



ISSN 0034-835X
e-ISSN 2596-0466

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília – DF

Ano 60

238

abril a junho de 2023

SENADO FEDERAL



Retrocesso social na reforma da aposentadoria especial operada pela EC nº 109/2019

Uma análise crítica

RODRIGO MONTEIRO PESSOA

JAIR APARECIDO CARDOSO

ROGÉRIO ALESSANDRE DE OLIVEIRA CASTRO

Resumo: Há algum tempo, na América Latina têm-se realizado reformas previdenciárias para cumprir determinações de viés neoliberal que pretendem a redução dos gastos públicos, a disciplina fiscal, a desregulamentação dos direitos sociais e a privatização, isentando o Estado moderno da garantia de direitos fundamentais, em especial os de segunda dimensão. No caso brasileiro, desde 1998 as reformas paramétricas dificultam a materialização dos direitos previdenciários com a mudança de critérios de acesso e regras que diminuem o valor dos benefícios. Com a EC nº 103/2019, a aposentadoria especial foi consideravelmente afetada. O presente estudo parte da hipótese de que a reforma representa retrocesso social no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH). Para colocar essa hipótese à prova, utilizar-se-á o método hipotético-dedutivo. Os resultados apontam que as modificações paramétricas nas regras de transição e na nova aposentadoria especial representam retrocesso social conforme a classificação do DIDH.

Palavras-chave: reforma previdenciária; aposentadoria especial; proibição do retrocesso; direitos humanos.

Social retrocession in the special retirement reform operated by EC No. 103/2009: a critical analysis

Abstract: Latin America has been using social security reforms for some time to comply with developmentalist determinations that aim to reduce public spending, fiscal discipline, liberalization, deregulation of social rights and privatization, drying up the modern State in guaranteeing fundamental rights, especially those of second dimension. In the Brazilian

Recebido em 16/9/22
Aprovado em 17/11/22

case, the parametric reforms since 1998 make it difficult to materialize social security rights by changing access criteria and rules that reduce the value of benefits. With EC No. 103/2019, special retirement was considerably affected. The present study assumes that the reform represents a social setback as outlined in International Human Rights Law (IHRL). To put this hypothesis to the test, the hypothetical-deductive method will be used. The results indicate that the parametric changes in the transition rules and in the new special retirement represent social setback according to the classification of IHRL.

Keywords: social security reform; special retirement; prohibition of retrogression; human rights.

1 Introdução

A República Federativa do Brasil tem como fundamento a dignidade da pessoa humana e os objetivos de construir uma sociedade livre, justa e solidária; assegurar o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, [2022a]). Com base nesses parâmetros, é difícil compreender o reducionismo que se esconde atrás do fantasma dos objetivos macroeconômicos de garantia do desenvolvimento nacional, impulsionados pelas diretrizes de controle dos gastos públicos e da diminuição do tamanho do Estado, principalmente no aspecto prestacional.

A seguridade social brasileira é um conjunto integrado de iniciativas do Poder Público e da sociedade que visa assegurar os direitos relativos à saúde pública, à previdência social e à assistência social. As várias reformas por que passou a estrutura previdenciária modificaram os requisitos de acesso aos benefícios e a forma como são calculados, dificultando o acesso ao direito fundamental à previdência social. O discurso oficial para justificar essas mudanças era supostamente fazer frente ao déficit orçamentário e garantir a política pública previdenciária.

A última reforma, operada pela Emenda Constitucional (EC) nº 103, de 2019 (BRASIL, 2019), provocou alterações em diversos aspectos previdenciários (seguindo a tendência das reformas paramétricas), entre eles a exigência de idade mínima para a concessão de aposentadoria especial por exposição a riscos físicos, químicos e biológicos, a qual antes era concedida

apenas com base na exposição continuada a tais agentes. A política pública previdenciária da aposentadoria especial tinha caráter preventivo: buscava retirar os trabalhadores expostos aos riscos de forma mais rápida, de modo a evitar o adoecimento ou a morte devido ao exercício de atividades em situação de constante insalubridade, periculosidade ou penosidade.

No Brasil, optou-se por cortar benefícios e dificultar o acesso a eles, em vez de se buscarem soluções alternativas que mantivessem a finalidade da previdência na ordem social e preservassem a dignidade humana. A mudança vai de encontro ao que se esperava para a proteção dos idosos, uma vez que a exposição a fatores de risco, que reduzem a saúde dos trabalhadores, monetiza a depreciação física na venda da força de trabalho para nichos que exploram atividades de risco.

Neste artigo, após a apresentação do panorama das reformas paramétricas no Brasil, serão analisadas as normas da aposentadoria especial por exposição a riscos laborais – as vigentes antes e depois da reforma previdenciária realizada pela EC nº 103/2019. Seguindo as etapas do método hipotético-dedutivo, o estudo parte da hipótese de que a última reforma representa um retrocesso social, conforme delinea o DIDH, inclusive com incompatibilidade vertical material com os documentos internacionais incorporados ao ordenamento jurídico nacional. Por meio de pesquisa bibliográfica e da análise dos dados coletados, essa hipótese é posta à prova.

2 As reformas previdenciárias no Brasil

No Brasil, a seguridade social é definida como um conjunto integrado de ações de iniciativa do Poder Público e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (art. 196 (BRASIL, [2022a])). Esse sistema tem por objetivo prevenir que as pessoas caiam na pobreza por meio da provisão de *standards* de vida adequados frente às contingências sociais eleitas como protegidas pelo ordenamento jurídico (CONFERÊNCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDADE SOCIAL, 2008, p. 31).

Não obstante, como afirmam Pessoa e Cardoso (2022, p. 91),

diante deste glamuroso objetivo, estão os problemas enfrentados com os sistemas de seguridade social, que são parte da agenda de todos os países. Estes sistemas enfrentam dificuldades devido a diversos fatores, tais como o envelhecimento da população, as crises financeiras, o aumento do desemprego com a consequente ampliação do setor informal e da pobreza, o que diminui o acesso efetivo às prestações de saúde e diminui também a qualidade dos benefícios destes sistemas, bem como encontram dificuldades para materializar a solidariedade social e a equidade de gênero, que

geralmente são alcançados com sistemas de seguridade social redistributivos desenhados para atingir estes objetivos (MESA-LAGO, 2009, p. 5).

Os problemas orçamentários e as crises econômicas são comumente invocados para justificar as reformas nos sistemas de seguridade social da América Latina. Algumas dessas crises foram bastante nefastas para o desenvolvimento dos países do bloco sul, incluindo o Brasil, como a ocorrida nos anos 1970 (a crise do petróleo), a da década de 1980 (baixo crescimento e superendividamento de nações da América Latina, razão pela qual os anos 1980 são frequentemente identificados como a “década perdida”) e a crise europeia de 2008, cujos efeitos se agravaram em 2009 (MESA-LAGO, 2009, p. 7). Segundo Pessoa e Cardoso (2022, p. 91),

[a]s crises criam desequilíbrios financeiros na seguridade social porque a arrecadação diminui devido à queda na[s] contribuições salariais, contribuições fiscais, lucratividade do investimento e reservas, combinados com aumentos na evasão fiscal; além do que as despesas dos sistemas aumentam devido à maior demanda por benefícios de desemprego e assistência social, custos crescentes de medicamentos e equipamentos de saúde e pressão para ajustar os benefícios concedidos com a inflação (MESA-LAGO, 2009, p. 5).

Nos anos 1980, a maioria dos países da América Latina e do Caribe empreendeu esforços para retomar institucionalmente suas economias. Conforme Pessoa e Cardoso (2022, p. 91),

[a]s reformas estruturais para redirecionar o crescimento econômico por um caminho sustentável e estável [estiveram permeadas] da liberalização do comércio e das transações financeiras, da eliminação de todos os tipos de subsídios e controles de preços, da redução do tamanho do governo, e da desregulamentação substancial das atividades econômicas com fortes privatizações de empresas estatais e também de sistemas de seguridade social (CRUZ SACO; MESA-LAGO, 1998, p. 1).

Como destacam Pessoa e Cardoso (2022, p. 91-92), a seguridade social sempre esteve majoritariamente envolvida com as políticas econômicas porque os sistemas securitários representam

importantes gastos do Estado em benefícios e serviços para a população, e a forma como estão estruturadas (muito vinculadas ao mercado formal de trabalho ativo) não está isenta de críticas, por conta das transformações na organização do trabalho. Em 1996, o Banco Mundial já alertava sobre alguns desses problemas, demonstrando as projeções demográficas e a preocupante ampliação dos custos administrativos e da enorme dependência dos trabalhadores ativos que estes sistemas de cobertura social teriam que enfrentar para sobreviver (PALACIOS, 1996).

Para confrontar este cenário, a América Latina entrou em profundos processos de reformas dos sistemas de seguridade social, que podem ser [sintetizados] em quatro grupos: a) reformas substitutivas¹: Chile (1980), Bolívia (1997); b) reformas paralelas²: Peru: 1992; c) reformas mistas³: Argentina (1994), Uruguai (1995) [e] Costa Rica (2001); e d) reformas paramétricas⁴: Brasil (1998-1999 e 2019) (MESA-LAGO, 2009, p. 12).

As reformas previdenciárias tiveram relação direta com os modelos de desenvolvimento (de bem-estar, estadocêntricos, mercadocêntricos ou sociocêntricos) (MEJÍA-ORTEGA; FRANCO-GIRALDO, 2007), pois as experiências com a seguridade social sempre caminharam de mãos dadas com as políticas econômicas estabelecidas em cada momento histórico dos países (populistas, de transição de crescimento primário exportador para a substituição de importações, pré-capitalistas ou neoliberais) (MEJÍA-ORTEGA; FRANCO-GIRALDO, 2007).

