

Recibido: 22.04.2018. Aceptado: 03.05.2018.

PANORÁMICA DE LA JUBILACIÓN EN BRASIL

PANORAMA DA APOSENTADORIA NO BRASIL

OVERVIEW OF RETIREMENT IN BRAZIL

RENATA FABIANA SANTOS SILVA

Procuradora do Estado da Bahia,

Professora de Direito Administrativo da Universidade Salvador (UNIFACS),

Mestranda em Direito Público pela Universidade de Sevilha - Espanha

RESUMEN

Este artículo tiene el objetivo de analizar la estructura actual de los regímenes de jubilación en Brasil y de la efectividad de la propuesta de reforma contenida en la PEC n° 287/2016. Para cumplir estos objetivos será hecha un análisis de los regímenes de jubilación vigentes en Brasil, sino también de los puntos clave de la dicha reforma, en su última redacción, para que sea posible verificar la efectividad de los cambios propuestos. Al final serán apuntadas algunas sugerencias con la finalidad de contribuir para el debate sobre la modificación de los regímenes de jubilación de Brasil.

PALABRAS CLAVE: Reforma, Seguridad Social, Brasil, Jubilación.

RESUMO

Este artigo pretende analisar a estrutura atual dos regimes de aposentadoria no Brasil e a efetividade da proposta de reforma contida na PEC n° 287/2016. Para atingir estes objetivos, será feita uma análise dos regimes de aposentadoria em vigor no Brasil, como também dos pontos-chave da citada reforma, em sua última redação, para que seja possível verificar a eficácia das propostas de mudanças. Ao final, algumas sugestões serão apontadas com a finalidade de contribuir para o debate sobre as alterações dos regimes de aposentadorias do Brasil.

PALAVRAS CHAVE: Reforma, Previdência Social, Brasil, Aposentadoria.

ABSTRACT

This article intends to analyze the current structure of Brazilian retirement schemes and the effectiveness of the proposal contained in PEC 287/2016. In order to achieve these objectives, it will be done an analysis of the Brazilian pension schemes and the key points of the aforementioned reform, in order to verify the effectiveness of the proposed changes. In the end, some suggestions will be pointed out with the purpose of contributing to the debate about the changes in the Brazilian pension systems.

KEY WORDS: Reform, Social Security, Brazil, Retirement.

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO

II. REGIMES DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS), REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS) E REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR (RPC)

III. REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

A. TIPOS DE APOSENTADORIA E REQUISITOS EXIGIDOS

B. CÁLCULOS DO BENEFÍCIO

IV. REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

A. TIPOS DE APOSENTADORIA E REQUISITOS EXIGIDOS

B. CÁLCULOS DO BENEFÍCIO

V. REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – PEC N° 287/2016: OBJETIVOS E (IN)EFETIVIDADE

VI. CONCLUSÕES

VII. REFERÊNCIAS

I. INTRODUÇÃO

A Previdência Social tem sido nos últimos anos motivo de preocupação para diversos países, independentemente do seu nível de desenvolvimento, pois os sistemas previdenciários, em razão das bases em que se fundamentam, tornaram-se um peso considerável nos orçamentos públicos¹.

De maneira geral, os regimes previdenciários são organizados pelo Estado, tendo como forma de financiamento o regime de repartição simples baseado na solidariedade intergeracional (geração atual paga os benefícios dos inativos na expectativa de que a geração futura pague os seus quando da inativação). Ocorre que as variações demográficas e a diminuição do ingresso de novos trabalhadores constituem fatores que vulneram consideravelmente os sistemas de proteção previdenciária.

No Brasil todos estes fatores repercutiram nos regimes de previdência social, além de outros de natureza histórica, de modo que o atual governo federal tenta levar a cabo a reforma da previdência social através da PEC nº 287/2016. Para uma melhor compreensão da reforma previdenciária brasileira, é essencial entender como está construído o sistema vigente, motivo pelo qual passaremos a análise dos Regimes de Previdência vigentes no Brasil.

II. REGIMES DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS), REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS) E REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR (RPC)

No Brasil coexistem dois regimes jurídico-previdenciários de filiação compulsória e de caráter contributivo e solidário: Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)².

No RGPS são contribuintes, os empregadores, empregados assalariados, domésticos, autônomos, contribuintes individuais e trabalhadores rurais³. Já o RPPS é sustentado pela contribuição do ente público, servidores ativos, inativos e pensionistas.

Ambos os regimes estão fundamentados no princípio de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

O equilíbrio financeiro se refere ao equilíbrio entre as receitas arrecadadas com as despesas decorrentes dos benefícios previdenciários em um determinado exercício financeiro.

Já o conceito de equilíbrio atuarial se refere à relação receitas e despesas em longo prazo, ou seja, diz respeito ao custeio dos benefícios no futuro.

