

Gênero e Previdência: Contexto e evolução das regras previdenciárias para as mulheres brasileiras

Isllane Teixeira Nolêto Alcântara¹³, André Gal Mountian¹⁴

Introdução

A Previdência Social é uma política que efetiva a ligação econômica entre a esfera produtiva e a reprodutiva, já que concede às mulheres um tipo de gratificação pelo sobretrabalho feminino. No Brasil, de acordo com o *Global Gender Gap Report 2021*¹⁵ do Fórum Econômico Mundial, persistem a diferença de renda (pontuação 0,567, ou uma lacuna de 43,3%) entre homens e mulheres e também a diferença salarial em funções semelhantes (0,542, lacuna de 45,8%)¹⁶. Em menor medida, as disparidades de gênero continuam na própria taxa de participação na força de trabalho, onde se enquadram 61,9% das mulheres adultas e 80,1% dos homens (0,772). Esse é o cenário de disparidade com o qual as mulheres convivem durante sua vida ativa e que tem efeitos diretos no fim desta vida ativa, ou seja, na aposentadoria.

13 Graduada em Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP)

14 Docente do curso de Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP)

15 É um ranking de igualdade de gênero publicado pelo Fórum Econômico Mundial desde 2006. A paridade entre homens e mulheres é analisada nas variáveis Participação e Oportunidade Econômica, Educação, Capacitação Política, e Saúde e Sobrevivência e geram uma nota de 0 a 1, onde 1 representa paridade de gênero total.

16 A diferença de renda é um indicador quantitativo, medido pela razão da renda estimada de mulheres/renda estimada dos homens. A diferença de remuneração em funções semelhantes é um indicador qualitativo coletado através do Executive Opinion Survey, também elaborado pelo Fórum Econômico Mundial. É feita a seguinte pergunta: “em seu país, em que medida os salários das mulheres são iguais aos dos homens para trabalhos semelhantes?”.

Contudo, o mercado de trabalho remunerado é apenas uma dimensão do trabalho realizado por mulheres. O trabalho reprodutivo, que diz respeito ao trabalho necessário para o sustento da vida, para a sobrevivência no âmbito doméstico e para a reprodução da vida humana (KERGOAT, 2009), é realizado preponderantemente por elas e afeta diretamente a vida produtiva e, conseqüentemente, sua vida inativa. Tendo esta conjuntura em vista, é relevante observar como as regras previdenciárias que atingem as mulheres evoluíram no país, assim como a consonância com o contexto internacional.

Gênero e Previdência

A divisão tradicional do trabalho entre homens e mulheres, na qual homens são provedores e mulheres são responsáveis pelo trabalho doméstico, persiste mesmo com a entrada massiva das mulheres no mercado de trabalho. O papel majoritário da mulher nos afazeres domésticos não foi eliminado, acarretando em um acúmulo de funções da esfera doméstica com a realização de atividades econômicas (BELTRÃO et al., 2002). Essa acumulação de esferas é conhecida como dupla jornada. Em 2019, segundo o IBGE, o tempo que as mulheres destinaram aos cuidados de pessoas ou afazeres domésticos foi praticamente o dobro do tempo que os homens. Elas empregaram 21,4 horas por semana, enquanto eles destinaram 11 horas semanais. É importante reforçar que as mulheres são prejudicadas não só pelas adversidades no mercado de trabalho como também pela lida com o trabalho doméstico, não reconhecido como direito ou valorado financeiramente. É nesse contexto, de tentativa de conciliação do emprego com os afazeres domésticos, que as mulheres encontram um enfraquecimento da posição ocupacional. Isso tende a levar à busca de jornadas de trabalho que possibilitem maior flexibilidade — geralmente sem vínculo empregatício

por carteira de trabalho assinada, o que traz desvantagens quanto à seguridade social. Há correspondência nos dados. Segundo o IBGE (2019), em 2019 por volta de um terço das mulheres (29,6%) estavam ocupadas em tempo parcial (até 30 horas semanais de trabalho). Isso é quase o dobro do observado para os homens (15,6%). O recorte de raça também é importante. São as mulheres pretas ou pardas as que mais exerciam o trabalho parcial, representando 32,7%, versus 26,0% das mulheres brancas.