Dessa forma, os sistemas de proteção social estatal ficaram no meio de uma disputa que julga os direitos sociais uma trava para a economia e, com base nesse discurso, passa-se a exigir reformas com foco nas consequências das garantias dos direitos econômicos, sociais e culturais. Os Estados passam a considerar a seguridade social apenas do ponto de vista financeiro, a despeito de se tratar de um direito humano fundamental.

A tônica das reformas paramétricas no Brasil deu-se exatamente nesse contexto. A tutela social passou pelo chamado *período de implantação* ou *formação*, com a Lei Eloy Chaves em 1923 até o Decreto nº 20.465 de 1931; por um *período de expansão*, desde a propagação dos institutos de aposentadoria e pensão até o surgimento da Lei Orgânica da Previdência Social (Lops) em 1960; em seguida, houve um *período de unificação*, iniciado com a Lops e consolidado com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) em 1966; o *período de reestruturação*, que se inicia em 1977 com a criação do Sistema Integrado Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas) até a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB); e, por fim, o *período de seguridade social*, inaugurado pela CRFB, que significou

¹ Fecha o sistema público, não permite novos afiliados e substitui esse sistema público por um privado.

² Ao contrário das reformas substitutivas, esse tipo de reforma não fecha o sistema público, mas modifica-o parametricamente e cria o sistema privado, de modo que ambos competem entre si.

³ Conformado por um programa público, que não está fechado para novos afiliados e que concede benefícios básicos (primeiro pilar), sendo esses benefícios supridos com programa privado complementar (segundo pilar).

⁴ Essas reformas mantêm os sistemas totalmente públicos e introduzem modificações relacionadas com o cálculo dos benefícios. Concretizam-se com a ampliação da idade para aposentadoria, aumento da vida laboral ativa, modificações dos períodos exigidos para acesso aos benefícios, índices de cálculo dos benefícios segundo o número de anos de contribuição etc.

mudanças nos valores e no alcance da seguridade social (HORVATH JÚNIOR, 2020, p. 27-28).

Desde a promulgação da CRFB houve sucessivas reformas paramétricas. Em 1995, com a Lei nº 9.032, os cálculos dos benefícios foram alterados. Ocorreu a unificação das alíquotas do benefício auxílio-acidente⁵, o fim da possibilidade de conversão do tempo trabalhado em atividade especial⁶ em tempo comum, entre outras modificações. Em 1998, a EC nº 20 reformou o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e estabeleceu outras diretrizes para os demais regimes previdenciários. Em 1999, houve novamente modificações substantivas no cálculo dos benefícios e foi introduzido o chamado fator previdenciário⁷. Em 2003, com a EC nº 41, foram feitas reformas no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) com reflexos também no RGPS. Em 2019, com a EC nº 103, o eixo da discussão esteve novamente nas reformas que questionavam o papel estatal na garantia desse direito fundamental do ponto de vista da dívida pública, gerando novas incertezas e dificuldades para o planejamento de vida a médio e longo prazo (HORVATH JÚNIOR, 2020, p. 29).

Nas reformas paramétricas brasileiras, observa-se que o predomínio da lógica do

princípio do equilíbrio financeiro e atuarial previsto no art. 201 da CRFB está abrindo espaço para a primazia das preocupações financeiras em relação ao sistema. Entre os grandes desafios contemporâneos em matéria de seguridade social está o diálogo ampliativo dos sistemas que, migrando do direito à seguridade social para o direito à proteção social, expandem o espectro de tutela da seguridade social, modificando seu objeto de proteção, de contingências para estados de necessidade (CORTÉS GONZÁLEZ, 2009, p. 94).

As justificativas para a construção dos sistemas de proteção social abarcam diversos fatores: o crescimento da informalidade laboral e o aumento do desemprego entre jovens e idosos; a aplicação de esquemas de flexibilização laboral precarizante e a diluição do conceito da subordinação jurídica; a internacionalização das relações econômicas; o envelhecimento populacional (a aplicação de tecnologias garantem maior tempo de vida) e a inversão da pirâmide social; o incremento da pobreza e da exclusão social em diversas zonas do planeta; a recorrente degradação ambiental; a constitucionalização das instituições de proteção social e a incidência da jurisprudência em favor dos hipossuficientes quando tentam ter acesso aos benefícios da seguridade social (CORTÉS GONZÁLEZ, 2009, p. 41-42).

Enquanto o mundo discute formas de ampliar os sistemas já existentes, no Brasil luta-se para preservar o que já foi conquistado e não abrir espaço para reformas mais profundas que poderiam, inclusive, substituir completamente o sistema solidário atual.

Pelas reformas vinculadas a modelos de desenvolvimento e a experiências baseadas no contexto econômico – que também servem de justificativa para as sucessivas reformas no bloco latino-americano –, constata-se que existe uma agenda paralela buscando seus próprios

⁵ Trata-se de benefício indenizatório para aqueles que sofreram acidente de qualquer natureza, cujas sequelas, agora consolidadas, lhes reduzam a capacidade laborativa.

⁶ Tempo especial é aquele em que o trabalhador está exposto a riscos físicos (ruído, vibração etc.), químicos (hidrocarbonetos, solventes etc.) ou biológicos (vírus, bactérias etc.).

⁷ Trata-se de fórmula matemática que é utilizada para definir o valor das aposentadorias do INSS, tendo em consideração o valor fixo de 0,31, a idade do trabalhador, o tempo de contribuição para o RGPS e a expectativa de vida do segurado na data da sua aposentadoria, segundo informado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A ideia era que os trabalhadores jovens fossem desestimulados a aposentar-se cedo, e funcionou. Segundo o exposto por Gentil (2019), antes da introdução do fator, a média de idade da aposentadoria era de 48,9 anos. Depois do fator, a idade mínima subiu para 54,1 anos, o que ainda configura idade baixa em comparação com outros países europeus e latino-americanos (GENTIL, 2019, p. 104).

interesses na formação dos planos de menor espaço para a ingerência estatal, menores gastos públicos na tutela dos direitos fundamentais, em especial dos direitos de segunda geração ou dimensão. O alargamento da exploração do conteúdo prestacional dos direitos fundamentais por entes privados por si só já é bastante condenável pelos resultados agressivos à dignidade humana (GARCÍA MANRIQUE, 2013), pois, quando os direitos sociais são obtidos no mercado, aqueles que tiverem mais recursos poderão gozar de maior dignidade na garantia dos direitos à saúde, previdência, educação, habitação, alimentação etc.; em contrapartida, os hipossuficientes, que não podem buscar as mesmas condições no mercado privado, ficam reféns da caridade privada, como aconteceu em outros tempos da história do País.

Compreendidas essas modificações feitas pelas reformas paramétricas no Brasil, podemos agora verificar como esses critérios monetizam a saúde dos trabalhadores e impactam a aposentadoria especial, que acaba sendo benefício indesejado por ser desfavorável a quem está exposto a riscos físicos, químicos ou biológicos.

3 Aposentadoria especial no Brasil: as mudanças prejudiciais da EC nº 103/2019

A aposentadoria especial é uma espécie de benefício previdenciário de natureza preventiva destinado a garantir a proteção dos trabalhadores efetivamente expostos a agentes nocivos prejudiciais à sua saúde ou integridade física durante o período mínimo de 15, 20 ou 25 anos (LADENTHIN, 2020b, p. 31). Sua natureza preventiva decorre do fato de buscar retirar o trabalhador da atividade nociva para sua saúde antes que seja demasiado tarde (LADENTHIN, 2020b, p. 35). Nessa linha, Martinez (2007, p. 20) explica que se trata de indenização social pela exposição aos agentes nocivos ou pela possibilidade de algum prejuízo para a saúde ou a integridade física do trabalhador, distinguindo-se da aposentadoria por tempo de contribuição ou da espécie por invalidez em razão do sinistro (risco).

Portanto, não é necessário que o segurado se torne inválido ou simplesmente tenha tempo de contribuição no sistema para ter acesso ao benefício, mas deve exercer atividade considerada especial pela legislação e completar o número de anos de exposição aos agentes físicos, químicos ou biológicos previsto para a concessão do benefício.

A modalidade de aposentadoria especial, que surgiu em 1960 com a Lei nº 3.807/1960 (a Lops), permitia naquela época que uma pessoa se aposentasse em 15, 20 ou 25 anos, segundo a sua categoria profissional. O

Decreto nº 53.831/1964 apresenta no seu Anexo III a lista de ocupações classificadas como perigosas, insalubres ou penosas⁸. Para se aposentar nessa modalidade, bastava pertencer a uma dessas categorias profissionais, sem a necessidade de comprovar a efetiva exposição aos agentes químicos, físicos ou biológicos (SANTOS, 2020, p. 26).

Havia algumas situações em que os trabalhadores não alcançavam o tempo total de trabalho nas categorias profissionais, ou seja, tinham tempo de atividade especial e tempo de atividade comum. Para esses casos, o Decreto nº 63.230/1968 admitiu a conversão do tempo comum em especial (SANTOS, 2020, p. 26). Assim, de acordo com as tabelas de conversão, era possível “completar” o tempo de atividade especial com o tempo comum para efeitos de obtenção da aposentadoria especial.

O Decreto nº 83.080/1979 ratificou as profissões listadas no Anexo III do Decreto nº 53.831/1964, de modo que as categorias profissionais que já constavam da lista anterior continuaram protegidas pela aposentadoria especial.

