo de como a reforma foi mais branda para os militares. Além disso, permanecem as possibilidades de aposentadoria de ofício nas idades-limite, que, apesar do aumento na faixa etária, com a Lei nº 13.954/2019, ainda permite, por exemplo, transferência para reserva aos cinquenta anos para os graus hierárquicos mais baixos.

TABELA 2

Idades-limite para transferência de ofício para reserva remunerada
(Em anos de idade)

Postos	Idades na versão original da Lei nº 6.880/1980 e nas Leis nº 7.503/1986 e nº 7.666/1988	Idades com a Lei nº 13.954/2019
Almirante de Esquadra, general de Exército e tenente-brigadeiro	66	70
Vice-almirante, general de divisão e major-brigadeiro	64	69
Contra-almirante, general de brigada e brigadeiro	62	68
Capitão de mar e guerra e coronel	59	67
Capitão de fragata e tenente-coronel	56	64
Capitão de corveta e major	52	61
Capitão-tenente ou capitão e oficiais subalternos	48	55
Suboficial e subtenente	54	63
Primeiro-sargento e taifeiro-mor	52	57

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Postos	Idades na versão original da Lei nº 6.880/1980 e nas Leis nº 7.503/1986 e nº 7.666/1988	Idades com a Lei nº 13.954/2019
Segundo-sargento e taifeiro de primeira classe	50	56
Terceiro-sargento	49	55
Cabo e taifeiro de segunda classe	48	54
Marinheiro, soldado e soldado de primeira classe	44	50

Fonte: Brasil (1980; 1986; 1988).

Elaboração do autor.

Cabe ressaltar que na previdência dos militares o valor do provento é igual ao soldo integral do posto ou graduação que estes possuíam, além das gratificações e adicionais incorporáveis, sendo reajustado da mesma maneira que a remuneração dos ativos. Portanto, foi mantida a integralidade e a paridade, que foram eliminadas para os servidores civis que ingressaram no serviço público depois da reforma de 2003 ou da EC nº 41/2003. Inclusive, até 2001, os militares eram promovidos no momento da aposentadoria, ou seja, acessavam o soldo correspondente ao grau hierárquico imediatamente superior (Schettini e Vizioli, 2022).

Outro aspecto é que as pensões são sempre integrais e, para cônjuges, vitalícias, não importando a idade. Já para os servidores civis e para o RPPS não são sempre vitalícias, exceto para cônjuges de 45 anos ou mais. Ademais, as filhas solteiras daqueles que ingressaram antes de 2001 e optaram por pagar um adicional de contribuição também têm direito a pensões vitalícias. Com a reforma de 2019, as pensões, em geral, não são mais integrais e não reversíveis para o RPPS e para os servidores civis federais.

Uma mudança relevante nas mudanças de previdência dos militares, em 2019, foi o aumento das alíquotas de contribuição para o custeio ou financiamento das pensões que, efetivamente, gerou aumento da receita. A alíquota de contribuição para pensão foi elevada de forma gradual de 7,5% para 9,5%, em 2020, e 10,5% a partir de 2021, por meio de alterações na Lei nº 3.765, de 4 maio de 1960, que foram feitas pela Lei nº 13.954/2019, que incide tanto para os militares ativos quanto para os proventos na inatividade. Outra mudança, paralela ao aumento da alíquota, foi que essa referida contribuição também começou a ser cobrada de pensionistas. A partir de 1º de janeiro de 2020, passou a haver incidência de contribuição de 3,0% sobre as filhas não inválidas pensionistas vitalícias e de 1,5% para os demais pensionistas. A alteração estabeleceu ainda que somente a partir de 1º de janeiro de 2025 a União poderia modificar, por lei ordinária, essas alíquotas de contribuição.

Também cabe destacar que não houve mudança em relação à garantia de integralidade e paridade, que já não é mais possível para os servidores civis. Ademais, a aposentadoria, na forma de reserva ou reforma, continua sendo de caráter não contributivo para os militares, o que implica que toda a despesa tem que ser custeada pelo Tesouro Nacional.

O PL nº 4.920/2024 enviado pelo governo federal para fazer ajustes na previdência dos militares, embora vá na direção correta, pode ser considerado muito tímido. Uma primeira proposta é o estabelecimento de idade mínima para transferência dos militares das Forças Armadas à reserva remunerada, a pedido, de 55 anos. A medida então se aplicaria apenas à transferência para reserva a pedido e não afetaria as hipóteses de ofício, que permitem aposentadorias precoces. Além disso, a referida idade mínima para transferência dos militares das Forças Armadas à reserva remunerada, a pedido, será de 55 anos, somente a partir de 1º de janeiro de 2032, havendo regra de transição com pedágio de apenas 9,0%. O PL também fixa a contribuição para a assistência médico-hospitalar e social dos militares e seus pensionistas em 3,0% a partir de abril de 2025, e 3,5% a partir de 1º de janeiro de 2026.

Da mesma maneira, a proposta prevê o fim da concessão de pensão para os casos de morte ficta e extingue o instituto da reversão de pensão, que são medidas adequadas e, no caso da não reversão da pensão, já são aplicadas aos servidores civis do governo federal e também no caso do RGPS. O PL prevê a criação do auxílio-reclusão no SPSMFA. Apesar desses avanços, as medidas são muito limitadas e ainda mantêm vantagens como integralidade e paridade, que não se aplicam mais aos servidores civis. Há a necessidade de medidas que promovam uma maior convergência dos militares aos demais trabalhadores de forma mais rápida e estrutural. Também como foi visto na seção anterior, há vários países cujas idades mínimas de aposentadoria para os militares são superiores ao patamar de 55 anos (tabela 1).