¹Vid. MESA-LAGO, Carmelo. *As reformas da previdência na América Latina e seus impactos nos princípios da seguridade social*. Tradução da Secretaria de Políticas de Previdência Social. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2007.

²Vid. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. *Panorama da Previdência Social Brasileira*. 2ª Edição. Brasília: MPS, SPS, SPC, ACS, 2007.

³Os agentes públicos temporários, contratados sob o Regime Especial de Direito Administrativo e ocupantes exclusivamente de cargos de provimento em comissão, também estão vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

A par destes dois regimes existe ainda uma terceira via de proteção previdenciária, de caráter facultativo, o Regime de Previdência Complementar (RPC). Este constitui um regime securitário autônomo, de caráter facultativo e suplementar, destinado à concessão de benefícios a seus participantes, mediante a constituição de reservas financeiras.

No que toca aos servidores públicos, o art. 40, § 14, da Constituição Federal, dispõe que a previdência complementar desta categoria pode ser instituída pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, hipótese em que estes estarão autorizados a fixar, para o valor das aposentadorias e pensões, que serão concedidas pelo RPPS, o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS.

No RPC, o papel do Estado passa a ser secundário, uma vez que sua atuação fica restrita ao plano da normatização e da fiscalização, ao reverso do que ocorre no RGPS e RPPS, em que o Estado assume o papel de gestor de todo o sistema previdenciário.

III. REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Como já evidenciado alhures, o RGPS é aplicável basicamente aos trabalhadores da iniciativa privada, e possui um regramento específico plasmado no art. 201 da Constituição Federal de 1988 e nas Leis Federais nº 8.212/1991 e 8.213/1991, que especificam os tipos de benefícios, requisitos para concessão, bem como as fórmulas de cálculo de proventos.

A. TIPOS DE APOSENTADORIA E REQUISITOS EXIGIDOS

De acordo com a normativa supra indicada, as aposentadorias podem ser classificadas em razão do tipo de trabalhador, urbano e rural, sendo que cada categoria possui regramento específico.

O trabalhador rural, para ser jubilado, necessita de cento e oitenta (180) meses de desempenho de atividade rural, bem como a idade mínima de sessenta (60) anos, para os homens, e cinquenta e cinco anos (55), para as mulheres.

Os trabalhadores urbanos possuem outras possibilidades de aposentadoria. Esta pode ocorrer por motivo de idade, tempo de contribuição, invalidez e condições especiais de trabalho.

Para a aposentadoria por idade, a legislação pertinente exige no mínimo sessenta e cinco (65) de idade, para os homens, e sessenta (60) anos de idade, para as mulheres, além de um período mínimo de 180 meses de contribuição.

A jubilação por tempo de contribuição pode ser obtida através do alcance de trinta anos de contribuição para as mulheres e trinta e cinco anos de contribuição para os homens. Também existe a possibilidade de aposentadoria através da regra 85/95, a qual exige que a soma da idade e tempo de contribuição seja equivalente a oitenta e cinco (85) para as mulheres e noventa e cinco (95).

A aposentadoria por invalidez exige a ocorrência de acidente em serviço ou enfermidade que gerem incapacidade laborativa permanente. Ademais, também é exigido um período mínimo de contribuição de doze (12) meses para a concessão do benefício.

Por fim, a aposentadoria especial, que é concedida aos trabalhadores que estão submetidos a condições que prejudiquem a sua saúde ou integridade física, bem como os professores da educação infantil, fundamental e ensino médio. No primeiro caso, o critério eleito pelo legislador é o tempo de exposição aos agentes que prejudiquem a saúde ou a integridade física, que pode variar entre quinze (15), vinte (20) ou vinte e cinco (25) anos, de acordo com o grau de exposição. No caso dos professores da educação infantil, fundamental e ensino médio o tempo de contribuição é reduzido em cinco anos, tendo como parâmetro o tempo de contribuição exigido para o trabalhador ordinário.

Importante registrar que os portadores de necessidade especial possuem regras específicas de aposentadoria, que reduzem o tempo de contribuição em razão do grau de deficiência (leve, moderada ou grave), para a jubilação por tempo de contribuição; ou reduzem a idade mínima para aposentadoria em cinco anos, para os casos de jubilação por idade, independentemente do grau da deficiência, desde que o requerente possua no mínimo 180 meses de contribuição.

B. CÁLCULO DO BENEFÍCIO

No RGPS, o cálculo do benefício está disciplinado na Lei Federal nº 8.212/1991, no qual se exige a realização de uma média aritmética dos oitenta por cento maiores salários de contribuição, bem como a adoção da fórmula matemática denominada de “fator previdenciário”, que leva em consideração a idade, tempo de contribuição e expectativa de vida do trabalhador. Significa dizer que o benefício tende a ser maior quando a jubilação ocorre mais próxima da expectativa de vida do trabalhador.