Com a CRFB, a aposentadoria especial ganhou *status* constitucional, passando a fazer parte das modalidades de aposentadoria garantidas no art. 202 (em sua redação original), vinculada ao que a lei estabelecia como critérios de acesso ao benefício. Posteriormente, a Lei nº 8.213/1991 (Lei de Benefícios da Previdência Social (LBPS)) passou a tratar a aposentadoria especial em seus arts. 57 e 58 (BRASIL, [2022b]), condicionando o acesso por categoria profissional conforme listas de atividades que deveriam ser emitidas após sua promulgação, o que não ocorreu, razão pela qual o acesso ao benefício foi mantido de acordo com as listas dos Decretos

nºs 53.831/1964 e 83.080/1979 (SANTOS, 2020, p. 27).

A “facilidade” de comprovação do exercício de atividades especiais para o acesso à aposentadoria especial terminou com a Lei nº 9.032/1995, que modificou o art. 57 da LBPS, retirando do seu texto a expressão *atividade profissional* para incluir “nos termos da lei”. Assim, o reconhecimento da atividade especial por categoria profissional deu-se somente até 28/4/1995. Qualquer atividade posterior a essa data deve ter comprovação de exposição efetiva a agentes nocivos (físicos, químicos ou biológicos) (SANTOS, 2020, p. 28).

A comprovação de atividade exposta a agentes nocivos recebeu inovação pela Lei nº 9.528/1997, que passou a exigir um documento denominado *laudo técnico das condições ambientais do trabalho* (LTCAT) para todos os agentes nocivos, sob pena de multa (SANTOS, 2020, p. 29).

Com relação ao agente físico *ruído*, o documento comprobatório da exposição efetiva passou a ser o perfil profissiográfico previdenciário (PPP) a partir de 1º/1/2004, conforme regulamenta a Instrução Normativa INSS nº 99/2003, art. 146 (LADENTHIN, 2020a, p. 63; INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL, 2003).

A aposentadoria especial por 15 anos de exposição é exclusiva dos trabalhadores da mineração que atuam permanentemente no subsolo das mineradoras, conforme dispõe o Anexo IV, código 4.0.2 do Decreto nº 3.048/1999 (BRASIL, [2020a]). A aposentadoria especial por 20 anos de exposição é exclusiva dos trabalhadores expostos ao amianto e aos que trabalham na mineração, mas na superfície, distante da área subterrânea, conforme Anexo IV, código 1.0.2 e 4.0.1, do Decreto nº 3.048/1999, respectivamente. A aposentadoria especial por 25 anos de exposição, modalidade mais

⁸ A título de exemplo: dentistas, médicos, engenheiros de minas, químicos, motoristas de ônibus, motoristas de caminhão, aeronautas, bombeiros, trabalhadores portuários etc. (BRASIL, [1968]).

concedida no sistema previdenciário brasileiro (LADENTHIN, 2020b, p. 40-41), abrange os demais trabalhadores expostos a outros agentes físicos, químicos ou biológicos.

Atualmente, a relação de agentes físicos para os quais é permitida a aposentadoria especial consta do Anexo IV do Decreto nº 3.048/1999 (ruídos, vibrações, radiações ionizantes, temperaturas anormais e pressão atmosférica anormal) (BRASIL, [2020a]). O agente físico *frio* pode ser reconhecido como especial devido ao Anexo 9 da Norma Regulamentadora (NR) nº 15 (Portaria nº 3.214/1978). O mesmo ocorre com a umidade excessiva, que também pode ser reconhecida como atividade especial pelo Anexo 10 da NR-15, e as radiações não ionizantes, conforme o Anexo 7 da mesma NR-15 (BRASIL, [2022c]).

Os agentes químicos constam do Anexo IV do Decreto nº 3.048/1999 (arsênio, benzeno, bromo, carbono mineral, chumbo, cloro, cromo, fósforo, mercúrio, petróleo, gás natural, sílica etc.), além de outros constantes na NR-15 (BRASIL, [2020a], [2022c]).

Por fim, são reconhecidos como atividades especiais sujeitas a agentes biológicos, que também constam da lista da NR-15, os labores em hospitais, serviços de emergência, laboratórios de análises clínicas, cemitérios etc. (LADENTHIN, 2020b, p. 99).

Para o enquadramento na categoria de atividades especiais existem alguns reconhecimentos judiciais por analogia, o que torna esse benefício um dos mais complexos da previdência social brasileira.

Contudo, as reformas paramétricas para a aposentadoria especial não terminam com o exposto até aqui. As maiores modificações foram introduzidas pela EC nº 103/2019.

Para começar, a EC nº 103 (BRASIL, 2019) proíbe o enquadramento por categoria profissional ou ocupação, o que já estava operativo com as modificações anteriores, mas aqui essa

proibição é constitucionalizada. Além disso, passa-se a exigir idade mínima para acesso à aposentadoria especial.

A chamada *regra transitória*, que vigorará até que lei complementar regule a aposentadoria especial, prevê, no art. 19 da EC nº 103 (BRASIL, 2019), que para ter acesso à aposentadoria especial é necessário ter 55 anos de idade quando se tratar de atividade que permite aposentadoria especial com 15 anos de contribuições; 58 anos de idade no caso de atividade especial que permita aposentadoria com 20 anos de contribuição; e 60 anos de idade no caso de atividade especial que permita aposentadoria com 25 anos de contribuições. Não há diferença de gênero para a idade exigida: tanto homens quanto mulheres se aposentarão com a mesma idade mínima mencionada quando expostos a agentes nocivos à saúde (LADENTHIN, 2020a, p. 23).

Essa regra transitória é para os segurados que ingressaram no sistema após 13/11/2019, quando entrou em vigor a EC nº 103. Para aqueles que já eram filiados antes dessa data, há uma *regra de transição*, no art. 21 da EC nº 103 (BRASIL, 2019), que exige a soma de pontos (idade + tempo de exposição). São 66 pontos para 15 anos de exposição em atividade em mineração subterrânea, ou seja, o trabalhador deverá ter no mínimo 51 anos (a soma de 51 anos com 15 anos resultará nos 66 pontos necessários). São exigidos 76 pontos para a aposentadoria especial com 20 anos de exposição efetiva e 86 pontos para a aposentadoria especial com 25 anos de exposição efetiva.

Anteriormente, não havia exigência de idade mínima para que as pessoas expostas a agentes nocivos pudessem retirar-se da atividade antes que ocorresse a completa depreciação de sua saúde, e garantia-se o recebimento de renda substitutiva do salário auferido quando em atividade laborativa. Cumprindo sua função preventiva, o critério era apenas a verificação da

exposição a agentes físicos, químicos ou biológicos pelo tempo requerido em cada modalidade (15, 20 ou 25 anos).

Com a exigência de idade mínima – seja na regra transitória, seja na regra de transição –, o segurado não poderá simplesmente deixar a atividade nociva antes de completar a idade mínima, o que retira o caráter preventivo da aposentadoria especial por exposição a agentes nocivos.

O tempo definido pela legislação (15, 20 ou 25 anos) está relacionado ao tempo de desgaste em razão do trabalho realizado. A retirada antecipada do trabalhador das atividades nocivas tenta impedir a ocorrência da contingência futura, pois a aposentadoria aconteceria antes de dano grave ou incapacitante à saúde do trabalhador (LADENTHIN, 2021, p. 98).

Além disso, após a reforma operada pela EC nº 103, outro desincentivo para que as pessoas busquem a aposentadoria especial é o cálculo do benefício. Houve várias modificações na forma de cálculo dos benefícios na cronologia das reformas paramétricas brasileiras. A última antes da EC nº 103 utilizou a média das 80% maiores contribuições (descartando as 20% menores para otimizar o valor da aposentadoria especial), multiplicada pela alíquota de 100% dessa média. Era benefício vantajoso em relação à taxa de substituição oferecida.

No entanto, os critérios de apuração da média mudaram novamente. O art. 26 da EC nº 103 (BRASIL, 2019) determina que a média das contribuições seja equivalente a 100%, isto é, sem descartar as 20% menores contribuições ao longo da vida ativa – o que, segundo estudiosos, caracteriza, em alguns casos, a redução entre 15% e 17% do valor final do benefício previdenciário em comparação ao cálculo baseado no critério anterior⁹.

O mesmo art. 26 da EC nº 103 (BRASIL, 2019) determina também que a alíquota da aposentadoria especial não será mais de 100% da média apurada, mas de 60% (valor base) +2% (variável) para cada ano de contribuição que exceder 20 anos para os homens e 15 anos para as mulheres.

Com esse critério, se um trabalhador exposto a agentes nocivos devido ao trabalho em mineração subterrânea (aposentadoria com 15 anos de efetiva exposição) tem idade suficiente para se aposentar hoje com a regra de transição (66 pontos, ou seja, 51 anos de idade), apurariamos 100% da média de todas as suas contribuições desses 15 anos e em seguida essa média seria multiplicada por 60%. Essa alíquota será aplicada (60% de alíquota base) se os 15 anos de atividade na mineração subterrânea conformam o único período de trabalho com contribuições do trabalhador. Se homem, como não ultrapassa 20 anos de contribuição, nada mais será acrescentado ao cálculo. Seria diferente se ele tivesse 25 anos de trabalho em mineração subterrânea, ou 15 anos de trabalho em mineração subterrânea e 10 anos de trabalho comum. Nesse caso, seu benefício seria calculado com base em 100% da média de todas as suas contribuições, multiplicado por 70%, pois 60% é a base da alíquota, e ele tem direito a 10% a mais (+2% para cada ano que supere os 20 anos de contribuição – $5 \times 2\% = 10\%$).