3.2 Comparações do caso brasileiro com o cenário internacional

Outro aspecto importante, na comparação do caso brasileiro com o cenário internacional, em especial países da OCDE e da Europa, é a amplitude ou cobertura maior, no caso brasileiro, do que a prevalecente no cenário internacional. A partir do cotejo com países para os quais há informação disponível, observa-se que, na OCDE, o país em que as aposentadorias especiais têm a maior participação entre os aposentados é a Grécia, com 11% do total. No Brasil, por sua vez, somente a previdência rural, considerando as aposentadorias programadas (por idade e tempo de contribuição), respondeu

TEXTO para DISCUSSÃO

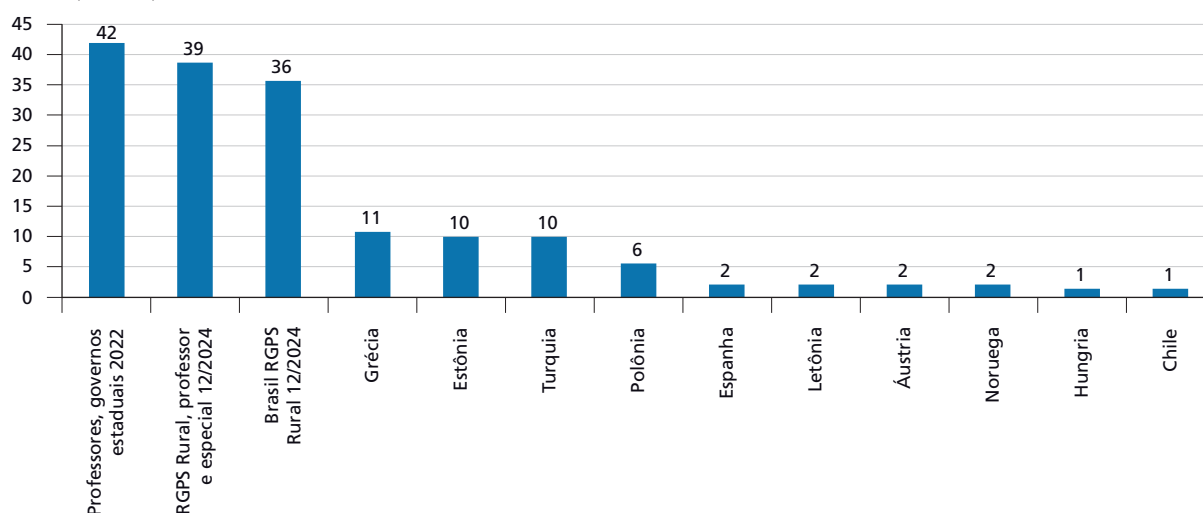
por mais de um terço (35,6%) do total de aposentadorias programadas do RGPS em dezembro de 2024. De um total de 20,2 milhões de aposentadorias programadas no âmbito do RGPS, cerca de 7,2 milhões eram rurais, quase todas por idade. Na realidade, tendo em vista as aposentadorias por idade, as rurais responderam por 54,4% do total em dezembro de 2024. Se forem consideradas todas as aposentadorias, inclusive por invalidez, a participação das rurais cai para cerca de um terço (32,4% do total).

Se forem levadas em conta também a aposentadoria por exposição a agentes nocivos e a de professor, a participação das aposentadorias especiais no total das aposentadorias programadas no RGPS chega a 38,7%, sem considerar a aposentadoria para pessoas com deficiência. No caso dos RPPS dos governos estaduais, a estimativa para 2022 era de que os professores da educação básica representavam cerca de quatro em cada dez aposentados (42%).¹ Todos esses dados reforçam o diagnóstico de que as aposentadorias especiais ou antecipadas no Brasil têm um nível de cobertura muito elevado em relação ao cenário internacional.

GRÁFICO 1

Cobertura de aposentadoria especial para trabalhos perigosos ou árduos entre aposentados

(Em %)



Fonte: OECD (2023) e Ministério da Previdência Social.

Elaboração do autor.

1. Estimativa feita a partir de informações do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) de 2022, do Ministério da Previdência Social (disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/copy_of_onlinte-aeps-2022-/aeps-2021), considerando dezessete governos estaduais para os quais havia informação a respeito dos professores. O dado não leva em conta professores de nível superior.

3.3 Perfil das aposentadorias especiais

Uma das aposentadorias que costuma ter a mais baixa idade média na concessão do benefício é aquela decorrente de exposição a agentes nocivos à saúde. Apesar de ser relevante, o estoque de benefícios ativos dessa espécie representa uma parcela pequena do total de aposentadorias do RGPS. Entre 2021 e 2023 o estoque de benefícios de aposentadoria especial por exposição a agentes nocivos urbanos ficou praticamente estável, passando de cerca de 425 mil, no fim de 2021, para cerca de 430 mil em dezembro de 2023.² Portanto, este tipo de espécie (B46) representa uma parcela pequena do total de aposentadorias do RGPS. Dois aspectos que chamam a atenção nesse tipo de aposentadoria é a forte predominância do sexo ou gênero masculino e as idades bastante precoces, mesmo depois da reforma de 2019, que restabeleceu idades mínimas tanto para o RGPS como para os servidores civis federais. Em dezembro de 2023, 88,6% do total de benefícios eram para homens e apenas 11,4% eram para mulheres, o que denota que quase nove em cada dez benefícios dessa espécie eram para homens.

Considerando a faixa etária na data de início do benefício (DIB), em dezembro de 2023 (já posteriormente à reforma de 2019), nota-se que do estoque total de benefícios quase seis em cada dez benefícios (58,7% do total) tinham menos de 50 anos na DIB. Esse percentual era bastante similar tanto para homens (58,9% do total) quanto para mulheres (57,1% do total). Cerca de um terço do total (32,1% do total) era destinado a pessoas com 50 a 54 anos. Portanto, cerca de nove em cada dez benefícios (90,8%) tinham sido concedidos para pessoas com até 54 anos. No caso dos homens, 91,0% do estoque foi concedido na DIB para pessoas com até 54 anos. A participação, na DIB, de pessoas com 60 anos ou mais era de apenas 1,3% do total, sendo 1,3% para homens e apenas 1,0% para mulheres.