Ademais, os benefícios suportados pelo RGPS não podem ultrapassar o valor de R\$ 5.645,80 (cinco mil, seiscentos e quarenta e cinco reais e oitenta centavos)⁴, tampouco podem ter valor inferior a R\$ 954 (novecentos e cinquenta e quatro reais), que é o salário-mínimo atualmente vigente no Brasil.

No caso das aposentadorias concedidas pela regra 85/95 o fator previdenciário não é aplicado, devendo apenas ser realizada a média aritmética acima referida.

IV. REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) são aplicáveis aos servidores públicos das Administrações Públicas em todos os níveis (federal, estadual, municipal e

⁴Valor definido na Portaria nº 15, do Ministério da Fazenda, de 16 de janeiro de 2018, que dispõe:

O MINISTRO DE ESTADO DA FAZENDA, no uso da atribuição que lhe confere o inciso II do parágrafo único do art. 87 da Constituição, e tendo em vista o disposto na Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998; na Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003; na Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991; no art. 41-A da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991; na Lei nº 13.152, de 29 de julho de 2015; no Decreto nº 9.255, de 29 de dezembro de 2017; e no Regulamento da Previdência Social - RPS, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, resolve:

Art. 2º A partir de 1º de janeiro de 2018, o salário de benefício e o salário de contribuição não poderão ser inferiores a R\$ 954,00 (novecentos e cinquenta e quatro reais), nem superiores a R\$ 5.645,80 (cinco mil seiscentos e quarenta e cinco reais e oitenta centavos).

distrital), sendo que cada ente federado possui competência para instituir, através de lei, o seu RPPS.⁵

Estes Regimes Previdenciários também estão regidos pelo art. 40 da Constituição Federal de 1988, Lei Federal nº 9.717/1998 -que estabelece regras gerais sobre a organização e funcionamento dos RPPS-, como também por portarias do Ministério da Previdência Social. Esta normativa estabelece os tipos de benefício, os requisitos para concessão, bem como as regras de cálculo aplicáveis⁶.

É importante destacar que nas duas últimas décadas os regimes próprios dos servidores públicos sofreram modificações relevantes, sejam nos requisitos de concessão, sejam nas regras de cálculo dos benefícios, por força das Emendas Constitucionais nº 20/1998, 41/2003, 47/2005, 70/2012 e 88/2015.

A. TIPOS DE APOSENTADORIA E REQUISITOS EXIGIDOS

Nos RPPS estão previstas as aposentadorias por idade, tempo de contribuição, invalidez, especial e compulsória.

Para a jubilação por idade, a Constituição Federal de 1988 exige o implemento de sessenta (60) anos para as mulheres e sessenta e cinco (65) anos para os homens, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição para o sistema.

No que toca a aposentadoria por tempo de contribuição, a regra permanente estabelecida no art. 40, §1º, III, a, da Constituição Federal de 1988, impõe o implemento de trinta e cinco (35) anos de contribuição e sessenta (60) anos de idade para os homens, trinta (30) anos de contribuição e cinquenta e cinco (55) anos de idade para as mulheres, além de dez (10) anos de serviço público e cinco (05) anos no cargo em que se dará a aposentadoria.

No Brasil coexistem diversas regras de transição, em razão das sucessivas reformas ocorridas no texto constitucional, portanto, esta não é a única regra de aposentadoria por tempo de contribuição aplicável.⁷

A jubilação por invalidez ocorre nas hipóteses de enfermidades que geram incapacidade laborativa. A Constituição Federal estabelece duas espécies de aposentadoria por invalidez: qualificada e simples. Na primeira hipótese, os proventos são integrais, e possui fundamento em enfermidade considerada grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei.

Na segunda hipótese, os proventos serão proporcionais ao tempo de serviço, e basta que a enfermidade incapacite para o labor.

⁵Não são todos os municípios brasileiros que possuem Regime Próprio de Previdência Social, na hipótese de inexistência os servidores municipais ficam vinculados ao Regime Geral de Previdência Social.

⁶Vid. SILVA, Delúbio Gomes da. *Regime de Previdência Social dos Servidores Públicos no Brasil: Perspectivas*. São Paulo: LTr, 2003.

⁷Para exame das demais regras de aposentadoria vigentes no Brasil, sugerimos consultar o Manual de Instrução de processos de aposentadoria elaborado pela Procuradoria Geral do Estado da Bahia, disponível em:

http://www.pge.ba.gov.br/arquivos/File/Manuais/MANUAL_DE_INSTRUCAO_PROCESSOS_DE_APOSENTADORIA.pdf.

A aposentadoria especial pode ocorrer em quatro situações: trabalho que prejudica a saúde ou a integridade física do servidor, atividades de risco, portadores de necessidades especiais e o professor da educação infantil, fundamental e ensino médio. Nos três primeiros casos, lei complementar tem de definir os critérios para concessão, ao passo que no caso do professor toda a disciplina está totalmente descrita na Constituição Federal.