Os fatores precários ao longo da vida — inserção em postos de menor qualidade, menor remuneração e maior tempo no mercado informal — definem a situação a qual a mulher chegará no fim da vida ativa. A maternidade também afeta a vida produtiva, de modo que o afastamento prolongado, para além da licença-maternidade, pode incorrer em um retorno ao mercado em condições mais desfavoráveis. As diferenciações e adicionais de proteção à mulher que foram sendo criadas ao longo dos anos (idade e contribuição inferiores para concessão de aposentadoria, por exemplo) não são meras respostas à pressuposta dupla jornada, ao desequilíbrio entre os sexos no cuidado com os filhos, mas também à insegurança da trajetória da vida ativa feminina em relação à masculina. Ou seja, as desigualdades encontradas no mercado de trabalho são reproduzidas na previdência social.

Há argumentos que questionam a continuidade da necessidade dessas diferenças de tratamento na Previdência para homens e mulheres. Alguns deles, descritos no trabalho de Nery (2016). Segundo ele, apesar da justificativa histórica da diferenciação devido à tripla jornada de trabalho da mulher (aqui, separara-se cuidado com filhos de afazeres domésticos, por isso tripla e não dupla), alguns elementos contribuem para sua re-

pactuação. Segundo autores como Além e Giambiagi (1997) a diferenciação relacionada aos critérios de idade não pode ser justificada em função da maternidade, já que esse privilégio seria usufruído muito tempo após os filhos configurarem um ônus físico. Essa questão deveria ser endereçada então por benefícios próprios, como a licença-maternidade. O argumento, no entanto, desconsidera os efeitos de longo prazo que a maternidade traz para a vida produtiva das mulheres. A ideia de tratar a questão da dupla (ou tripla) jornada para além da Previdência aparece também em Amaral et al. (2019), que concorda com tratamento especial na Previdência, ao contrário de Além e Giambiagi (1997), mas recomenda que este seja somado a algumas políticas públicas específicas, como as que envolvem o aumento da oferta de creches públicas, a ampliação da duração da licença paternidade, o incentivo ao aumento da participação feminina no mercado de trabalho e à igualdade salarial. Se o desenho de políticas previdenciárias não considerar os diferenciais existentes, poderá haver, como consequência, o aumento indesejado das disparidades de renda entre os sexos na velhice, com as mulheres sofrendo maior perda relativa. É nesse sentido que grandes alterações legislativas, como a Reforma da Previdência, não podem anteceder a transformação das relações sociais. Ao justificar mudanças sob o argumento de que o papel da mulher já se transformou, enquanto as mudanças na realidade ainda estão acontecendo, pode-se incorrer não na dissipação da desigualdade, mas sim em seu reforço e intensificação.

Quadro 1 - Sistematização de argumentos em torno da diferenciação de regras previdenciárias para mulheres

Argumentos favoráveis	Argumentos contrários
<p>Endereçamento da dupla jornada de trabalho e valorização do trabalho reprodutivo</p> <p>Compensação do trabalho invisível, que por não produzir valores de troca não se converte em direitos</p> <p>Remedio da forma desigual de inserção das mulheres no mercado de trabalho, que influencia o acesso aos direitos previdenciários</p> <p>Amortização dos fatores precários ao longo da vida ativa (inserção em postos de menor qualidade e/ou menor remuneração e maior tempo no mercado informal)</p> <p>Garantia da proteção às mulheres na execução de funções ligadas à procriação incumbidas a elas (gestar e amamentar)</p> <p>Resposta ao desequilíbrio entre os sexos no cuidado com os filhos e à insegurança da trajetória da vida ativa feminina em relação à masculina</p> <p>Promoção da igualdade entre os sexos</p> <p>Enfrentamento da dificuldade de comprovar o tempo de contribuição por estarem concentradas em faixas com os piores rendimentos no mercado de trabalho</p> <p>Evitar o aumento indesejado das disparidades de renda entre os sexos na velhice</p> <p>Contrabalancear o prejuízo para a ascensão profissional consequente da saída do mercado de trabalho para cuidado dos filhos</p>	<p>Fazer face à redução das diferenciações de idade ocorrida em outros países</p> <p>Maior inserção da mulher no mercado de trabalho deslegitima diferenciação</p> <p>Transformação do papel da mulher</p> <p>Redução do número de filhos por mulher</p> <p>O cuidado com os filhos já não representa mais ônus físico quando o privilégio de se aposentar mais cedo que os homens é usufruído</p> <p>A política previdenciária não é o espaço para endereçar a questão da dupla jornada e da maternidade, que deve ser tratada por políticas específicas</p> <p>Maior esperança de vida deveria implicar em maior idade para se aposentar e a maior incidência de algumas doenças em mulheres mais velhas deveriam ser endereçadas por políticas específicas</p>