Todos esses dados deixam claro que o perfil dessa espécie de benefício é claramente de pessoas do sexo masculino e idade de menos de 50 anos ou, no máximo, até 54 anos. Contudo, é provável que o perfil etário deve ser alterado com a introdução da idade mínima para os novos filiados após a reforma de 2019 e com as regras de transição para aqueles que já estavam filiados antes da EC nº 103/2019.

2. Dados da tabela 14.6 do AEPS de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/aeps-2023/aeps-2023>.

TEXTO para DISCUSSÃO

Um aspecto que também chama a atenção em relação a essa espécie de benefício é o alto nível de judicialização. Analisando as concessões no período de 2021 a 2023, a concessão total de aposentadoria especial de exposição a agentes nocivos foi de cerca de 51,6 mil benefícios, sendo que, desse total, 48,7 mil foram pela via judicial. Portanto, a participação das concessões judiciais atingiu o patamar de 94,5% nos anos de 2021 a 2023. Costanzi *et al.* (2021) mostram que no período de junho de 2003 a dezembro de 2020 foram concedidas cerca de 206 mil aposentadorias especiais, das quais 155 mil foram por via judicial (75,4% no total). Essa forte judicialização também acaba sendo um problema do ponto de vista de custeio dessa espécie de benefício, que implica uma alíquota adicional de contribuição para os empregadores, mas que, muitas vezes, acaba não sendo realizada quando a concessão é judicial. Mendes, Costanzi e Sidone (2023) expuseram que, para as concessões judiciais de janeiro de 2020 a abril de 2022, não houve contribuição adicional para cerca de três quartos dos benefícios de aposentadoria especial concedidos por despacho judicial.

TABELA 3

Brasil: perfil da aposentadoria especial urbana com exposição a agentes nocivos – RGPS (2021-2023)

Ano	Total	Homem	Mulher	Participação no total – homem (%)		Participação no total – mulher (%)
2021	424.992	378.733	46.240	89,1		10,9
2022	427.598	379.926	47.670	88,9		11,1
2023	429.952	380.995	48.955	88,6		11,4
Faixa etária	Distribuição do estoque de benefícios por faixa etária na DIB					
	Total	Homem	Mulher	Participação no total (%)	Homem (%)	Mulher (%)
Até 49 anos	252.505	224.550	27.953	58,7	58,9	57,1
De 50 a 54 anos	137.872	122.126	15.746	32,1	32,1	32,2
De 55 a 59 anos	34.090	29.320	4.770	7,9	7,7	9,7
De 60 a 64 anos	5.168	4.715	453	1,2	1,2	0,9
De 65 a 69 anos	276	247	29	0,1	0,1	0,1
70 anos ou mais	34	30	4	0	0	0
Total	429.945	380.988	48.955	100,0	100,0	100,0

Fonte: AEPS, 2023.

Elaboração do autor.

Obs.: Os dados considerados são os de dezembro de cada ano.

Quando se analisa a concessão de aposentadorias especiais urbanas por exposição a agentes nocivos, nota-se, mesmo depois da reforma de 2019, perfil similar: forte predominância de homens e faixas etárias precoces. Em 2023, por exemplo, do total de 14,7 mil aposentadorias dessa espécie concedidas, 12,7 mil (86,3% do total) eram para homens e apenas 2 mil (13,7% do total) eram para mulheres. Em relação à faixa etária, mesmo depois da reforma de 2019, 54% das aposentadorias concedidas ainda eram para pessoas com menos de 50 anos. Em 2023, por exemplo, foram concedidas noventa aposentadorias dessa espécie de benefício para pessoas de 35 a 39 anos. Cerca de três quartos (77,8%) dos benefícios concedidos em 2023 ainda eram para idades até 54 anos. Embora a reforma de 2019 tenha estabelecido a idade mínima de 55 anos, essa regra é compulsória apenas para filiados que entraram depois de 2019 e todos que já estavam filiados ainda podem se aposentar pela regra de transição ou por uma pontuação que não aumenta ao longo do tempo. Por essa razão, durante muito tempo ainda haverá um volume considerável de aposentadorias dessa espécie para idades precoces.

TABELA 4

**Brasil: concessão de aposentadoria especial por agente nocivo – RGPS
(2021-2023)**

Ano	Total	Homem	Mulher	Homem (%)	Mulher (%)	
2021	20.648	17.803	2.845	86,2	13,8	
2022	16.303	14.178	2.125	87,0	13,0	
2023	14.657	12.647	2.010	86,3	13,7	
Faixa etária	Participação por faixa etária na DIB					
	Total	Homem	Mulher	Total (%)	Homem (%)	Mulher (%)
Até 49 anos	7.922	6.820	1.102	54,0	53,9	54,8
De 50 a 54 anos	4.959	4.289	670	33,8	33,9	33,3
De 55 a 59 anos	1.413	1.210	203	9,6	9,6	10,1
De 60 a 64 anos	342	308	34	2,3	2,4	1,7
De 65 a 69 anos	16	16	0	0,1	0,1	0
70 anos ou mais	5	4	1	0	0	0

Fonte: AEPS, 2023.

Elaboração do autor.