Importante registrar que as aposentadorias por trabalho que prejudique a saúde ou a integridade física do servidor ainda carecem de regulamentação, razão pela qual o Supremo Tribunal Federal entendeu que devem ser aplicadas as regras do RGPS até que seja editada a norma específica do servidor⁸.

O mesmo ocorre também com a aposentadoria do servidor portador de necessidades especiais, em que são aplicáveis as regras estabelecidas na Lei Complementar nº142/2013 para o RGPS⁹.

No caso do professor, a Constituição determina uma redução em cinco anos na idade e no tempo de contribuição, ordinariamente exigidos. Para tanto, o professor deverá estar desenvolvendo atividades de regência de classe, direção, coordenação ou assessoramento pedagógico em unidade escolar, de acordo com a orientação fixada pelo Supremo Tribunal Federal¹⁰.

A jubilação compulsória foi recentemente alterada pelo Poder Constituinte Derivado, através da Emenda Constitucional nº 88/2015, que estabeleceu como idade limite de permanência no serviço público o marco de setenta e cinco (75) anos. Nesta hipótese, os proventos serão proporcionais ao tempo de contribuição.

Não se pode deixar de registrar a situação dos militares federais e estaduais. Esta categoria está regida por um estatuto próprio, com delineamento traçado no art. 142 da Constituição Federal, de modo que não estão submetidos ao regramento previdenciário estabelecido para o servidor público civil. Significa dizer que o estatuto próprio define

⁸[Súmula Vinculante 33] - Aplicam-se ao servidor público, no que couber, as regras do regime geral da previdência social sobre aposentadoria especial de que trata o art. 40, § 4º, III, da CF, até a edição de lei complementar específica.

⁹[MI 1.885 AgR, rel. min. Cármen Lúcia, j. 22-5-2014, P, *DJE* de 13-6-2014.] - Aposentadoria especial. Servidor público portador de necessidades especiais: art. 40, § 4º, I, da Constituição da República. Aplicação das regras da LC 142/2013, que dispõem sobre aposentadoria de pessoa com deficiência segurada do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

¹⁰[ADI 3.772, rel. p/ o ac. min. Ricardo Lewandowski, j. 29-10-2008, P, *DJE* de 29-10-2009.] - Ação direta de inconstitucionalidade manejada contra o art. 1º da Lei federal 11.301/2006, que acrescentou o § 2º ao art. 67 da Lei 9.394/1996. Carreira de magistério. Aposentadoria especial para os exercentes de função de direção, coordenação e assessoramento pedagógico. Alegada ofensa aos arts. 40, § 5º, e 201, § 8º, da CF. Inocorrência. Ação julgada parcialmente procedente, com interpretação conforme. A função de magistério não se circunscreve apenas ao trabalho em sala de aula, abrangendo também a preparação de aulas, a correção de provas, o atendimento aos pais e alunos, a coordenação e o assessoramento pedagógico e, ainda, a direção de unidade escolar. As funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico integram a carreira do magistério, desde que exercidos, em estabelecimentos de ensino básico, por professores de carreira, excluídos os especialistas em educação, fazendo *jus* aqueles que as desempenham ao regime especial de aposentadoria estabelecido nos arts. 40, § 5º, e 201, § 8º, da CF.

os requisitos para a inativação e forma de cálculo dos benefícios, que podem ser distintos do servidor civil¹¹.

B. CÁLCULO DO BENEFÍCIO

Os proventos de aposentadoria de acordo com o regramento estabelecido pela Emenda Constitucional nº 41/2003, que alterou o art. 40 da Constituição Federal, serão fixados com base nas remunerações que serviram de base para a fixação da contribuição previdenciária, conforme estabelecido em lei.

A legislação pertinente (Lei Federal nº 10.887/2004) exige o cálculo da média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.

Significa dizer que a partir da Emenda Constitucional nº 41/2003, os proventos de aposentadoria deixaram de possuir relação de equivalência com a remuneração percebida em atividade, não sendo mais aplicáveis os princípios de paridade, integralidade e extensão de vantagens. Estão excetuadas desta regra, as aposentadorias fixadas com base em regras de transição que asseguram tais direitos.

Uma vez fixada a média aritmética, a depender do tipo de aposentadoria, os proventos poderão ser proporcionalizados em razão do tempo de contribuição. Tal processo ocorre nas aposentadorias por idade, compulsória e por invalidez permanente simples.

A Emenda Constitucional nº 41/2003 também alterou o texto constitucional para estabelecer um valor máximo de percepção de proventos a cargo dos RPPS, fixando como limite o máximo previsto para o RGPS, atualmente consolidado em R\$ 5.645,80 (cinco mil seiscentos e quarenta e cinco reais e oitenta centavos).