Completando as reformas paramétricas, a opção de conversão do tempo comum em especial já havia sido eliminada anteriormente e, após a EC nº 103, também foi eliminada toda conversão do tempo especial em comum (art. 25, § 2º (BRASIL, 2019)).

Como dito anteriormente, essas reformas removem completamente a razão de ser da aposentadoria especial, enterrando o benefício de natureza preventiva que antes funcionava bem. Vão ao encontro dos objetivos discutidos

⁹ Ver simulações em Kertzman (2020).

na primeira seção, na qual se afirmou que as reformas paramétricas no Brasil acompanham o discurso econômico, que vê a previdência como um alto gasto do Estado e busca reduzir o conteúdo prestacional dos direitos fundamentais com base no discurso de medo e insustentabilidade do sistema diante das mudanças globais.

É algo semelhante à analogia que Schuster (2021, p. 337-338) estabelece com o Direito Penal do Inimigo, de Günter Jakobs, especialmente quanto à flexibilização das garantias processuais e à demonização de determinados grupos. Segundo Schuster (2021), com as devidas proporções, os segurados são tratados como verdadeiros inimigos do Estado, que buscam enganar o sistema beneficiando-se de valores que substituam seus salários para viver sem trabalhar, tendo capacidade para isso. Aparentemente, há desconfiança de que todo segurado queira explorar o sistema previdenciário sem ter direito. Com isso, a previdência social se distancia de sua finalidade como direito humano fundamental para se tornar um conflito entre o Estado desconfiado e o suposto segurado fraudador (SCHUSTER, 2021, p. 353).¹⁰

Pode-se depreender dessa análise que mais uma vez as reformas paramétricas brasileiras atacam o problema do custo para financiar o sistema e o equilíbrio atuarial, destacando o discurso do ônus excessivo que representa para o Estado sustentar esse modelo, mas jamais busca modificar as bases do sistema – que privilegia a lógica do pleno emprego, a formalidade laboral e o maior número de pessoas em idade ativa na pirâmide etária – e encontrar alternativas para que o sistema continue funcionando de forma solidária e com excelentes taxas de substituição.

Juntamente com a atuação burocrática da autarquia previdenciária para a concessão de benefícios, as reformas paramétricas que modificam critérios de acesso e valores dos benefícios previdenciários representam, sim, um verdadeiro retrocesso social.

Na próxima seção, será comprovado que efetivamente essas reformas correspondem à vulneração do princípio da não regressividade ou proibição do retrocesso social. Portanto, são passíveis de controle de convencionalidade pelo Poder Judiciário.

Em seguida, demonstrar-se-á que há bastante controvérsia em relação à cobrança do custo de financiamento do regime de aposentadoria especial, pois os empresários e o capital desfrutam da força de trabalho exposta a agentes nocivos. Assim, além de beneficiar-se da mais-valia na exploração do trabalho humano, esses empresários dividem com a sociedade os custos da saúde depreciada de quem tem nas ocupações de risco sua forma de sobrevivência.

¹⁰ Para o aprofundamento desse tema, ver Schuster (2021).

4 Vulneração do princípio da não regressividade ou proibição do retrocesso social na reforma da aposentadoria especial

A noção de regressividade é antagônica à de progressividade determinada pela Organização das Nações Unidas (ONU) nas normas para a elaboração de relatórios periódicos previstos no art. 19 do Protocolo de San Salvador. Por medidas regressivas entendem-se todas as disposições ou políticas cuja aplicação signifique um retrocesso no nível de gozo ou exercício de um direito protegido. Com base nessa concepção de retrocesso social serão analisadas as hipóteses em que a doutrina do DIDH autoriza a restrição de direitos fundamentais com base em argumentos econômicos. O objetivo é verificar se as modificações implementadas na aposentadoria especial pela EC nº 103/2019 representam de fato retrocesso social.

O art. 2.1 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc) determina que os países signatários devem alcançar progressivamente a plena efetividade dos direitos reconhecidos no Pacto – e a seguridade social é um deles, prevista no art. 9º (NAÇÕES UNIDAS, 1992)¹¹. A Observação Geral nº 3 (NACIONES UNIDAS, [1990]) considera que pode tomar tempo chegar à efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais, mas o art. 11.1 do Pidesc determina a obrigação de que os Estados

¹¹ Cabe destacar que o texto em espanhol do Pidesc trata da seguridade social, inclusive a previdência, que seria o seguro social: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social” (NACIONES UNIDAS, [1966]). No Decreto nº 591, de 6/7/1992, o art. 9º do texto do Pidesc traduzido para o português estabelece: “Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à previdência social, inclusive ao seguro social” (NAÇÕES UNIDAS, 1992). Por essa razão, não devemos interpretar estritamente a aplicação mandamental do Pidesc apenas para fins previdenciários, mas também para fins da seguridade social como um todo.

melhorem continuamente as condições de gozo e exercício dos Desc (obrigação de mover-se o mais rápido possível).

Para Courtis (2006, p. 3), a obrigação assumida pelos Estados é ampliativa, de modo que a revogação ou redução dos direitos vigentes contradizem claramente o compromisso internacional assumido – e o Brasil é signatário do Pidesc. O autor explica que o princípio de não regressividade ou vedação ao retrocesso pode ser de dois tipos: (a) com respeito a políticas públicas (regressividade de resultados) – a política pública nova é pior que a anterior, requer indicadores ou evidências empíricas; e (b) com respeito a normas (regressividade normativa) – a nova norma suprime, limita ou restringe direitos ou benefícios concedidos pela norma anterior (COURTIS, 2006, p. 3-4).

A Observação Geral nº 3 (NACIONES UNIDAS, [1990]) exige que qualquer medida restritiva requer a mais cuidadosa consideração e deverá ser justificada plenamente por referência à totalidade dos direitos previstos no Pidesc e no contexto do aproveitamento máximo de recursos disponíveis para sua efetivação.

No caso brasileiro, a CPI da Previdência descartou o déficit do orçamento no relatório final emitido em 2017 (BRASIL, 2017, p. 208). Do mesmo modo, em sua tese de doutorado Denise Lobato Gentil chegou à conclusão de que não há déficit no orçamento da Previdência (GENTIL, 2019). Em contrapartida, há trabalhos (são minoria) que insistem na existência do déficit (TAFNER; NERY, 2018).

Se até mesmo a CPI chegou à conclusão de que inexistente déficit no orçamento da previdência, é difícil compreender por que todos os projetos de EC das reformas paramétricas da previdência social brasileira buscaram apoio no discurso econômico de superoneração do Estado brasileiro pelas políticas públicas previdenciárias para justificar mudanças que dificultam o acesso aos

benefícios ou reduzem o nível de gozo desses benefícios. A questão de ser ou não o sistema previdenciário brasileiro superavitário abre as portas para a discussão sobre o contexto do máximo aproveitamento de recursos disponíveis para a efetivação do direito fundamental à seguridade social.

É fácil argumentar objetivamente que não há o máximo aproveitamento de recursos disponíveis na garantia dos direitos econômicos, sociais e culturais, ou seja, não há materialização do princípio da máxima eficiência no cumprimento dos direitos humanos fundamentais. Basta ter em mente o fundo eleitoral de 4,9 bilhões de reais (Portaria nº 579/2022 do TSE), os gastos em cartão corporativo da Presidência da República de 25,44 milhões de reais (GASTOS..., 2022), os gastos exorbitantes na manutenção do segundo parlamento mais caro do mundo (custa mais de 7 milhões de dólares por ano, perdendo apenas para o dos EUA) (PASSARINHO, 2018). Como justificar restrições no conteúdo prestacional dos direitos fundamentais – no caso, o direito previdenciário – com esse cenário de amplos gastos em âmbitos menos importantes para a vida digna da coletividade?

As Diretrizes de Maastricht sobre Violações dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1997, considera violadoras as medidas de revogação ou suspensão da legislação necessária para o gozo contínuo de um Desc de que já se desfruta. As medidas restritivas só podem ser usadas se buscam aumentar a igualdade e otimizar a realização dos Desc (o que não é o caso da reforma em seu aspecto econômico e fiscal). O Princípio 14(e) determina que é violadora a adoção de qualquer medida deliberadamente regressiva que reduza o alcance da garantia de direito já protegido (MAASTRICHT..., [1997]).

Em complemento, o art. 26 da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1992) também contempla a exigência de desenvolvimento progressivo, na medida dos recursos disponíveis. A Observação Geral nº 3 do Comitê dos Desc e os Princípios de Limburgo (relativos à aplicação do Pidesc, 1996) determinam que o art. 26 da Convenção consagram a realização dos Desc sem retrocessos, o que inclui a seguridade social. É importante lembrar que o Brasil ratificou o Pidesc com o Decreto nº 591, de 6/7/1992, e ratificou a CADH por meio do Decreto nº 678, de 6/11/1992. Esses mandamentos são, portanto, parte do ordenamento jurídico nacional.

As bases para a aplicação do princípio da vedação ao retrocesso são fixadas pela doutrina. Há ordem de vedação ao retrocesso para o Legislativo (não regressividade normativa) e para o Executivo (não regressividade de políticas públicas). A obrigação veda ao legislador (ou ao poder que detém a titularidade regulamentar) suprimir ou reduzir o nível dos Desc. Garante o nível de gozo desde a sua implementação e toda melhora que

haja experimentado desde então. A proteção não é apenas do núcleo essencial, mas do conteúdo já garantido, cumprindo também com a progressividade (para melhor) (COURTIS, 2006, p. 39). Por essa razão, qualquer redução no nível de gozo de benefício previdenciário estaria proibida por aquele mandamento.