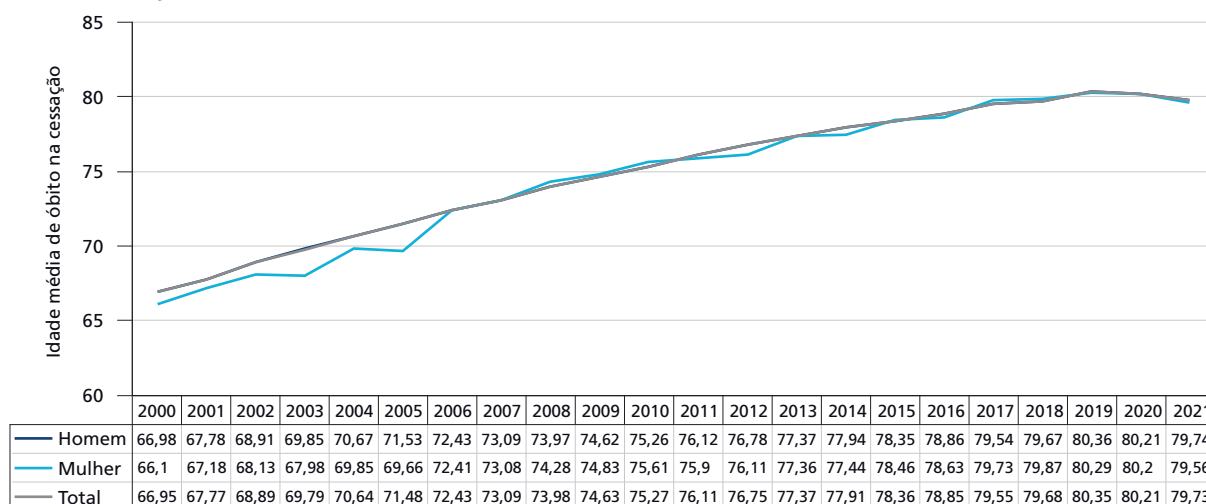
TEXTO para DISCUSSÃO

Em relação à evolução da idade média das aposentadorias especiais por exposição a agentes nocivos cessadas por óbito, que não pode ser confundida com expectativa de vida, em função das não cessadas, nota-se um expressivo incremento ao longo do tempo. A idade média de óbito das cessadas cresceu de 66,95 anos, em 2000, para 79,73 anos em 2021. Esses dados são um forte indício de que a expectativa de sobrevida dos beneficiários de aposentadorias especiais deve ter crescido de forma significativa de 2000 a 2021.

Como mostrado, tendo em vista os indícios de aumento da expectativa de sobrevida dos beneficiários da aposentadoria especial, também há a tendência de aumento da duração média dos benefícios de aposentadoria especial. A duração média dessa espécie de benefício cresceu de cerca de 14,1 anos, em 2000, para 29,18 anos em 2021. Portanto, entre 2000 e 2021, a duração média desses benefícios mais que dobrou no âmbito do RGPS. Essa duração média, novamente, não deve ser entendida como a expectativa de sobrevida dos beneficiários, pois considera apenas os benefícios que foram cessados por óbito, mas não leva em consideração aqueles benefícios que não foram cessados e, portanto, trata-se de informação “censurada”.

GRÁFICO 2

Brasil: idade média de óbito dos beneficiários de aposentadorias especiais na cessação por óbito – RGPS (2000-2021)

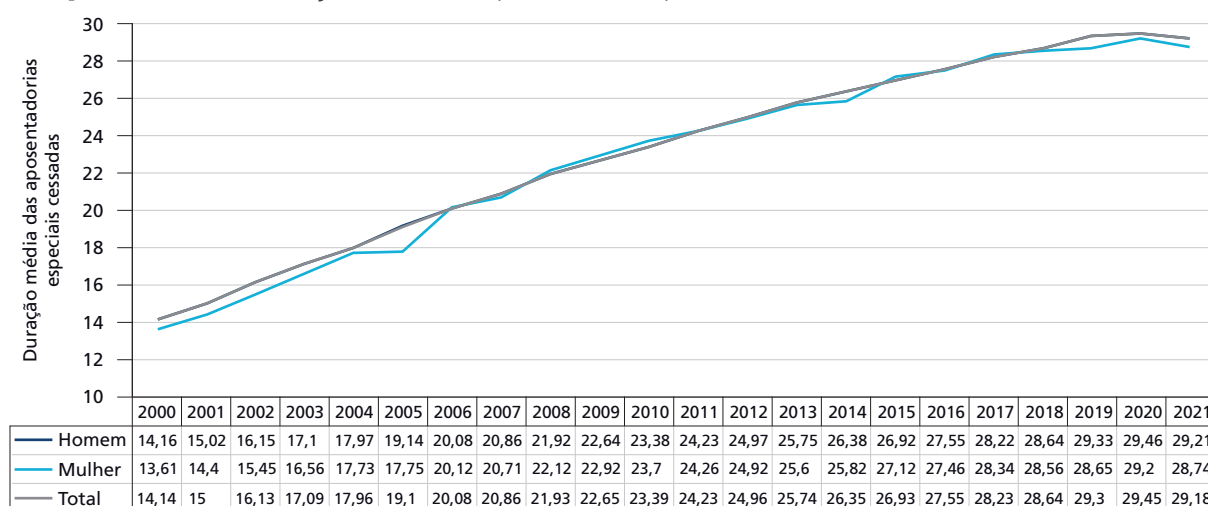


Fonte: Sistema Único Integrado de Benefícios (Suibe)/INSS.

Elaboração do autor.

GRÁFICO 3

Brasil: duração média dos benefícios de aposentadorias especiais cessadas por ano da cessação – RGPS (2000-2021)



Fonte: Suíbe/INSS.

Elaboração do autor.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como mostrado ao longo deste *Texto para Discussão*, o debate sobre as características de determinado tipo de trabalho que possa ensejar aposentadoria antecipada ou especial em relação à regra geral ou dos demais tipos de trabalho é complexo e pode envolver questões de poder político ou interesses corporativos capazes de gerar tratamentos injustos. Na prática, por interesses corporativos, quase todas as ocupações buscarão justificativas para terem direito a uma aposentadoria antecipada em comparação com os demais grupos, possibilitando gerar resultado que seja mais reflexo do poder político do que propriamente de decisões bem embasadas do ponto de vista técnico. Há a necessidade de rigor técnico na criação ou na manutenção das aposentadorias especiais, entendidas como aquelas que são em regime público, com financiamento público e que têm vantagens – em geral, idade de aposentadoria antecipada em relação à regra geral. Com base nessa definição podem ser consideradas aposentadorias especiais as regras para trabalhadores rurais no RGPS, professores, exposição a agentes nocivos, militares e policiais.