Importante esclarecer que tal limite somente pode ser imposto após a criação dos Regimes de Previdência Complementar dos Servidores Públicos, de que trata o art. 40, §§ 14 e 15 da Constituição Federal, providência que já foi adotada pela União Federal e alguns Estados.¹² Também é imprescindível esclarecer que as aposentadorias fixadas com esteio em regras de transição tampouco se sujeitam a limitação ora examinada.

¹¹No Estado da Bahia, por exemplo, os militares estaduais (polícias militares e bombeiros militares) são regidos pela Lei Estadual nº 7.990/2001 que estabelece, dentre outras matérias, as regras de inativação da categoria. De acordo com a norma estatutária, o militar estadual pode ser transferido para a reserva remunerada com o cumprimento de trinta (30) anos de serviço com proventos superiores ao percebido em atividade. É o que estabelece o art. 92 da Lei 7.990/2001: “São direitos dos Policiais Militares: [...] III - os proventos calculados com base na remuneração integral do posto ou graduação imediatamente superior quando, contando com trinta anos ou mais de serviço, for transferido para a reserva remunerada; IV - os proventos calculados com base na remuneração integral do seu próprio posto ou graduação acrescida de 20% (vinte por cento) quando, contando com trinta e cinco anos ou mais de serviço, for ocupante do último posto da estrutura hierárquica da Corporação no seu quadro e, nessa condição, seja transferido para a reserva remunerada;

¹²Vid. Lei Federal 12.618/2012, que institui o regime de previdência complementar dos servidores públicos federais; Lei Estadual nº 13.222/2012, que institui o regime de previdência complementar no âmbito do Estado da Bahia.

Ao servidor público também se aplica a regra prevista para o RGPS que impede a fixação de proventos de aposentadoria em valor inferior ao salário mínimo vigente.

V. REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL - PEC Nº 287/2016: OBJETIVOS E (IN)EFETIVIDADE

Uma vez traçado o panorama dos Regimes de Previdência Social Brasileiros, impõe-se analisar a reforma intentada pelo Governo Federal através da PEC nº 287/2016.

O projeto inicial de reforma da Previdência Social Brasileira, no que toca às aposentadorias, pretendia atingir basicamente três grupos: trabalhadores rurais, mulheres e servidores públicos.

Quanto aos trabalhadores rurais, a ideia inicial era majorar a idade mínima de concessão do benefício, como também exigir a comprovação da respectiva contribuição, ou seja, não bastaria a comprovação de exercício de atividade rural, inclusive para as regras transitórias.¹³

De acordo com a exposição de motivos da PEC 287/2016, “tal discriminação se justificava, à época, pelas adversas condições de vida e trabalho desse grupo”¹⁴, contudo, nos dias de hoje, diante da melhoria das condições de vida e trabalho nas áreas rurais, tal distinção não mereceria guarida na visão do governo federal.

Para as mulheres, o projeto inicial previa a isonomia total entre homens e mulheres. Portanto, as distinções até então previstas deixariam de existir, aplicando-se as mesmas

¹³Redação original da PEC 287/2016: “Art. 7º O segurado filiado ao regime geral de previdência social até a data de promulgação desta Emenda e com idade igual ou superior a cinquenta anos, se homem, e quarenta e cinco anos, se mulher, poderá aposentar-se quando preencher as seguintes condições, ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 201, § 7º, da Constituição: I - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher, acrescidos de um período adicional de contribuição equivalente a 50% (cinquenta por cento) do tempo que, na data de promulgação desta Emenda, faltaria para atingir o respectivo tempo de contribuição; ou II - sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, e cento e oitenta meses de contribuição, acrescidos de período adicional de contribuição equivalente a 50% (cinquenta por cento) do tempo que, na data de promulgação desta Emenda, faltaria para atingir o número de meses de contribuição exigido. Parágrafo único. Para o empregado, contribuinte individual e trabalhador avulso rurais que tenham exercido atividade exclusivamente na qualidade de trabalhador rural, os requisitos de idade previstos no inciso II serão reduzidos em cinco anos. Art. 8º Os trabalhadores rurais e seus respectivos cônjuges ou companheiros e filhos de que trata o § 8º do art. 195 da Constituição que, na data de promulgação desta Emenda, exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, como o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, o extrativista, o pescador artesanal poderão se aposentar se na data da promulgação da Emenda contarem com idade igual ou superior a cinquenta anos, se homem, e quarenta e cinco anos, se mulher, quando atenderem cumulativamente as seguintes condições: I - sessenta anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade, se mulher, e cento e oitenta meses de tempo de atividade rural; e II - um período adicional de efetiva contribuição, nos termos do § 8º do art. 195 da Constituição, equivalente a 50% (cinquenta por cento) do tempo que, na data da promulgação desta Emenda, faltaria para atingir o tempo de atividade rural exigido no inciso I. Art. 10. O tempo de atividade rural exercido até a data de promulgação desta Emenda, independentemente da idade do trabalhador rural referido no § 8º do art. 195 da Constituição, será comprovado na forma da legislação vigente na época do exercício da atividade e somente poderá ser computado mediante a manutenção da qualidade de segurado especial rural no período compreendido entre a entrada em vigor da Lei a que se refere o art. 10 desta Emenda e a implementação das condições necessárias para a obtenção do benefício”.