Courtis (2006) aborda essa fundamentação do ponto de vista da segurança jurídica e da proteção da confiança, que geram a possibilidade de previsibilidade. Essas premissas são próprias inclusive do Estado liberal, e o Estado social utiliza esses princípios também na garantia das conquistas sociais, não apenas como forma de tutela da propriedade (COURTIS, 2006, p. 39).

A vedação do retrocesso social ou da regressividade presume a invalidez da norma, invertendo a carga da prova para o Estado, que deverá demonstrar que empregou o máximo de recursos disponíveis e com razoabilidade na restrição, com o propósito de materializar a igualdade e o maior gozo possível do direito restrito. Se o Estado não consegue provar de forma taxativa os argumentos anteriores, confirma-se a invalidez da medida restritiva (COURTIS, 2006, p. 40) – o que tipifica a presunção de ilegitimidade.

Fica mais que demonstrado que as modificações paramétricas na aposentadoria especial ao longo dos anos têm dificultado e inviabilizado o acesso ao benefício. A última reforma (EC nº 103/2019) reduziu o nível de gozo quando modificou a fórmula de cálculo (alíquota de 100% da média para 60% + 2% para cada ano de contribuição que supere 20 anos de contribuição no caso dos homens e 15 anos de contribuição no caso das mulheres). Tais modificações representam, sim, retrocesso social.

Obviamente, os defensores do déficit no orçamento da previdência justificam a redução do gasto público com a política previdenciária alegando que a normativa internacional a autoriza, uma vez que os instrumentos que tratam de Desc determinam que os países em desenvolvimento devem concretizar esses direitos predominantemente prestacionais de acordo com a realidade econômica de cada um. Todavia, uma coisa é formatar a arquitetura sistêmica da seguridade social num país em desenvolvimento, outra é pretender modificar essa arquitetura para condições piores que as estabelecidas quando, supõe-se, o País estava num patamar inferior de desenvolvimento. Veja-se que em 1990 o IDH do Brasil era de 0,613 e em 2019 saltou para 0,765, o que indica melhoria nas condições de desenvolvimento. Não se justifica, portanto, qualquer redução no nível de gozo dos Desc, incluindo a seguridade social (HUMAN..., 2022). Mesmo em momento de crise econômica e de consequente estrangulamento das contas públicas, existe critério para a redução de gozo dos Desc, que jamais deve ser permanente.

As principais críticas à forma social e democrática de direito no Estado moderno referem-se às dificuldades econômico-financeiras de atendimento às demandas por prestações sociais. Contudo, a evolução da forma de Estado (de Liberal para Social) estabeleceu uma nova perspectiva em termos de direitos humanos, segundo a qual o ente público passa a ser garantidor do mínimo vital, e essa garantia não pode estar presente apenas em períodos de abundância. Todas as formas de Estado estão sujeitas a crises e terão que adotar políticas anticíclicas e garantias de direitos para superar essas crises com o menor custo econômico e social possível (PESSOA, 2020, p. 39).

Segundo o parágrafo 5 da Resolução S-10/1 do Conselho de Direitos Humanos, as crises financeiras não justificam a falta de proteção em matéria de direitos fundamentais.

Exhorta a los Estados a que tengan presente que las crisis económicas y financieras mundiales no disminuyen la responsabilidad de las autoridades nacionales y la comunidad internacional en la realización de los derechos humanos y los exhorta a que presten asistencia, en particular, a los más vulnerables a ese respecto, y en ese contexto insta a la comunidad internacional a que apoye los esfuerzos nacionales para, entre otras cosas, establecer y conservar las redes que aseguran la protección de los segmentos más vulnerables de su sociedad (NACIONES UNIDAS, 2009).

A crise econômica obriga os Estados a redistribuir os gastos públicos, o que é um verdadeiro teste de exigibilidade dos direitos fundamentais (SAURA ESTAPÀ, 2013, p. 67). Qualquer trava na garantia desses direitos, com especial destaque para os Desc, só será possível com a comprovação pelo Estado de que está aproveitando ao máximo os recursos disponíveis. Esse critério está definido no Comentário Geral nº 3 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, no qual se afirma que

todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga (NACIONES UNIDAS, [1990]).

Mais que o ônus da prova, há outros critérios que os países devem observar sempre que, em períodos de crise, pretendam adotar medidas restritivas em relação à garantia de direitos fundamentais de natureza prestacional. Primeiro: que qualquer política restritiva seja temporária e cubra apenas o período de crise. Segundo: que a política restritiva não seja discriminatória e abranja todas as medidas possíveis, inclusive medidas fiscais para apoiar as transferências sociais e mitigar as desigualdades – que podem aumentar em tempos de crise – e garantir que o direito dos

indivíduos e grupos marginalizados não serão prejudicados de maneira desproporcional. Terceiro: que a política identifique o conteúdo mínimo básico dos direitos ou um piso de proteção social, como foi desenvolvido pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), e garanta a proteção desse conteúdo central em todos os momentos (UNITED NATIONS, 2012).

Nessa mesma linha, Courtis (2009) define os critérios a serem observados pelos Estados na adoção de políticas que imponham freio ou retrocesso na garantia dos Desc. Para Courtis (2009, p. 86), será necessário demonstrar o caráter imperativo da medida, o interesse estatal qualificado e a falta de cursos de ação alternativos menos restritivos ao direito em questão.

Assim, juntamente com Bonet Pérez (2013, p. 185), podemos concluir que a crise econômica grave não pode *a priori* permitir a derrogação ou suspensão dos Desc; e, na hipótese de que isso seja possível, a afetação deve ser sempre pontual, temporária e muito particular. Em períodos de dificuldade, a melhor solução para evitar que a crise econômica se transforme em crise social é buscar a maior efetividade e proteção dos direitos fundamentais em sua totalidade, incluindo direitos prestacionais. Para que isso se torne realidade, é fundamental uma boa gestão interna dos recursos disponíveis, priorizando o essencial para uma vida digna, além de contar com a comunidade internacional para superar o momento de adversidade, sem prejudicar as garantias em matéria de direitos humanos e fundamentais (PESSOA, 2020, p. 41).

Estudos europeus mostram que, em períodos de crise, os países não adotam políticas públicas que preservem a garantia dos direitos fundamentais (ALIJA FERNÁNDEZ, 2013, p. 50-51), o que representa clara violação do conteúdo constitucional e dos tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelos países europeus diante de crises econômicas (PESSOA, 2020, p. 41). A garantia desses direitos tampouco é a tônica no Brasil, uma vez que as reduções no nível de gozo dos benefícios previdenciários estão sendo impostas fora de períodos de crise e como modificações não temporárias.

Sem dúvida, as reformas na aposentadoria especial representam um retrocesso social. Resta verificar se algo pode ser feito com respeito ao controle dessas modificações na política pública previdenciária. Não se pretende explicar o surgimento, a configuração e as discussões doutrinárias sobre o controle de convencionalidade, mas se fará alusão direta ao seu uso para a atuação profissional na defesa dos interesses da sociedade.

Nesta pesquisa, parte-se da posição doutrinária que reconhece não apenas o *status* supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos (BASSETTO, 2021, p. 38-41), mas também o *status* constitucional

dos tratados internacionais que versam sobre direitos humanos (MAZZUOLI, 2018, p. 75-81). Adota-se essa posição porque, mesmo que os tratados de direitos humanos não sejam formalmente constitucionais – o que somente ocorre com a incorporação ao ordenamento jurídico nos termos do art. 5º, § 3º da CRFB¹² –, eles são materialmente constitucionais e devem ser tomados em conta na hora de verificar a compatibilidade das normas de Direito interno com o determinado no plano internacional. Isso quer dizer que as reformas previdenciárias devem seguir o critério da dupla compatibilidade vertical material que, conforme explica Mazzuoli (2018, p. 142, grifos do autor), exige que a produção normativa doméstica conte “não somente com limites *formais* (ou *procedimentais*), senão também com dois limites verticais *materiais*, quais sejam: (a) a Constituição e os tratados de direitos humanos alçados ao nível constitucional; e (b) os tratados internacionais comuns (de estatura superlegal)”.

Assim, se o controle de constitucionalidade não permite que a norma produzida em descompasso com a CRFB seja recepcionada pelo ordenamento jurídico – o que pode ocorrer pela via difusa ou concentrada –, da mesma forma o controle de convencionalidade impede a recepção daquela norma em descompasso com os tratados internacionais de direitos humanos que irradiam seu conteúdo no ordenamento jurídico nacional, o que também pode ser feito pela via difusa ou concentrada (MAZZUOLI, 2018, p. 156).