Fonte: Elaboração própria a partir de revisão bibliográfica

Evolução das regras

Examinando as regras que dizem respeito à proteção à maternidade, é interessante destacar que a Constituição de 1988 já trazia a licença-maternidade como direito social e a ampliou para 120 dias, até então eram 70. No entanto, o recebimento do salário-maternidade tinha condicionantes específicas que foram sendo alargadas posteriormente para incluir mais beneficiários, como as seguradas especiais e as mães adotantes. A experiência internacional relacionada à proteção à maternidade ressalta bastante no cenário demográfico das localidades, já que os benefícios variam conforme os (des)incentivos desejados pelos governos. O Brasil se insere no grupo, majoritário, dos países que oferecem ao menos 14 semanas de licença-maternidade. Observando a América Latina e Caribe, o país está nos 24% que oferecem o benefício por 14 semanas ou mais, enquanto a maior parte (70%) oferece por apenas 12 a 13 semanas.

A idade mínima necessária para concessão de benefício é a diferenciação que mais sofre investidas quando as discussões em torno de reformas acontecem. Sempre que as mudanças nesse tópico foram atenuadas ao longo do tempo, isso ocorreu pela resistência das mulheres, seja pela organização em movimentos sociais, na Academia ou pela pressão às representantes no Congresso. Com isso, a elevação instituída na última reforma foi refreada e a diferenciação entre homens e mulheres se manteve. A maior parte dos países da OCDE têm igualado as idades mínimas entre homens e mulheres. No entanto, não é possível transferir o exemplo diretamente ao Brasil, usando a simples transferência de experiência como argumento para igualar as idades aqui, dadas as características ainda marcadamente desiguais do mercado de trabalho e da divisão desproporcional do trabalho doméstico.

A pensão por morte é um benefício significativo para as mulheres porque elas são 87% do total de beneficiários da pensão por morte urbana e quando considerados apenas ex-cônjuges (e não filhos e filhas), a proporção chega a 91%. O benefício já era estabelecido desde a década de 1960 e as principais mudanças nas regras se deram através de Medidas Provisórias. Não foi objetivo desta pesquisa analisar os mecanismos utilizados para alterações das regras mas pode-se suspeitar que o uso de MPs para promover mudanças mais relevantes tem relação com a impopularidade de medidas cujo escopo seja enrijecer ou dificultar o acesso à pensão por morte. As principais mudanças ocorreram no sentido de definir beneficiários e restringir o benefício. A análise do panorama internacional é dificultada pela heterogeneidade das regras, mas pode-se observar que no Brasil há menos rigor na concessão do benefício.

Considerações finais

É possível perceber que as diferenciações constantemente estão sob ataque, geralmente sob o pretexto de que as diferenças no mercado de trabalho e no trabalho doméstico já foram atenuadas, dispensando assim o tratamento diferenciado no fim da vida ativa. No entanto, de acordo com os dados apresentados é também plausível dizer que essa pretensa igualdade não foi alcançada no país. Quando observada a experiência internacional, é indispensável não ignorar as demais políticas públicas associadas à proteção das mulheres e do trabalho reprodutivo empreendidas por países que não possuem mais diferenciações na Previdência. Isso porque, mudanças relacionadas à Previdência não devem ser justificadas ou decididas apenas com base nos dados de expectativa de vida e de natalidade, mas também nas mudanças ocorridas no mercado de trabalho e na divisão do tra-

balho doméstico. Se este não for o caso, pode ser que as mudanças, sejam sob o pretexto de sanear contas públicas, sejam para garantir a sustentabilidade do sistema previdenciário, incorram em punição para mulheres de maior vulnerabilidade.

Referências Bibliográficas

ALÉM, A. C. D. de; GIAMBIAGI, F. Despesa Previdenciária: Análise de sua Composição, Efeitos da Inflação e Bases para uma Alternativa Intermediária de Reforma. Rio de Janeiro: Dep. de Economia da PUC-RIO, 1997. (Texto para Discussão N° 374). 1997. Disponível em <<https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/114>> Acesso em 03 Mar. 2021

AMARAL, Aline Diniz et al. A Questão de Gênero na Idade para a Aposentadoria no Brasil: elementos para o debate. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, N° 2466). Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9235/1/TD_2466.pdf> Acesso em 05 abr. 2021

ANSILIERO, Graziela; COSTANZI, Rogério Nagamine; PEREIRA, Eduardo da Silva. A Pensão por morte no âmbito do regime geral de previdência social : tendências e perspectivas. (Planejamento e Políticas Públicas (PPP) N° 42 - Ipea) Brasília, Jan/Jun 2014. Disponível em <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4179>> Acesso em 25 Abr 2021

ANSILIERO, Graziela; RODRIGUES, Eva. Histórico e Evolução Recente da Concessão de Salários-Maternidade no Brasil. Ministério da Previdência Social, Brasília, Fev 2007. Disponível em

<https://www.gov.br/previdencia/pt-br/images/arquivos/office/3a_090213-144507-483.pdf> Acesso em 24 Abr 2021

BELTRÃO Iwakami Kaizô; NOVELLINO Salet Maria; OLIVEIRA Barreto Eduardo Francisco e MEDICI Cezar André. Mulher e Previdência Social: O Brasil e o Mundo. IPEA, Rio de Janeiro mar. 2004 (Texto para Discussão, Nº 867). Disponível em <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0867.pdf> acesso em 28 Fev 2021.