¹⁴EMI nº 140/2016 MF. Considerando 43.

regras para homens e mulheres, quais sejam, idade mínima de 65 anos de idade e tempo e contribuição mínimo de 25 anos.¹⁵ O mesmo também seria válido para os servidores públicos, aplicando-se regras iguais para homens e mulheres.¹⁶

A justificativa apresentada na exposição de motivos é no sentido de que “o padrão internacional atual é de igualar ou aproximar bastante o tratamento de gênero nos sistemas previdenciários”¹⁷, como também “a inserção da mulher no mercado de trabalho, ainda que permaneça desigual, é expressiva e com forte tendência de estar no mesmo patamar do homem em um futuro próximo”¹⁸. Portanto, não existiria, aos olhos do Governo Federal, justificativa para a permanência da distinção.

Tampouco se pode olvidar das alterações referentes aos professores da educação infantil, fundamental e ensino médio. Além da isonomia em razão do gênero, também se pretendia adotar para aqueles as mesmas regras dos servidores comuns. A exposição de motivos da PEC 287/2016 indica que “a flexibilização das regras gerou situações de desigualdade entre os trabalhadores, além da diminuição de receitas (menor período contributivo) e aumento de despesas (antecipação e maior período de pagamento de benefícios).”¹⁹ Portanto a adoção de tal medida seria “necessária para dar sustentabilidade aos planos previdenciários e, ao mesmo tempo, garantir a execução de outras políticas públicas de responsabilidade dos Estados e Municípios”²⁰.

No que toca aos servidores públicos de um modo geral, a intenção era de aproximação dos RPPS do RGPS, reduzindo as distinções entre trabalhadores da iniciativa privada e trabalhadores do setor público. Assim, o constituinte reformador pretendia estabelecer regras quase idênticas de concessão do benefício (idade mínima e tempo de contribuição), como também alterar a forma de cálculo dos benefícios, inclusive para aqueles servidores que poderiam ser beneficiados por regras transitórias estabelecidas em emendas anteriores.²¹

Ocorre que este modelo inicialmente concebido foi duramente rechaçado, o que gerou a propositura de emendas para alteração do texto originário. Importante destacar que embora existisse uma nítida rejeição popular ao projeto, em nenhum momento o

¹⁵Redação original da PEC 287/2016: “Art.40§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados: I - por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiver investido, quando insuscetível de readaptação; II - compulsoriamente, aos setenta e cinco anos de idade; ou III - voluntariamente, aos sessenta e cinco anos de idade e vinte e cinco anos de contribuição, desde que cumprido o tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria.”; “Art. 201§ 7º É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social àqueles que tiverem completado sessenta e cinco anos de idade e vinte e cinco anos de contribuição, para ambos os sexos.”

¹⁶O inciso III do §1º do art. 40 teria a seguinte redação: “Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados: [...] voluntariamente, aos sessenta e cinco anos de idade e vinte e cinco anos de contribuição, desde que cumprido o tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria”.

¹⁷ EMI nº 140/2016 MF. Considerando 41.

¹⁸ EMI nº 140/2016 MF. Considerando 37.

¹⁹ EMI nº 140/2016 MF. Considerando 31.

²⁰ EMI nº 140/2016 MF. Considerando 31.

²¹Redação original da PEC 287/2016: “Art. 3º Ao servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de promulgação desta Emenda e que tenha idade inferior às referidas no caput do art. 2º, aplicam-se as disposições dos § 3º e § 3º-A do art. 40 da Constituição.”

Governo Federal manifestou a intenção de abrir a questão para um debate amplo com a sociedade civil.

De todo modo, diversas alterações foram feitas ao projeto originário, chegando a um modelo muito distante do inicialmente pretendido.

A proposta substitutiva apresentada pelo Deputado Federal Arthur Oliveira Maia, relator do processo na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, reconhece as peculiaridades do trabalho rural e do labor feminino, como também altera o tempo de contribuição e idades mínimas para a aposentadoria de servidores públicos e trabalhadores urbanos. Estes seriam os pontos mais relevantes da proposta substitutiva.

Quanto à ampla igualdade de gênero indicada no projeto inicial, a proposta substitutiva a rechaça, pois reconhece a existência de desigualdades sociais entre homens e mulheres, independentemente do regime previdenciário de filiação.²² Deste modo, a diferença entre gêneros na regra geral é mantida, exigindo-se para os homens sessenta e cinco anos de idade (65), e para as mulheres sessenta e dois anos de idade (62).