Do ponto de vista da justiça social, a concessão de aposentadoria especial deveria se embasar na comprovação técnica de que determinada atividade gera prejuízos à saúde a médio e longo prazo que reduzem a expectativa de vida dos trabalhadores.

TEXTO para DISCUSSÃO

Como colocado, a pergunta que precisaria ser feita é de que maneira o trabalho em empregos perigosos ou árduos deveria ser tratado pelos sistemas de previdência. A recomendação mais eficiente seria a combinação de regulamentações de saúde e segurança para limitar os riscos, informação sobre os riscos restantes, bem como requalificação para permitir mobilidade profissional para empregos mais saudáveis. Sob o aspecto teórico, o objetivo das aposentadorias especiais seria compensar os trabalhadores nesses empregos pelas potenciais consequências negativas para saúde a longo prazo, mas com apoio em evidências sólidas e políticas bem focalizadas. Há a necessidade de rigor técnico na criação ou manutenção, que não necessariamente ocorre no caso brasileiro.

Ademais, as diferenças de expectativa de vida entre grupos ocupacionais podem estar relacionadas a fatores socioeconômicos que não são causados pelas condições de trabalho. De todo modo, a prioridade deveria ser melhorar as condições de trabalho por meio de regulamentações de saúde e segurança para limitar a exposição a fatores de risco, bem como encorajar ou incentivar parceiros sociais a tomar medidas para limitar os riscos à saúde. No caso brasileiro, o fator acidentário de prevenção (FAP), de certa forma, cumpre esse papel. Uma importante limitação do FAP é o fato de não se aplicar às empresas ou estabelecimentos vinculados ao Simples Nacional, o que diminui de modo significativo sua cobertura.

Também cabe destacar que alguns desses esquemas parecem ter sido projetados para melhorar a atratividade de certos empregos do setor público sem criar um custo imediato para as finanças públicas, sendo que tal caracterização se aplica em particular a disposições especiais de aposentadoria para professores.

Um aspecto importante apontado pela experiência internacional é que o desenho das aposentadorias especiais tende a ser mais eficiente quando se baseia em características do trabalho que foram identificadas como perigosas ou árduas do que quando a elegibilidade é construída a partir de categorias ocupacionais ou setoriais amplas.

Da mesma maneira, há sempre o risco de direcionamento incorreto dos regimes especiais de previdência para determinados empregos. Dadas todas essas complexidades envolvidas com ocupações penosas ou insalubres, a tendência das reformas previdenciárias nas últimas décadas foi de redução do escopo dos regimes ou das aposentadorias especiais. Em parte, essa tendência de reforma está relacionada aos desafios desencadeados pelo envelhecimento da população, que contribuíram para o aumento do emprego em idades mais avançadas e uma direção em torno de maior

unificação das regras de previdência entre ocupações e setores de atividade econômica. De qualquer forma, o argumento padrão de permitir aposentadoria precoce com base apenas na incapacidade de se continuar uma carreira em algum emprego específico perdeu sua força ao longo do tempo. Muitos países da OCDE eliminaram ou restringiram o acesso às aposentadorias especiais ou antecipadas para empregos perigosos ou árduos. As políticas de mercado de trabalho deveriam se esforçar para preparar mudança de carreira em algum momento, a fim de manter os indivíduos empregados até a idade mínima de aposentadoria. No caso brasileiro, há a necessidade de maior eficiência das políticas ativas de mercado de trabalho.

No âmbito da OCDE há quatro países que dão aposentadoria especial apenas para empregos de segurança pública tradicionalmente considerados perigosos, como polícia, bombeiros e militares. Além disso, ainda na OCDE, há onze países que não oferecem nenhuma opção de aposentadoria antecipada dentro dos esquemas de previdência obrigatórios.

No Brasil, um grupo que conta com tratamento muito privilegiado são os militares das Forças Armadas e dos governos estaduais. No caso das Forças Armadas, cabe destacar que os militares sempre tiveram regras muito mais favoráveis, com idades precoces de transferência para reserva remunerada e inatividade – que é garantida sem nenhuma contribuição. Embora a reforma de 2019 tenha aumentado a exigência de transferência a pedido para reserva remunerada de 30 para 35 anos de serviço, foi garantida uma regra de transição com pedágio de 17%, enquanto para os servidores civis o pedágio exigido foi de 100%. Apesar de ter havido aumento da contribuição para pensão, de 7,5% para 10,5%, de forma gradual, a inatividade (reserva ou reforma) continuou a ser concedida de modo não contributivo, bem como permaneceram outras vantagens aos demais servidores e ao RGPS, a exemplo da garantia de integralidade e paridade, pensão vitalícia para cônjuges e possibilidade de transferência para reserva remunerada de ofício com idades precoces. Portanto, há a necessidade de uma maior convergência das regras dos militares em relação aos demais trabalhadores. O PL nº 4.920/2024, por mais que vá na direção correta de se estabelecer uma idade mínima de 55 anos para transferência para reserva a pedido, ainda é muito paliativo e não garante uma convergência de forma mais estrutural, sendo recomendáveis avanços mais significativos nessa convergência.