GIAMBIAGI, Fabio; MENDONÇA, João Luis de Oliveira; BELTRÃO, Kaizô Iwakami e ARDEO, Vagner Laerte. Diagnóstico da Previdência Social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar? (Pesquisa e Planejamento Econômico - PPE) Brasília, IPEA, Nov 2004.

Disponível em <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4344>>. Acesso em 05 Abr 2021

HIRATA, Helena.; Nova Divisão Sexual do Trabalho? Um Olhar Voltado para a Empresa e a Sociedade. Coleção Mundo do Trabalho. São Paulo: Boitempo Editorial. 2002

HIRATA, Helena; ZARIFIAN, Philippe. Trabalho (conceito de). In: HIRATA, Helena et al. (Org.). Dicionário Crítico do Feminismo. São Paulo: Editora UNESP, 2009.p. (251) - (256).

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Estatísticas de Gênero: Indicadores sociais das mulheres no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em:

<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101784_informativo.pdf>. Acesso em: 29 Mar. 2021.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD) - Quarto trimestre de 2019. IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2421/pnact_2019_4tri.pdf>. Acesso em: 11 Mai. 2021.

KERGOAT, Danièle. Divisão sexual do trabalho e relações sociais de sexo. In: HIRATA, Helena et al. (Org.). Dicionário Crítico do Feminismo. São Paulo: Editora UNESP, 2009.p.(67) - (75).

MADALOZZO, Regina; MARTINS, Sergio Ricardo; SHIRATORI, Ludmila. Participação no mercado de trabalho e no trabalho doméstico: homens e mulheres têm condições iguais? Rev. Estud. Fem., Florianópolis, v. 18, n. 2, p. 547-566, Ago. 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2010000200015&lng=en&nrm=iso>. acesso em 25 Fev. 2021.

MADUREIRA, Jane Marchi. Previdência social e mulher no contexto brasileiro. 2004. 97 p. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: <<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/285472>>. Acesso em: 23 Fev. 2021.

MARRI, Izabel Guimarães; WAJNMAN, Simone; ANDRADE, Mônica Viegas. Reforma da Previdência Social: simulações e impactos sobre os diferenciais de sexo. Rev. bras. estud. popul., São Paulo, v. 28, n. 1, p. 37-56, Jun 2011. Disponível em

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_art-text&pid=S0102-30982011000100003&lng=en&nrm=iso>. acesso em 5 Mar. 2021.

MOSTAFA, Joana et al. Previdência e gênero: por que as idades de aposentadoria de homens e mulheres devem ser diferentes?. Brasília: Ipea, 2017. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=29641:nota-tecnica-2017-marco-numero-35-disoc-previdencia-e-genero-por-que-as-idades-de-aposentadoria-de-homens-e-mulheres-devem-ser-diferentes&catid=192:disoc&directory=1> Acesso em 26 Mar. 2021

NAÇÕES UNIDAS. The World's Women: Trends and Statistics. Nova Iorque, 2021. Disponível em: <<https://undesa.maps.arcgis.com/apps/MapJournal/index.html?appid=85520f09c5d747f4b9c4ec858155f1ce>> 22 FEV. 2021

NERY, Pedro Fernando. Reforma da previdência: uma introdução em perguntas e respostas. Textos para discussão 219. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa. Dezembro 2016. Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/528635>> Acesso em 9 Fev. 2021

OCDE (2019), Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris, Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/pensions-at-a-glance-2019_b6d3dcfc-en> Acesso em 23 abr 2021

UGINO, Camila Kimie. A Previdência social brasileira: a negação dos direitos como política. CIÊNCIAS DO TRABALHO, v. 14, p. 50-57, 2019.

UGINO, Camila Kimie. As reformas previdenciárias brasileiras sob a pressão neoliberal. 2011. 107 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

WORLD ECONOMIC FORUM. Global Gender Gap Report 2021. Geneva, 2021. Disponível em:
<http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2021.pdf>
Acesso em 20 Fev. 2021