É importante assinalar que o Relatório do Desenvolvimento Humano (PNUD - 2016) aponta esta ausência de igualdade no mundo laboral entre homens e mulheres em países em desenvolvimento como o Brasil, de modo que ainda persistem as diferenças salariais significativas, dupla jornada laboral e outras distinções discriminatórias em razão do sexo.²³ Portanto, a pretendida isonomia de critérios para a aposentadoria não possui uma justificativa no plano social, pelo menos, no presente momento.

No que toca aos professores, a igualdade de gênero foi estabelecida, contudo, foi mantida a redução em cinco anos da idade mínima e tempo de contribuição para os profissionais do magistério infantil, fundamental e secundário. Desta maneira, a aposentadoria especial para o magistério é mantida, não obstante a majoração da idade e do tempo mínimo de contribuição.

Outro ponto de destaque é a inclusão dos policiais civis no texto da reforma, assegurando-lhes a possibilidade de aposentadoria especial através de regulamentação em lei complementar, com previsão de tempo mínimo de vinte e cinco (25) anos de atividade policial e idade não inferior a cinquenta e cinco (55) anos para ambos os sexos.

Não obstante, os militares da União e dos Estados não foram incluídos no texto substitutivo, de modo que a reforma da previdência não os atingem.

²²Importante registrar o trecho do Relatório apresentado pelo Deputado Arthur Oliveira Maia, no qual a inexistência de igualdade social entre homens e mulheres é reconhecida: “Quanto à questão da idade mínima exigida das servidoras, reproduzida na que se exige das seguradas do regime geral de previdência social, a discrepância resulta do reconhecimento de que ainda não se obteve a igualdade social entre os gêneros. Como bem assinala a autora da Emenda nº 147 na justificativa ali inserida, a própria Exposição de Motivos que acompanha a PEC conduz a tal conclusão, na medida em que veicula quedas insignificantes no desequilíbrio entre homens e mulheres no que diz respeito ao tempo dispendido em afazeres domésticos.” Texto integral disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1547049&filename=Tramitacao-SBT+2+PEC28716+%3D%3E+PEC+287/2016

²³O Relatório PNUD-2016 pode ser visualizado no seguinte link: <http://www.undp.org>.

Como havíamos mencionado, os militares podem ser inativados com apenas trinta (30) anos de serviço, com proventos fixados em valores superiores ao percebido em atividade, e sem a necessidade de alcance de uma idade mínima para a inativação. Em que pesem as peculiaridades da atividade militar, tais circunstâncias são violadoras da isonomia, haja vista que inexiste uma justificativa jurídica razoável para a sua permanência.

Quanto ao trabalhador rural, o texto substitutivo não acompanha a ideia de isonomia com os trabalhadores urbanos, de modo que estabelece a idade mínima de sessenta (60) anos para os homens, e cinquenta e cinco (55) anos para as mulheres; bem como, quinze (15) anos de contribuição para ambos os sexos.

No que toca ao tempo de contribuição mínimo para a aposentadoria, o texto do substitutivo fixa em quinze (15) anos para o RGPS e vinte e cinco (25) anos para o RPPS. Mas a grande novidade do substitutivo está no cálculo do benefício, pois a exigência de quarenta e nove (49) anos de contribuição para a obtenção de cem por cento (100%) do benefício foi abandonada, passando-se a exigir o adimplemento de quarenta (40) anos de contribuição.

Com a nova fórmula de cálculo, os valores mínimos de proventos serão fixados em sessenta por cento (60%) e setenta por cento (70%) do benefício, considerando o tempo mínimo de contribuição de quinze (15) anos para o RGPS e vinte e cinco (25) anos para o RPPS respectivamente.

A exigência de quarenta e nove (49) anos de contribuição para a obtenção de cem por cento (100%) do benefício, prevista no texto original da PEC, era absolutamente desproporcional, sobretudo para as mulheres, pois representava um acréscimo de dezenove (19) anos ao tempo de contribuição. Tampouco seria razoável exigir quarenta e nove anos de contribuição para uma contrapartida de três a cinco anos de percepção de benefício previdenciário, como aconteceria com os trabalhadores e servidores dos Estados mais pobres do país ²⁴.

Portanto, neste ponto específico, a proposta substitutiva tenta corrigir a distorção, majorando o tempo de contribuição em cinco anos, para os homens, e em dez anos para as mulheres.

Em resumo, a reforma originariamente concebida tinha o nítido objetivo de aproximar RGPS e RPPS, implantar a isonomia entre gêneros, como também entre trabalhadores urbanos e rurais, o que foi relativizado com o texto substitutivo, que ainda é passível de alterações.