Na comparação do Brasil com o cenário internacional, há vários aspectos que devem ser destacados. Um primeiro aspecto que chama muito a atenção é que a amplitude ou cobertura das aposentadorias especiais no Brasil é muito superior

TEXTO para DISCUSSÃO

à observada em vários países ou no âmbito da OCDE. A partir da comparação entre países, para os quais há informação disponível, observa-se que na OCDE o país onde as aposentadorias especiais têm a maior participação entre o total de aposentados é a Grécia, com 11% do total. Já no Brasil, somente a previdência rural, considerando as aposentadorias programadas (por idade e tempo de contribuição), respondeu por mais de um terço (35,6%) do total de aposentadorias programadas do RGPS em dezembro de 2024. De um total de 20,2 milhões de aposentadorias programadas no âmbito do RGPS, cerca de 7,2 milhões eram rurais, quase todas por idade. Na realidade, considerando as aposentadorias por idade, as rurais responderam por 54,4% do total em dezembro de 2024. Se forem consideradas todas as aposentadorias, inclusive por invalidez, a participação das rurais cai para cerca de um terço (32,4% do total). Se forem considerados também a aposentadoria por exposição a agente nocivos e a de professor, a participação das aposentadorias especiais no total das aposentadorias programadas no RGPS chega a 38,7%, sem considerar a aposentadoria para pessoas com deficiência. No caso dos RPPS dos governos estaduais, a estimativa, para 2022, era de que os professores da educação básica representavam cerca de quatro em cada dez aposentados (42%).³ A cobertura de aposentadorias especiais para empregos árduos ou perigosos representa uma proporção estritamente limitada da força de trabalho em todos os países da União Europeia, variando de 1% a 4% da força de trabalho total para o período de 2015-2016. Em relação ao total de aposentados, a cobertura das aposentadorias especiais também era limitada, variando entre 5% e 8% de todos os aposentados para o mesmo período (2015-2016).

Outro ponto que chama a atenção é a aposentadoria especial para professores da educação básica, que têm um peso muito grande nos RPPS dos governos estaduais e municipais, mas que não é tão comum no âmbito da OCDE, onde foi registrada em seis países: Bélgica, Colômbia, Costa Rica, Estônia, Itália e Polônia.⁴ Essa aposentadoria parece estar ligada a uma política de recursos humanos de gerar maior atratividade à carreira de professor sem impactar, de forma imediata, as contas públicas, como seria o caso de um aumento de salários diretos. Contudo, cabe questionar se essa política é eficaz ou eficiente ou se um aumento do salário direto poderia ser mais eficaz ou eficiente para tornar a carreira mais atrativa, bem como os custos e benefícios envolvidos no intuito de melhorar a qualidade da educação.

3. Estimativa feita a partir de informações do AEPS de 2022, do Ministério da Previdência Social, considerando dezessete governos estaduais para os quais havia informação a respeito dos professores. O dado não considera professores de nível superior.

4. No caso de Colômbia e Costa Rica, a ocupação de professor é coberta por disposições ocupacionais ou setoriais especiais, mas não é considerada perigosa ou árdua.

Portanto, a mensagem principal é que a criação ou a manutenção de qualquer aposentadoria especial precisa de rigor técnico, que muitas vezes falta no debate político no Brasil. Além disso, há a necessidade de revisão constante das aposentadorias especiais, pois com a evolução tecnológica há a possibilidade de grande mudança nas características do trabalho das ocupações. Também é importante priorizar políticas de mercado de trabalho que melhorem as condições de segurança e saúde no trabalho e que garantam a mobilidade dos trabalhadores para outras atividades ao longo da carreira, pois o fato de um trabalhador não ser mais capaz de exercer determinada atividade não significa que não seja capaz de exercer outras.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 3.529, de 13 de janeiro de 1959. Dispõe sobre a aposentadoria dos jornalistas profissionais. **Diário Oficial da União**, 14 jan. 1959. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3529.htm. Acesso em: 5 maio 2025.

_____. Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. **Diário Oficial da União**, 5 set. 1960. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3807.htm.

_____. Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980. Dispõe sobre o Estatuto dos Militares. **Diário Oficial da União**, 11 dez. 1980. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6880.htm.

_____. Lei nº 7.503, de 2 de julho de 1986. Altera dispositivos da Lei 6.880, de 9 de dezembro de 1980, que dispõe sobre o Estatuto dos Militares. **Diário Oficial da União**, 3 jul. 1986. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7503.htm.

_____. Lei nº 7.666, de 22 de agosto de 1988. Altera dispositivos da Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980, que dispõe sobre o Estatuto dos Militares. **Diário Oficial da União**, 23 ago. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7666.htm.

_____. Lei nº 7.850, de 23 de outubro de 1989. Considera penosa, para efeito de concessão de aposentadoria especial aos 25 (vinte e cinco) anos de serviço, a atividade profissional de telefonista. **Diário Oficial da União**, 24 out. 1989. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7850.htm#:~:text=L7850&text=LEI%20No%207.850%2C%20DE%2023%20DE%20OUTUBRO%20DE%201989.&text=Considera%20penosa%2C%20para%20efeito%20de,a%20atividade%20profissional%20de%20telefonista. Acesso em: 5 maio 2025.

TEXTO para DISCUSSÃO

_____. Decreto nº 8.123, de 16 de outubro de 2013. Altera dispositivos do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, no que se refere à aposentadoria especial. **Diário Oficial da União**, 17 out. 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8123.htm.

CASTRO, C. A. P. de; LAZZARI, J. B. **Manual de Direito Previdenciário**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

COSTANZI, R. N. *et al.* Evolução das concessões judiciais de benefícios no INSS. **Informe de Previdência Social**, Brasília v. 33, n. 6, jun./2021.

COTTA, E. D. (Coord.). Aposentadoria especial. **Informe de Previdência Social**, Brasília, v. 31, n. 2, fev./2019.

ECKEFELDT, P.; PĂTĂRĂU, A. **Special pensions in the EU**. Luxembourg: European Commission, 2020. (Discussion Paper, n. 125).

EUROPEAN UNION. **2024 Ageing Report**: economic & budgetary projections for the EU member states (2022-2070). Luxembourg: Economic and Financial Affairs, 2024. (Institutional Paper, n. 279).