Com base nessas diretrizes, o profissional jurídico que atua na litigância previdenciária pode e deve arguir a inconvencionalidade

¹² “§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais” (BRASIL, [2022a]).

das modificações efetuadas na aposentadoria especial antecipada, demonstrando que houve retrocesso social, pois contrariam os tratados de direitos humanos que o Brasil ratificou, seja no âmbito do sistema americano, seja no âmbito do sistema internacional. Com as devidas proporções, os resultados poderão ser similares aos do controle de constitucionalidade pela via difusa que tem marcado a atuação dos causídicos que requerem a declaração da inconstitucionalidade do art. 26, §§ 2º e 5º, da EC nº 103/2019 (BRASIL, 2019), o qual determina que o valor da aposentadoria por incapacidade permanente de natureza previdenciária é de 60% da média aritmética definida na forma prevista no *caput* e no § 1º do mesmo art. 26, com acréscimo de 2 pontos percentuais para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 anos de contribuição para homens e 15 anos de contribuição para mulheres. Tal distinção entre os cálculos dos benefícios por invalidez de natureza previdenciária ou acidentária não existia antes da EC de 2019. Isso fere o princípio da isonomia (art. 5º, CRFB), da seletividade e irredutibilidade do valor dos benefícios (art. 195, CRFB), da proporcionalidade, razoabilidade e dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CRFB (BRASIL, [2022a])), e o princípio da proibição de proteção deficiente¹³. Para solicitar o controle de convencionalidade dessa norma, a arguição de inconstitucionalidade poderia ser complementada pelo princípio da máxima eficiência e pelo princípio da não regressividade no âmbito dos direitos humanos, o que é plenamente aplicável também ao caso da aposentadoria especial.

¹³ Estes são apenas alguns precedentes: Procedimento do Juizado Especial Cível nº 1061812-45.2020.4.01.3400 do Tribunal Regional Federal (TRF) da 1ª Região (BRASIL, 2020b); Recurso Cível nº 5005580-89.2021.4.04.7129 do TRF da 4ª Região (BRASIL, 2022d); Recurso Inominado Cível nº 0001901-60.2019.4.03.6323 do TRF da 3ª Região (BRASIL, 2021a); Recurso nº 0509761-32.2020.4.05.8500 do TRF da 5ª Região (BRASIL, 2021b).

Visto que as reformas paramétricas na aposentadoria especial antecipada representam retrocesso social e são passíveis de controle de constitucionalidade e de convencionalidade, vejamos se no ordenamento jurídico há alternativas para a tutela dos trabalhadores expostos a agentes nocivos.

5 Possível solução para atividades com exposição a agentes nocivos

O mecanismo de aposentadoria antecipada não é exclusivo do Brasil; ao contrário, existem diversas experiências no mundo que contemplam essa modalidade de aposentadoria como forma de preservar a integridade física e mental das pessoas expostas a riscos no seu trabalho¹⁴.

Os trabalhos penosos, perigosos, insalubres ou tóxicos representam um problema a ser enfrentado tanto no campo do Direito do Trabalho quanto no do Direito Previdenciário, que se cruzam e se relacionam de forma íntima e complementar, apesar de serem ramos jurídicos distintos. A previdência busca principalmente substituir a renda obtida pelo trabalho quando os trabalhadores sofrem alguma contingência e necessitam do sistema previdenciário. Quando nos deparamos com o problema de trabalhos realizados com exposição a fatores de risco físicos, químicos ou biológicos, verificamos que a contingência é iminente. Mais cedo ou mais tarde a saúde do trabalhador será seriamente afetada, afastando-o de sua atividade.

Nesse cenário, poderíamos pensar: por que não deixar essa situação a cargo dos benefícios já existentes no sistema previdenciário, como

a aposentadoria por invalidez? Se assim fosse, cobraríamos de toda a sociedade o ônus de pagar diversos benefícios por invalidez para aqueles que estão destruindo sua saúde com a exposição aos riscos mencionados. Além disso, não haveria previsão de saída antecipada do mercado de trabalho de risco para a saúde, e o trabalhador teria que trabalhar até atingir a idade da aposentadoria comum, ficar inválido no caminho ou morrer na esperança de um dia se aposentar. Este último aspecto destaca a importância da aposentadoria antecipada especial e já foi discutido na primeira seção deste trabalho. Ele é a própria essência desse benefício previdenciário, que tem caráter preventivo.

Quanto ao primeiro ponto, cabe destacar que há um pagamento denominado *Adicional SAT* (seguro de acidentes do trabalho) ou *Adicional RAT* (riscos ambientais do trabalho), criado pela Lei nº 9.732/1998 (BRASIL, [2009]), que acrescentou os §§ 6º e 7º ao art. 57 da Lei nº 8.213/1991, além de modificar o art. 22 da mesma lei. O percentual devido pelas empresas que exploram atividades nocivas à saúde é variável, dependendo do tipo de aposentadoria especial a que seus trabalhadores teriam direito. Se a aposentadoria especial for concedida com 25 anos de exposição a agentes nocivos, a empresa deverá pagar 6% da remuneração do segurado sujeito às condições especiais como contribuição adicional. No caso da aposentadoria especial concedida por 20 anos de efetiva exposição a agentes nocivos, a contribuição adicional será de 9% da remuneração. Se for concedida com 15 anos de exposição, a alíquota adicional é de 12% da remuneração.

Essas alíquotas não são suficientes para financiar a aposentadoria especial: têm muito mais um fim educativo que o de efetivamente atingir o equilíbrio atuarial desejado. Para que essas alíquotas lograssem financiar o benefício de aposentadoria antecipada especial, deveriam

¹⁴ Ladenthin (2021, p. 51-52), em livro publicado como resultado de sua tese de doutorado defendida na PUC-SP, apresenta um quadro de países que concedem regimes previdenciários especiais, tais como Áustria, Bélgica, Finlândia, Hungria, Itália, Espanha, Turquia etc.

ser de 74% sobre a remuneração do trabalhador no caso da aposentadoria especial concedida após 25 anos de exposição, 107% para a concedida após 20 anos de exposição e 177% sobre a remuneração do trabalhador para financiar a aposentadoria especial concedida após 15 anos de exposição (LADENTHIN, 2020b, p. 348). Assim, a maior parte do ônus de pagar esses benefícios previdenciários continua a recair sobre a sociedade como um todo.

Contudo, justifica-se a existência de benefício específico para lidar com atividades nocivas do ponto de vista previdenciário. A OIT afirma que

[1]a justificación principal consiste en señalar que si una profesión determinada acorta la esperanza de vida de un trabajador, es lógico que pueda acceder antes que otros trabajadores a la pensión ya que el consumo de su pensión también será inferior (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2014, p. 7).

Não obstante, a forma como a aposentadoria especial estava estruturada no sistema previdenciário brasileiro não favorecia a sociedade, que acabava arcando com os altos custos para financiar as aposentadorias antecipadas por exposição a agentes nocivos antes da idade mínima estabelecida pela EC nº 103 de 2019.

Não era justo que os demais membros da sociedade pagassem pela exploração de atividades nocivas realizada pelo capital. No entanto, não era necessário destruir o benefício, impondo idade mínima para o acesso e desencorajando as pessoas a aceitar essa modalidade antecipada com os novos critérios de cálculo: 100% da média de todas as contribuições multiplicada por 60% + 2% para cada ano que exceda 20 anos de contribuição para homens e 15 anos de contribuição para mulheres.

Conforme se argumentou, o legislador reformista voltou a pensar em cortes de benefícios em vez de buscar soluções alternativas que reequilibrassem o custeio e mantivessem a prestação social do sistema, que se baseia em direitos, e não no discurso econômico.

A análise do Direito estrangeiro revela que os países que apresentam regimes especiais de aposentadoria antecipada também exigem idades mínimas para o acesso à aposentadoria especial. Todavia, essas idades não podem ser utilizadas como parâmetro para o Brasil sem um estudo próprio da expectativa de sobrevida das pessoas em atividades nocivas, pois referem-se a realidade social alheia à brasileira.

Como bem apontado por Costa (2022), maciça parte dos segurados depende da rede de saúde pública e enfrenta dificuldades para realizar exames, conseguir atendimento, submeter-se a procedimentos cirúrgicos etc. (COSTA, 2022, p. 111). Podemos ir além e distinguir a realidade brasileira da de outros países em matéria de segurança e saúde no meio ambiente

do trabalho, na fiscalização do cumprimento da normativa laboral, além do papel dos sindicatos em muitos países europeus. Portanto, é preciso encontrar o devido equilíbrio entre o financiamento e o pagamento de pensões especiais com base na realidade social do País, e não na dos países europeus, onde, em geral, de forma “comparativa”¹⁵ se buscam soluções legislativas para problemas jurídicos.

Segundo o relatório da OIT *Jubilación anticipada por trabajos de naturaleza penosa, tóxica, peligrosa o insalubre: un estudio comparado*, é preciso haver uma justificativa plausível, baseada em critérios científicos, para a arquitetura de aposentadorias antecipadas especiais. Para isso, é necessária a análise do estado da arte sobre quais profissões são realmente penosas, tóxicas, perigosas ou insalubres. É preciso que haja estudos de sinistralidade laboral, de reconhecimento de doenças ocupacionais, de situações de incapacidade personalizada e de impacto na expectativa de sobrevida das pessoas expostas a agentes nocivos em sua atividade laboral (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2014, p. 27).

Não é possível continuar estabelecendo critérios legislativos nas reformas paramétricas brasileiras sem levar em conta estudos prévios essenciais para justificar o que está sendo reformado. Nesse ponto, a produção científica e o diálogo com pesquisadores que se dedicam ao tema é imprescindível se se deseja fazer reformas conectadas à realidade e garantidoras dos direitos fundamentais das pessoas, em especial, aqui, a seguridade social.

O mesmo estudo da OIT recomenda que os modelos de aposentadoria antecipada permitam a retirada antes da idade mínima estabelecida para os benefícios programáveis, mas com pagamentos proporcionais, admitindo que a pessoa se retire da atividade antes que sua saúde seja completamente deteriorada (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2014, p. 27).

É preciso considerar que a exploração do capital em alguns nichos de trabalho com exposição a agentes nocivos distribui o risco para toda a população, sem se responsabilizar integralmente pelo custo da garantia dos direitos fundamentais para o Estado. Com base nessa reflexão, propõe-se como solução plausível um sistema híbrido que pagaria parte da aposentadoria especial antecipada por meio de seguro privado a cargo dos empregadores, deixando o restante, que foi financiado até o momento da aposentadoria, a cargo do sistema público, de modo a reequilibrar a taxa de reposição ou substituição pela aposentadoria especial preventiva.

¹⁵ Colocamos a palavra *comparativa* entre aspas porque a comparação é metodologia própria de pesquisa, dependendo de diversas análises do ordenamento jurídico paradigma para materializar objetivo próprio. A mera citação de legislação estrangeira não corresponde ao Direito Comparado, e é isso que muitas vezes encontramos.

6 Conclusões

O presente estudo partiu da hipótese de que a reforma operada pela EC nº 103 de 2019 com respeito à aposentadoria especial representa retrocesso social conforme delineado nos Desc, inclusive com incompatibilidade vertical material com os documentos internacionais incorporados ao ordenamento jurídico.

Para pôr a hipótese à prova percorreu-se caminho doutrinário que pudesse revelar a finalidade da previdência social. Discorremos sobre as reformas previdenciárias no sistema brasileiro, sobre a tutela previdenciária de trabalhadores expostos a agentes nocivos e o significado da proibição do retrocesso social ou não regressividade. As principais conclusões estão elencadas a seguir.

A previdência social brasileira está estruturada como um conjunto integrado de iniciativas do Poder Público e da sociedade visando assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, sistema implantado no âmbito da Ordem Social da República Federativa do Brasil, que tem como fundamento a dignidade da pessoa humana e como objetivos construir uma sociedade livre, justa e solidária; assegurar o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade ou qualquer outra forma de discriminação.

Nesse panorama, as reformas paramétricas que buscam dificultar ou inviabilizar o acesso aos benefícios previdenciários contrariam o esperado de um Estado Social e Democrático de Direito, que deve buscar ativamente o bem comum público.

Entre as sucessivas reformas paramétricas efetivadas no Brasil, uma seguiu a linha da desconstrução da aposentadoria especial para trabalhadores sujeitos a agentes nocivos, modalidade preventiva de aposentadoria antecipada que busca evitar a deterioração completa da saúde dos trabalhadores e estabelece critérios de acesso favoráveis ao cumprimento de suas finalidades.

Ao longo do tempo, diversas reformas têm modificado essa modalidade de aposentadoria, não para melhorar o acesso, mas para burocratizar e dificultar o gozo do benefício previdenciário. A reforma operada pela EC nº 103 de 2019 estabeleceu idades mínimas sem estudos prévios de expectativa de sobrevivência no Brasil e reduziu consideravelmente o valor do benefício com as novas regras de cálculo previstas em seu art. 26. Qualquer reforma dessa natureza deveria estar amparada por estudos preliminares que a justificassem. Caso contrário, restará apenas o argumento econômico fatalista que justifica o colapso do sistema previdenciário, considerando-o “extremamente oneroso para os cofres públicos”.

Demonstramos que as reformas paramétricas que atingiram a aposentadoria especial antecipada representam verdadeiro retrocesso social, visto que mudanças de políticas públicas que diminuam o nível de gozo de prestações sociais já implementadas não estão conformes à axiologia do DIDH, a menos que sejam temporárias e altamente justificadas por critérios objetivos.

O fato de o Brasil incorporar no seu ordenamento jurídico diversos instrumentos internacionais de direitos humanos – que geram mandamentos de máxima eficiência e progressividade no conteúdo prestacional dos direitos sociais fundamentais – faz com que essas mudanças na aposentadoria especial possam ser contidas pela via do controle de convencionalidade por não passarem na prova da dupla compatibilidade vertical e material (CRFB + instrumentos internacionais de direitos humanos), não sendo, portanto, convencionais, pois diminuem o nível de gozo de benefício previdenciário já implantado.

As recomendações do estudo da OIT contemplam a possibilidade de aposentadoria antes de atingir a idade mínima estabelecida na legislação para benefícios programáveis, com pensão equivalente ao tempo de exigência da antecipação, o que não é mais possível no Brasil, pois a reforma exige a idade mínima, que não está tão distante da aposentadoria prevista para a contingência idade avançada.

Sugerimos como solução plausível o estabelecimento de um sistema híbrido que contemple um seguro privado financiado pelos empregadores, complementado pelo que foi financiado até o momento da aposentadoria no regime obrigatório, de forma a manter a taxa de reposição ou substituição.

Constatamos que há mais estudos corroborando a saúde financeira do sistema previdenciário nacional que estudos apontando déficit nas contas públicas para a garantia da política previdenciária. Logo, se o sistema tem conseguido pagar os benefícios com o custeio previsto, não há que se falar em redução de “gastos” públicos, considerando que essa redução representa prejuízo na tutela de direito humano fundamental, sem amparo em qualquer justificação plausível. Mais uma vez prevaleceu o discurso econômico apocalíptico e fatalista: não se buscaram alternativas de custeio que pudessem manter o estabelecido como direito fundamental à seguridade social.

Ao pensar nos desafios para a proteção do idoso, vemos que as modificações na pensão antecipada especial por exposição a agentes danosos contrariam a tendência de ampliação estabelecida na Recomendação nº 202 da OIT. No Brasil, após a EC nº 103 de 2019, planejar a velhice tornou-se mais complexo para o grupo de trabalhadores expostos a agentes nocivos.

Se for seguida a tendência latino-americana de tratar a previdência como despesa e os segurados como inimigos do Estado (Direito Previdenciário do inimigo), com foco no discurso do medo contra as garantias fundamentais (Constitucionalismo do medo e Direito Previdenciário do medo), não encontraremos soluções modernas para problemas modernos.

O desafio para a proteção dos idosos começa pelo abandono do discurso fatalista, que aposta no corte de gastos, e passa pela busca de alternativas que permitam financiar as necessidades previdenciárias de todos na velhice.

Sobre os autores

Rodrigo Monteiro Pessoa é doutor em Direito pela Universidad de Chile, Santiago, Chile; mestre em Direito Econômico pela Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, PB, Brasil; especialista em Direito Previdenciário pela Uniderp, Ribeirão Preto, SP, Brasil; pós-doutorando em Direito na Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, SP, Brasil.

E-mail: rpjurista@gmail.com

Jair Aparecido Cardoso é doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil; mestre e graduado em Direito pela Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, SP, Brasil; professor da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, SP, Brasil.

E-mail: rpjurista@gmail.com

Rogério Alessandre de Oliveira Castro é doutor em Integração da América Latina pela Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil; mestre em Educação, Administração e Comunicação pela Universidade São Marcos, São Paulo, SP, Brasil; professor da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, SP, Brasil; advogado.

E-mail: rpjurista@gmail.com

Como citar este artigo

(ABNT)

PESSOA, Rodrigo Monteiro; CARDOSO, Jair Aparecido; CASTRO, Rogério Alessandre de Oliveira. Retrocesso social na reforma da aposentadoria especial operada pela EC nº 109/2019: uma análise crítica. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 60, n. 238, p. 79-105, abr./jun. 2023. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/60/238/ril_v60_n238_p79

(APA)

Pessoa, R. M., Cardoso, J. A., & Castro, R. A. de O. (2023). Retrocesso social na reforma da aposentadoria especial operada pela EC nº 109/2019: uma análise crítica. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, 60(238), 79-105. Recuperado de https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/60/238/ril_v60_n238_p79

Referências

ALIJA FERNÁNDEZ, Rosa Ana. La transversalidad de los derechos humanos en las políticas públicas y su eficacia en períodos de crisis. In: BONET PÉREZ, Jordi; SAURA ESTAPÀ, Jaume (ed.). *El derecho internacional de los derechos humanos en períodos de crisis: estudios desde la perspectiva de su aplicabilidad*. Madrid: Marcial Pons, 2013. p. 31-52.

BASSETTO, Marcelo Eduardo Rossitto. *Direito previdenciário e controle de convencionalidade: aplicação do direito internacional à prática previdenciária*. Curitiba: Juruá, 2021.

BONET PÉREZ, Jordi. Aproximación al tratamiento jurídico de las crisis de naturaleza económica en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos. In: BONET PÉREZ, Jordi; SAURA ESTAPÀ, Jaume (ed.). *El derecho internacional de los derechos humanos en períodos de crisis: estudios desde la perspectiva de su aplicabilidad*. Madrid: Marcial Pons, 2013. p. 157-186.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2022a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 nov. 2022.

_____. *Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999*. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm. Acesso em: 29 nov. 2022.

_____. *Decreto nº 53.831, de 25 de março de 1964*. Dispõe [sobre] a aposentadoria especial instituída pela Lei 3.807, de 26 de [agosto] de 1960. Brasília, DF: Presidência da República, [1968]. Revogado. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d53831.htm. Acesso em: 29 nov. 2022.

_____. *Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019*. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm. Acesso em: 29 nov. 2022.

_____. *Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991*. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 29 nov. 2022.

_____. *Lei nº 9.732, de 11 de dezembro de 1998*. Altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9732.htm. Acesso em: 29 nov. 2022.

_____. Ministério do Trabalho e Previdência. *Norma Regulamentadora nº 15 (NR-15) – Atividades e Operações Insalubres*. [Brasília, DF]: Ministério do Trabalho e Previdência, [2022c]. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/composicao/orgaos-especificos/secretaria-de-trabalho/inspecao/seguranca-e-saude-no-trabalho/ctpp-nrs/norma-regulamentadora-no-15-nr-15>. Acesso em: 29 nov. 2022.

_____. Senado Federal. *Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social, esclarecendo com precisão as receitas e despesas do sistema, bem como todos os desvios de recursos (CIPREV): relatório final*. Brasília, DF: Senado Federal, 2017. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/539169>. Acesso em: 29 nov. 2022.

_____. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Seção Judiciária do Distrito Federal (26. Vara Federal). *Procedimento do Juizado Especial Cível nº 1061812-45.2020.4.01.3400*. Direito previdenciário (195) – Benefícios em espécie (6094) – Auxílio-doença previdenciário. Autor: Jose de Souza dos Santos. Réu: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. 3 de novembro de 2020b. Disponível em: <https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 29 nov. 2022.

_____. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Seção Judiciária de São Paulo (8. Turma Recursal). *Recurso Inominado Cível nº 0001901-60.2019.4.03.6323*. Recorrente: Instituto

Nacional do Seguro Social – INSS. Recorrida: Ana Lucia Picoli Totti. Relator: Juiz Federal Luiz Renato Pacheco Chaves de Oliveira, 9 de dezembro de 2021a. Disponível em: <https://web.trf3.jus.br/base-textual>. Acesso em: 29 nov. 2022.

_____. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Seção Judiciária do Rio Grande do Sul (2. Turma Recursal). *Recurso Cível nº 5005580-89.2021.4.04.7129*. Recorrente: Luciano Camargo Faleiro. Recorrido: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Relator: Juiz Federal Daniel Machado da Rocha, 13 de julho de 2022d. Disponível em: <https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/pesquisa.php>. Acesso em: 29 nov. 2022.

_____. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Seção Judiciária de Sergipe (1. Turma Recursal). *Recurso nº 0509761-32.2020.4.05.8500*. Direito previdenciário – Benefícios em espécie – Pensão por morte (Art. 74/9). Recorrente: Josefa Maria de Jesus. Recorrido: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Relator: Juiz Federal Marcos Antônio Garapa de Carvalho, 12 de maio de 2021b. Disponível em: https://jurisprudencia.trf5.jus.br/jurisprudencia/exibir.wsp?tmp.id_documento=132032. Acesso em: 29 nov. 2022.

CONFERÊNCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDADE SOCIAL. *Relatório sobre a seguridade social na América 2009: avaliação nos sistemas da seguridade social*. México, DF: CISS, 2008.

CORTÉS GONZÁLEZ, Juan Carlos. *Derecho de la protección social*. Bogotá: Legis, 2009.

COSTA, José Ricardo Caetano. *Perícia biopsicossocial: aplicabilidade, metodologia, casos concretos*. 3. ed. rev. e ampl. Curitiba: Alteridade, 2022.

COURTIS, Christian. *El mundo prometido: escritos sobre derechos sociales y derechos humanos*. México, DF: Fontamara, 2009.

_____. *Ni un paso atrás: la prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*. Buenos Aires: Del Puerto, 2006.

CRUZ-SACO, María Amparo; MESA-LAGO, Carmelo (ed.). *Do options exist?: the reform of pension and health care systems in Latin America*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, 1998. (Pitt Latin American Series).

GARCÍA MANRIQUE, Ricardo. *La libertad de todos: una defensa de los derechos sociales*. [Mataró]: El Viejo Topo, 2013.

GASTOS por cartões de pagamentos. In: PORTAL da Transparência. [Brasília, DF]: Controladoria-Geral da União, 2022. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/cartoes>. Acesso em: 29 nov. 2022.

GENTIL, Denise Lobato. *A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira: uma história de desconstrução e de saques*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2019.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. *Direito previdenciário*. 12. ed. São Paulo: Rideel, 2020.

HUMAN Development Index (HDI). In: HUMAN Development Reports. [S. l.]: UNDP, 2022. Disponível em: <https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index#/indicies/HDI>. Acesso em: 29 nov. 2022.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (Brasil). *Instrução Normativa nº 99, de 5 de dezembro de 2003*. Estabelece critérios a serem adotados pelas áreas de Benefícios e da Receita Previdenciária. [S. l.]: Normas Legais, 2003. Disponível em: https://www.normaslegais.com.br/legislacao/trabalhista/instruc_normat_99_ppp.htm. Acesso em: 29 nov. 2022.

KERTZMAN, Ivan. *Entendendo a reforma da previdência*. Salvador: JusPODIVM, 2020.

LADENTHIN, Adriane Bramante de Castro. *Aposentadoria especial: dissecando o PPP de acordo com a EC 103/2019*. São Paulo: LuJur, 2020a.

_____. *Aposentadoria especial no Brasil: evolução, regime jurídico e reformas*. Curitiba: Alteridade, 2021.

_____. *Aposentadoria especial: teoria e prática*. 5. ed. rev. e atual. de acordo com a EC 103/2019 (nova reforma da previdência). Curitiba: Juruá, 2020b.

MAASTRICHT Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights. [S. l.]: University of Minnesota, Human Rights Library, [1997]. Disponível em: http://hrlibrary.umn.edu/instreet/Maastrichtguidelines_.html. Acesso em: 29 nov. 2022.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos de metodologia científica*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Aposentadoria especial: 920 perguntas e respostas*. 5. ed. São Paulo: LTr, 2007.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Controle jurisdicional da convencionalidade das leis*. 5. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

MEJÍA-ORTEGA, Luz M.; FRANCO-GIRALDO, Álvaro. Protección social y modelos de desarrollo en América Latina. *Revista de Salud Pública*, Bogotá, v. 9, n. 3, p. 471-483, jul./sept. 2007. Disponível em: <https://scielosp.org/article/rsap/2007.v9n3/471-483/es/>. Acesso em: 29 nov. 2022.

MESA-LAGO, Carmelo. Efectos de la crisis global sobre la seguridad social de salud y pensiones en América Latina y el Caribe y recomendaciones de políticas. *Serie Políticas Sociales*, Santiago, CL, n. 150, p. 1-76, oct. 2009. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/6156>. Acesso em: 29 nov. 2022.

NACIONES UNIDAS. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General nº 3: la índole de las obligaciones de los Estados Partes*. [S. l.]: Red-DESC, [1990]. Disponível em: <https://www.escr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-3-indole-obligaciones-estados-partes>. Acesso em: 29 nov. 2022.

_____. Consejo de Derechos Humanos. *S-10/1. Efectos de las crisis económicas y financieras mundiales en la realización universal y el goce efectivo de los derechos humanos*. [Ginebra]: Naciones Unidas, 2009. Disponível em: <https://cutt.ly/7roj6YE>. Acesso em: 29 nov. 2022.

_____. *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. [S. l.]: Naciones Unidas, [1966]. Disponível em: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>. Acesso em: 29 nov. 2022.

NAÇÕES UNIDAS. Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais. In: BRASIL. *Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992*. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 29 nov. 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Convenção Americana sobre Direitos Humanos. In: BRASIL. *Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992*. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 29 nov. 2022.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Jubilación anticipada por trabajos de naturaleza penosa, tóxica, peligrosa o insalubre: un estudio comparado*. Santiago, CL: OIT, 2014. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_244747.pdf. Acesso em: 29 nov. 2022.

PALACIOS, Robert J. *Averting the old-age crisis: technical annex*. Washington, DC: World Bank, 1996. (Policy Research Working Paper, 1572). Disponível em: https://documents1.worldbank.org/curated/en/539411468739501292/104504322_20041117180511/additional-multi-page.pdf. Acesso em: 29 nov. 2022.

PASSARINHO, Nathalia. Segundo mais caro do mundo, Congresso brasileiro tem parlamentares demais? *BBC News Brasil*, Londres, 7 dez. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46427803>. Acesso em: 29 nov. 2022.

PESSOA, Rodrigo Monteiro; CARDOSO, Jair Aparecido. A dialética econômica e ampliatria dos benefícios previdenciários e as considerações sobre o fim da aposentadoria por tempo de contribuição pela Emenda Constitucional nº 103 de 2019: uma reflexão. *Revista Paradigma*,

Ribeirão Preto, ano 27, v. 31, n. 1, p. 87-108, jan./abr. 2022. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/2644>. Acesso em: 29 nov. 2022.

PESSOA, Rodrigo Monteiro. *El mínimo vital en Chile*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

SANTOS, Taís Rodrigues dos. *Aposentadoria especial do motorista e do cobrador de ônibus: teoria e prática: direito ao reconhecimento da insalubridade após 28.04.1995*. Curitiba: Juruá, 2020.

SAURA ESTAPÀ, Jaume. La exigibilidad jurídica de los derechos humanos: especial referencia a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). In: BONET PÉREZ, Jordi; SAURA ESTAPÀ, Jaume (ed.). *El derecho internacional de los derechos humanos en períodos de crisis: estudios desde la perspectiva de su aplicabilidad*. Madrid: Marcial Pons, 2013. p. 53-70.

SCHUSTER, Diego Henrique. *Aposentadoria especial e a nova previdência: os caminhos do direito previdenciário*. Curitiba: Alteridade, 2021.

TAFNER, Paulo Sérgio; NERY, Pedro Fernando de Almeida. *Reforma da previdência: por que o Brasil não pode esperar?* São Paulo: Elsevier, 2018. *E-book*.

UNITED NATIONS. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. *CESCR/48th/SP/MAB/SW*. Geneva: United Nations, 2012. Disponível em: <https://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/LetterCESCRtoSP16.05.12.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2022.