VI. CONCLUSÕES

Com efeito, a reforma previdenciária, seja em seu texto originário ou substitutivo, não enfrenta questões fulcrais dos regimes previdenciários, como a situação dos militares, que constitui um nítido fator de desequilíbrio; a cobertura de benefícios assistenciais e previdenciários com a mesma fonte de recursos, uma vez que os primeiros são

²⁴De acordo com os dados do IBGE, a expectativa média do brasileiro em 2017 é de 75,08 anos, sendo que nos Estados do Piauí e Maranhão a média baixa para 70,6 e 71,1 anos respectivamente. Vid. <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/18469-expectativa-de-vida-do-brasileiro-sobe-para-75-8-anos.html>

concedidos sem a exigência de contribuição; e o desenvolvimento de políticas de incentivo à adesão dos servidores públicos a previdência complementar, sobretudo para aqueles que se sujeitariam às regras de transição.

Observa-se, pois, um carácter nitidamente econômico nas propostas de reforma, sem a inclusão de uma perspectiva social, de maneira que os objetivos do Estado Social deixam de ser alcançados.

Qualquer tentativa de reforma tem de ter o indivíduo como objeto central. As questões de natureza econômica devem ser almejadas e valoradas, mas sem perder o foco da dignidade da pessoa humana²⁵.

Por tais motivos, é possível concluir pela inefetividade da reforma pretendida com a PEC nº 287/2016, tanto em seu texto original como no texto substitutivo. Ademais, a ausência de um diálogo efetivo com a sociedade também é um fator que contribui para a ineficácia da reforma²⁶.

Não se deve olvidar que o Estado Social Democrático de Direito exige a participação da cidadania na tomada de decisões, sobretudo nos assuntos mais sensíveis que afetam diretamente a sociedade²⁷.

Por este motivo, que os documentos internacionais contemporâneos chamam a atenção para questões relacionadas às práticas de bom governo e governança, como a Carta Ibero-americana de Direitos e Deveres do Cidadão, a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia e a Declaração do Milênio da Organização das Nações Unidas.

Para que exista diálogo, faz-se mister a criação de fóruns permanentes de debates sobre a temática laboral e de seguridade social, já que estes dois temas precisam ser abordados de forma conjunta.

²⁵“En efecto, el desplome del comunismo y de los intervencionismos, la crisis fiscal del Estado de Bienestar y las emergencias humanitarias en tantas partes del mundo, aconsejan pensar en una nueva funcionalidad del Estado. De un Estado que debemos construir a escala humana porque hoy casi nadie duda que los modelos políticos y administrativos deben levantarse a partir de la gente y no al revés. Por eso, la reforma del Estado, debe bascular en torno a la existencia de un mercado sólido y en torno a que la gente tenga una vida digna.” En: RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. *Nuevas claves del Estado del Bienestar: Hacia la sociedad del bienestar. Temas Básicos de Derecho Administrativo*. Granada: Editorial Comares, 1999, pp. 93/94.

²⁶“Por otro lado, la participación política y la autoorganización social pueden promoverse también a través del desarrollo de nuevas formas de ciudadanía activa y de democracia participativa, basadas en la directa intervención de los ciudadanos en los procesos decisionales: en su presión desde abajo, ejercida por movimientos o asociaciones a través del debate político en torno de temas específicos, o bien en la implicación desde arriba, a través de consultas, asambleas o sondeos promovidos por los partidos y por las administraciones públicas.” En: FERRAJOLI, Luigi. *Poderes Salvajes. La crisis de la democracia constitucional*. Traducción: IBÁÑEZ, Andrés. Segunda Edición. Madrid: Editorial Trotta, 2011, pp.98/99.

²⁷“Los problemas sociales que existen tienen también directa relación con el modo en que funciona la administración pública, que puede mejorarse por reformas en el derecho administrativo. Ya no basta el imperio de la autoridad de quien ejerce ocasionalmente el poder; ya no satisface la voz de mando, se a quien fuere el que manda. Ahora se intenta conseguir una sociedad cada vez más participativa, y la sociedad se queja cuando un gobierno intenta decidir y actuar sin consensuar con nadie, sin consultar, sin acordar ni ceder posiciones”. En: GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas*. Tomo 1. Parte General. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2013, pp. 25.

Os partidos políticos também precisam recuperar a sua legitimidade para que possam desempenhar o papel de mediador entre o Estado e a sociedade.

O Brasil necessita de uma reforma estrutural do seu sistema de seguridade social, mas para que se tenha uma reforma plena e eficaz, o dialogo do governo com a sociedade é fundamental.

Os diversos atores sociais (associações de classe, partidos políticos, organizações da sociedade civil, sindicatos, especialistas em matéria previdenciária e laboral) devem estar presentes no debate, para que a reforma seja compreendida e aceita pela sociedade.