MENDES, M.; COSTANZI, R.; SIDONE, O. Como anda a Previdência pós-reforma? **Revista Conjuntura Econômica**, v. 77, n. 8, p. 22-28, ago. 2023.

NATALI, D.; SPASOVA, S.; VANHERCKE, B. **Retirement regimes for workers in arduous or hazardous jobs in Europe**: a study of national policies. Brussels: ESPN, 2016.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Pensions at a glance 2023**: OECD and G20 Indicators. Paris: OECD Publishing, 2023.

OIT – ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **Jubilación anticipada por trabajos de naturaleza penosa, tóxica, peligrosa o insalubre**: un estudio comparado. Santiago: Organización Internacional del Trabajo, 2014.

SCHETTINI, B. P.; COSTANZI, R. N. **Reforma da previdência no serviço público civil**: diagnóstico dos estados e municípios. Rio de Janeiro: Ipea, 2024. 52 p. (Texto para Discussão, n. 3069). Disponível em: <https://dx.doi.org/10.38116/td3069-port>.

SCHETTINI, B. P.; VIZIOLI, T. Previdência dos militares brasileiros. *In*: MENDES, M. (Org.). **Para não esquecer**: políticas públicas que empobrecem o Brasil. Rio de Janeiro: Autografia, 2022. cap. 12, p. 344-374.

ZAIDI, A.; WHITEHOUSE, E. **Should pension systems recognise “hazardous and arduous work”?** Paris: OECD Publishing, 2009. (Working Paper, n. 91). Disponível em: <https://doi.org/10.1787/221835736557>.

APÊNDICE

QUADRO A.1

Resumo da evolução da aposentadoria especial no Brasil no âmbito do Regime Geral de Previdência Social (RGPS)

Legislação/Período	Norma
Lei Orgânica da Previdência Social/1960 e Lei nº 8.213/1991 – 1960 a 1995	Lei nº 3.807/1960 – Art. 31. A aposentadoria especial será concedida ao segurado que, contando no mínimo 50 anos de idade e quinze anos de contribuições, tenha trabalhado durante 15, 20 ou 25 anos pelo menos, conforme a atividade profissional, em serviços, que, para esse efeito, forem considerados penosos, insalubres ou perigosos, por decreto do Poder Executivo. Em 1968 se retira a idade mínima de 50 anos. Lei nº 8.213/1991 – Art. 57. A aposentadoria especial será devida, uma vez cumprida a carência exigida nesta lei, ao segurado que tiver trabalhado durante 15, 20 ou 25 anos, conforme a <i>atividade profissional</i>, sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física (vincula à atividade profissional e sem idade mínima).
Constituição de 1988	Art. 202. É assegurada aposentadoria, nos termos da lei, calculando-se o benefício sobre a média dos trinta e seis últimos salários de contribuição, corrigidos monetariamente mês a mês, e comprovada a regularidade dos reajustes dos salários de contribuição de modo a preservar seus valores reais e obedecidas as seguintes condições: I – aos sessenta e cinco anos de idade, para o homem, e aos sessenta, para a mulher, reduzido em cinco anos o limite de idade para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, neste incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal; II – após trinta e cinco anos de trabalho, ao homem, e, após trinta, à mulher, ou em tempo inferior, se sujeitos a trabalho sob condições especiais, que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidas em lei; III – após trinta anos, ao professor, e, após vinte e cinco, à professora, por efetivo exercício de função de magistério.
Lei nº 9.032/1995	Lei nº 8.213 com redação dada pela Lei nº 9.032/1995 – Art. 57. A aposentadoria especial será devida, uma vez cumprida a carência exigida nesta lei, ao segurado que tiver trabalhado sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, durante 15, 20 ou 25 (vinte e anos, conforme dispuser a lei. Acaba com vínculo com atividade profissional.
Emenda Constitucional (EC) nº 20/1998	Art. 201 – § 1º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do RGPS, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidos em lei complementar (LC).

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Legislação/Período	Norma
EC nº 47/2005 e LC nº 142/2013	a) EC nº 47/2005 estabeleceu critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria para segurados portadores de deficiência; b) LC nº 142, de maio de 2013, estabeleceu a regulamentação da aposentadoria da pessoa com deficiência segurada do RGPS; c) a EC nº 103/2019 manteve a regulamentação estabelecida pela LC nº 142/2013.
EC nº 103/2019	Art. 201 da Constituição – § 1º É vedada a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios, ressalvada, nos termos de LC, a possibilidade de previsão de idade e tempo de contribuição distintos da regra geral para concessão de aposentadoria exclusivamente em favor dos segurados: I – com deficiência, previamente submetidos a avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar; II – cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação. I – 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, observado tempo mínimo de contribuição; II – 60 (sessenta) anos de idade, se homem, e 55 (cinquenta e cinco) anos de idade, se mulher, para os trabalhadores rurais e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal. § 8º O requisito de idade a que se refere o inciso I do § 7º será reduzido em 5 (cinco) anos, para o professor que comprove tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio fixado em LC. Art. 19 § 1º Até que LC disponha sobre a redução de idade mínima ou tempo de contribuição prevista... será concedida aposentadoria: I – aos segurados que comprovem o exercício de atividades com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação, durante, no mínimo, 15, 20 ou 25 anos... quando cumpridos: a) 55 anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 15 anos de contribuição; b) 58 anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 20 anos de contribuição; ou c) 60 anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 25 anos de contribuição; (volta exigência de idade mínima)

(Continua)

(Continuação)

Legislação/Período	Norma
EC nº 120/2022	Art.198 § 7º O vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias fica sob responsabilidade da União, e cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer, além de outros consectários e vantagens, incentivos, auxílios, gratificações e indenizações, a fim de valorizar o trabalho desses profissionais. § 8º Os recursos destinados ao pagamento do vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias serão consignados no orçamento geral da União com dotação própria e exclusiva. § 9º O vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias não será inferior a 2 (dois) salários mínimos, repassados pela União aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal. § 10. Os agentes comunitários de saúde e os agentes de combate às endemias terão também, em razão dos riscos inerentes às funções desempenhadas, <i>aposentadoria especial</i> e, somado aos seus vencimentos, adicional de insalubridade.

Elaboração do autor.

QUADRO A.2**Resumo da evolução da aposentadoria especial no Brasil no âmbito dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos servidores civis**

Legislação/Período	Norma
Constituição de 1988	Art. 40 aos trinta anos de efetivo exercício em funções de magistério, se professor, e vinte e cinco, se professora, com proventos integrais; § 1º – Lei complementar poderá estabelecer exceções ao disposto no inciso III, “a” e “c”, no caso de exercício de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas.
EC nº 20/1998	Art. 40 § 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados os casos de atividades exercidas exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidos em lei complementar. § 5º Os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos, em relação ao disposto no § 1º, III, “a”, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Legislação/Período	Norma
EC nº 47/2005	Art. 40 § 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores: I portadores de deficiência; II que exerçam atividades de risco; III cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.
EC nº 103/2019	Art. 40 III – no âmbito da União, aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e, no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, na idade mínima estabelecida mediante emenda às respectivas Constituições e Leis Orgânicas, observados o tempo de contribuição e os demais requisitos estabelecidos em lei complementar do respectivo ente federativo. § 4º-A. Poderão ser estabelecidos por LC do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores com deficiência, previamente submetidos a avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar; § 4º-B. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de ocupantes do cargo de agente penitenciário, de agente socioeducativo ou de policial dos órgãos de que tratam o inciso IV do <i>caput</i> do art. 51, o inciso XIII do <i>caput</i> do art. 52 e os incisos I a IV do <i>caput</i> do art. 144; § 4º-C. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação. § 5º Os ocupantes do cargo de professor terão idade mínima reduzida em 5 (cinco) anos em relação às idades decorrentes da aplicação do disposto no inciso III do § 1º, desde que comprovem tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio fixado em lei complementar do respectivo ente federativo.

Elaboração do autor.

TABELA A.1**Brasil: judicialização das aposentadorias especiais – RGPS (2021-2023)**

Aposentadoria especial – agentes nocivos	Concessão total	Concessão judicial	Participação da concessão judicial no total (%)
2021	20.632	19.694	95,5
2022	16.304	15.221	93,4
2023	14.657	13.819	94,3
Total	51.593	48.734	94,5

Aposentadoria especial de professor	Concessão total	Concessão judicial	Participação da concessão judicial no total (%)
2021	5.848	1.099	18,8
2022	6.963	1.326	19,0
2023	7.495	1.491	19,9
Total	20.306	3.916	19,3

Fonte: BEPS.

Elaboração do autor.

TABELA A.2**Idade média de óbito das aposentadorias especiais cessadas**

Ano da cessação	Gênero/Sexo		Total
	Homem	Mulher	
2000	66,98	66,10	66,95
2001	67,78	67,18	67,77
2002	68,91	68,13	68,89
2003	69,85	67,98	69,79
2004	70,67	69,85	70,64
2005	71,53	69,66	71,48
2006	72,43	72,41	72,43
2007	73,09	73,08	73,09
2008	73,97	74,28	73,98
2009	74,62	74,83	74,63
2010	75,26	75,61	75,27
2011	76,12	75,90	76,11
2012	76,78	76,11	76,75
2013	77,37	77,36	77,37
2014	77,94	77,44	77,91
2015	78,35	78,46	78,36
2016	78,86	78,63	78,85
2017	79,54	79,73	79,55

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Ano da cessação	Gênero/Sexo		
	Homem	Mulher	Total
2018	79,67	79,87	79,68
2019	80,36	80,29	80,35
2020	80,21	80,20	80,21
2021	79,74	79,56	79,73

Fonte: Sistema Único Integrado de Benefícios do Instituto Nacional do Seguro Social (Suibe/INSS).

Elaboração do autor.

TABELA A.3

Brasil: duração média das aposentadorias especiais cessadas por motivo de óbito segundo sexo e ano de cessação – RGPS (2000-2021)

Ano da cessação	Gênero/Sexo		
	Homem	Mulher	Total
2000	14,16	13,61	14,14
2001	15,02	14,40	15,00
2002	16,15	15,45	16,13
2003	17,10	16,56	17,09
2004	17,97	17,73	17,96
2005	19,14	17,75	19,10
2006	20,08	20,12	20,08
2007	20,86	20,71	20,86
2008	21,92	22,12	21,93
2009	22,64	22,92	22,65
2010	23,38	23,70	23,39
2011	24,23	24,26	24,23
2012	24,97	24,92	24,96
2013	25,75	25,60	25,74
2014	26,38	25,82	26,35
2015	26,92	27,12	26,93
2016	27,55	27,46	27,55
2017	28,22	28,34	28,23
2018	28,64	28,56	28,64
2019	29,33	28,65	29,30
2020	29,46	29,20	29,45
2021	29,21	28,74	29,18

Fonte: Suibe/INSS.

Elaboração do autor.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Crislayne Andrade de Araújo

Elaine Oliveira Couto

Luciana Bastos Dias

Vivian Barros Volotão Santos

Luíza Cardoso Mendes Velasco (estagiária)

Editores

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Camila Guimarães Simas

Leonardo Simão Lago Alvite

Mayara Barros da Mota

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Acesse nossas publicações



Acompanhe nossas redes sociais



Composto em roboto regular 10/12 (texto)
Roboto regular, bold, black 12/14 (títulos)
Roboto regular 10 (gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea
Qualificar a tomada de decisão do Estado e o debate público.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO