

Dossiê “Direito ao Desenvolvimento, Estado Neoliberal e Políticas Públicas”

A Reforma da Previdência de 2019 no Brasil e suas Consequências no Aprofundamento das Desigualdades de Gênero e da Feminização da Pobreza

The Brazilian Social Security Reform of 2019 and its Consequences for Deepening Gender Inequalities and the Feminization of Poverty

Las Reformas de la Seguridad Social de 2019 en Brasil y sus Consecuencias para la Profundización de las Desigualdades de Género y la Feminización de la Pobreza

LAILA MARIA DOMITH VICENTE¹

Universidade Federal Fluminense (UFF). Niterói (RJ). Brasil.

RESUMO: O presente artigo se propõe a analisar a Seguridade Social no Brasil pelo viés da feminização da pobreza, levando em consideração o papel das novas regras da Previdência Social para o agravamento desta realidade. Para o embasamento da citada proposta, traçamos um breve relato histórico da constitucionalização da Seguridade Social, assim como de sua importância para a consolidação de princípios constitucionais como o da dignidade da pessoa humana e da solidariedade. Utilizamos como metodologia a análise qualitativa de dados estatísticos, assim como o recurso à pesquisa bibliográfica conceitual e sócio-histórica.

PALAVRAS-CHAVE: Reforma da Previdência; Seguridade Social, direitos sociais; feminização da pobreza; solidariedade social.

ABSTRACT: This article is up to analyze the Social Security in Brazil through the feminization of poverty, taking into account the role of the new rules of the Social Security for the worsening of this reality. To support the mentioned proposal, we draw a brief historical of the constitutionalization of Social Security, as well as its importance for the consolidation of constitutional principles as the dignity of

1 Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-9590-6029>>.

the human person and solidarity. We use as methodology the qualitative analysis of statistical data, as well as the resource of conceptual and socio-historical bibliographic research.

KEYWORDS: Social Security Reform; Social Security, social rights; feminization of poverty; social solidarity.

RESUMEN: Este artículo tiene como objetivo analizar la Seguridad Social en Brasil a través de la feminización de la pobreza, teniendo en cuenta el papel de las nuevas reglas de la Seguridad Social para el agravamiento de esta realidad. Para sustentar la propuesta mencionada, se esboza un breve relato histórico de la constitucionalización de la Seguridad Social, así como su importancia para la consolidación de principios constitucionales como la dignidad de la persona humana y la solidaridad. Utilizamos como metodología el análisis cualitativo de datos estadísticos, así como el uso de investigaciones bibliográficas conceptuales y socio-históricas.

PALABRAS CLAVE: Reforma de la Previdencia Social; Seguridad Social; derechos sociales; feminización de la pobreza; solidaridad social.

INTRODUÇÃO

Em 20 de fevereiro de 2019, o Governo brasileiro encaminhou para o Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição nº 103/2019, que tratou da Reforma da Previdência. A proposta inicial foi muito debatida e alterada nas duas Casas do Congresso, e, no texto aprovado e publicado em 13 de novembro de 2019, muitas das mais prejudiciais medidas que viriam a agravar a situação das mulheres foram, felizmente, amenizadas, apesar de ainda se mostrarem presentes.

Muito se falou, durante o debate acerca da Reforma da Previdência que foi aprovada em 23 de outubro de 2019, sobre as consequências da proposta inicial do Governo sobre o aprofundamento das desigualdades de gênero e, especificamente, no consequente aumento da pobreza com características de gênero ou o que tem sido chamado academicamente de feminização da pobreza (Pearce, 1978).

Postulamos que o debate público, subsidiado pelo debate acadêmico, é um componente decisório para a consolidação de nosso sistema democrático, constitucional e republicano, para que a existência dele seja possível. E isso se mostrou provado no momento em que o debate público, levado às Casas do Congresso por meio das/dos Congressistas, impediu que a PEC da Reforma da Previdência agravasse, ainda mais, a feminização da pobreza no Brasil, que já é uma realidade.

Neste contexto, o presente artigo se propõe a analisar a Seguridade Social no Brasil pelo viés da feminização da pobreza, levando em consi-

deração o papel das novas regras da Previdência Social para o agravamento dessa realidade. Reforçaremos o importante debate sobre a Seguridade Social no País, sob o princípio constitucional da solidariedade social, em contraponto às políticas neoliberais de austeridade fiscal que abismam ainda mais as situações de pobreza e vulnerabilidade social da população em geral, e, no caso em estudo, focaremos no que se refere às mulheres.

Isso porque a proposta inicial governista da Reforma da Previdência não levou em consideração os dados que mostram como as mulheres são prejudicadas no que se refere à concessão dos benefícios da previdência, apresentando um déficit na concessão de benefícios em comparação aos homens, mesmo com as regras anteriores que previam uma compensação legal em face da desigualdade material. Tais dados foram retirados do Boletim Estatístico da Previdência Social (2020).

Assim é que se mostra importante avaliar de que forma a Seguridade Social no Brasil foi histórica e constitucionalmente construída e como a reforma atinge diretamente os pilares que sustentam a sua concepção.

O presente artigo divide-se, portanto, em três partes: a primeira vai nos trazer um breve histórico da Seguridade Social no Brasil, assim como da Previdência Social, demonstrando a sua base constitucional. Nesse momento, apresentaremos os mecanismos de financiamento e as falácias da reforma, em um breve questionamento de até que ponto a Reforma se deu de acordo com a Constituição Federal de 1988. No momento posterior, analisaremos os dados que nos mostram a disparidade em detrimento das mulheres no que se refere ao trabalho e à previdência, assim como apontaremos, na Emenda Constitucional da Reforma da Previdência, as alterações que agravam ainda mais a situação das mulheres. Por fim, na terceira parte deste artigo, analisaremos como no Brasil identificamos o que academicamente tem sido chamado de feminização da pobreza, para apresentar de que maneira a proposta governista da reforma da previdência, em especial, mas também a Emenda Constitucional nº 103 aprovada em 2019, conceitualmente aprofundam a desigualdade de gênero e a feminização da pobreza no Brasil.

A SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL: PERCURSOS HISTÓRICOS

A Seguridade Social no Brasil é um instituto de proteção social criado pela Constituição Federal de 1988, que, em seu art. 194, nos traz expressamente o seu conceito: “A Seguridade Social compreende um conjunto

integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

Portanto, a proteção da Seguridade prevista na Constituição Federal de 1988 será voltada para três áreas sociais que são a Saúde Pública, a Assistência Social e a Previdência Social, que será especificamente o assunto abordado neste artigo. A Saúde Pública se refere a todo o Sistema Único de Saúde (SUS), universal e gratuito, ou, ainda, como nunca é demais lembrar, as palavras da Constituição: “A saúde é direito de todos e dever do Estado”, segundo seu art. 196. A saúde é um direito social fundamental e deve ser contemplado não apenas por medidas de contenção de doenças, e, sim, em seu conceito amplo, por políticas públicas que visem à promoção, à proteção e, eventualmente, à recuperação da saúde. A Assistência Social, assim como a saúde, é direito de todos/todas independente de contraprestação financeira e se refere ao resguardo social das crianças e dos idosos, das pessoas com deficiência, desemprego e desamparo social. Temos, por fim, a Previdência Social, que se volta ao amparo e à segurança alimentar, ela visa trazer a proteção social para as trabalhadoras e trabalhadores, mediante contraprestações, em face de situações alheias ao âmbito decisório da pessoa envolvida, mas que fazem com que ela tenha que se afastar do trabalho e, assim, não consiga garantir o próprio sustento. São situações como doenças, acidentes de trabalho, invalidez e idade avançada.

O nosso olhar histórico nos mostra como, por muito tempo, a Previdência Social foi um mecanismo pensado para a segurança social de homens trabalhadores e “chefes de família”. O contexto histórico de seu surgimento é cúmplice disso, uma vez que, em sua maioria, os homens estavam nas fábricas e eram considerados os principais provedores de sua família. Muita coisa mudou desde então² (Lavinas, 1997), principalmente com os movimentos da segunda onda feminista que lutaram pela independência da mulher, inclusive por meio do autossustento em virtude do trabalho³. Nesse

2 Lena Lavinas(1997) nos mostra, com uma análise minuciosa de dados estatísticos, a inserção, ainda que precarizada e subalternizada, da mulher no mercado de trabalho na década de 1990. Conferir LAVINAS, Lena. Emprego feminino: o que há de novo e o que se repete? *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 41-67, 1997.

3 É comum dividir a história dos movimentos feministas ocidentais em uma periodização e denominar cada etapas de onda. A primeira, a segunda e a terceira ondas do feminismo. Localiza-se a origem do movimento feminista nas últimas décadas do século XIX e primeiras do século XX, com o chamado movimento sufragista que, em largos traços, era um movimento de mulheres que buscavam os direitos civis e políticos básicos, em especial o direito ao voto. O nome em destaque no Brasil fica com Bertha Lutz, graduada em Ciências Naturais

ponto, partiremos agora para um olhar histórico em face da Previdência Social no Brasil, para que, assim, possamos entender os percursos traçados até a Reforma de 2019.

UM POUCO DA HISTÓRIA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Dentro de uma perspectiva histórica e conceitual, o modelo da Seguridade Social no Brasil pode ser considerado misto, está entre o modelo bismarkiano alemão e o inglês beveridgiano.

O primeiro modelo de seguro social no mundo foi criado por Otto Von Bismark na Alemanha, ainda na década de 1880, o seguro saúde em 1883, o seguro acidente em 1884 e o seguro velhice e invalidez em 1889 (Teixeira, 1985). Por outro lado, o Sistema de Lord de Beveridge, conceituado na Inglaterra, toma a sua forma após o fim da Segunda Guerra Mundial, dando origem ao que ficou conhecido como *Welfare State*. Esse sistema social foi desenvolvido na Guerra Fria, e postula que o Estado tem o dever de cuidar do mínimo existencial de cada cidadão, independente da contribuição que esse possa dar. Conforme veremos a seguir, em nosso País, passamos gradualmente da ausência de Seguridade Social, até chegarmos ao sistema misto da Constituição Federal de 1988, uma vez que a Previdência Social é encargo de cada cidadão e de sua contribuição; entretanto, a Assistência Social e a Saúde são universais.

As primeiras formas de seguro social no Brasil foram criadas pelos próprios trabalhadores nas primeiras décadas do século XX (1910 e 1920). Por meio da auto-organização de classe e pressão frente ao setor patronal, os trabalhadores de âmbitos específicos, como o ferroviário, a imprensa, a casa da moeda e os correios, organizaram entre si as contribuições de cada um operário, além de exigirem do âmbito patronal das indústrias uma contribuição para os Fundos de Auxílio Mútuo, como eram chamados (Batichi, 2004). Tais fundos garantiam aos trabalhadores meios de subsistência, caso

em Sorbonne em 1918, em Direito no Rio de Janeiro em 1933, e que fundou, em 1922, a Federação Brasileira pelo Progresso Feminino. A segunda onda do feminismo se dá nas décadas de 1960 e 1970, em especial nos Estados Unidos, em que mulheres brancas, heterossexuais e da classe média reivindicam o direito de autodeterminação no que se refere às roupas, às maquiagens e aos modos de ser, e principalmente a independência a ser conquistada pelo emprego. Por fim, a terceira onda aparece como uma crítica à segunda em que movimentos feministas negros e LGBTI demandam espaço enquanto mulheres, em especial o movimento negro que diz que as mulheres sempre trabalharam, inclusive sob regime de escravidão. A principal crítica da terceira onda do feminismo é frente à universalização do conceito de mulher feito pela segunda onda. Para maiores informações sobre as ondas feministas no Brasil, consultar Vicente, 2015.

ficassem impossibilitados de trabalhar, como no caso de acidente, doença e velhice (Batichi, 2004).

Foi em 1923 que, pela primeira vez, tivemos a regulamentação estatal do seguro social no Brasil, com a criação da Caixa de Aposentadorias e Pensões (CAP), por meio da Lei Eloy Chaves, e exclusivamente para os trabalhadores ferroviários. Lei que marca o início de uma intervenção estatal no campo trabalhista e social (Andrade, 1998). Porém, “a assunção do Estado na gerência do sistema previdenciário brasileiro foi lenta e gradual” (Batichi, 2004, p. 33). A partir da década de 1930, com o início do governo provisório de Getúlio Vargas, o governo criaria várias outras CAPs para os mais diversos âmbitos de trabalho, chegando a 180 CAPs. Entretanto, a criação de cada uma delas dependia da possibilidade de mobilização e resistência das categorias profissionais e esteve longe de atingir todos os âmbitos profissionais, como, por exemplo, ao trabalho rural que, apesar da importância para a economia do País, em virtude da exportação do café, a sua criação nem sequer era cogitada (Batichi, 2004).

Assim, durante o primeiro governo de Getúlio Vargas (1930/1945), as CAPs passam a ser administradas e subsidiadas pelo Estado e se transformam nos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) que possuíam o regime jurídico de autarquias. O custeio tríplice passa a ser previsto pela Constituição Federal de 1934⁴. O custeio tríplice é dividido pela contribuição dos trabalhadores (3% dos ganhos brutos), das empresas (1% da receita bruta, passando a 1,5 em 1926) e do Estado, por meio de um repasse dos consumidores dos produtos dessas empresas de 1,5 a 2% do valor do produto, a denominada “quota da previdência” (Andrade, 1998). Historicamente, esse movimento de assunção pelo Estado da administração da Previdência é compreendido em virtude do aumento da massa de trabalhadores urbanos e de todos os movimentos sociais e políticos que, ao redor do mundo, lutavam pela melhora da situação de vida destes. Tais ventos soprados pelos movimentos sindicais, assim como por movimentos mais amplos, como o comunista e o anarquista, chegam ao Brasil, fato que faz com que o governo de Getúlio Vargas opte por negociar com a classe trabalhadora e mesmo atender a várias de suas reivindicações (Fausto, 2006). Mas compreendemos, assim como Amélia Cohn (1981), que a assunção pelo Estado da previdência possui esse duplo caráter, ainda que atenda a reivindicações

4 Durante muito tempo a Previdência Social serviu, ao revés, para financiar o Estado, uma vez que possuíamos uma massa trabalhadora em formação e uma previdência recém-criada, com muitos ativos e poucos inativos.

trabalhistas, também é uma forma de controle estatal perante as revoltas e greves das massas trabalhadoras.

Por meio da Lei nº 159, de 1935, o governo passa a arcar diretamente com o custeio da “quota da previdência” para desvinculá-lo do custo do preço dos produtos das empresas abarcadas pelos IAPs que recaía ao consumidor final. A partir de então, o Estado passa a ser o responsável direto pela arrecadação, legitimando a intervenção direta nos institutos (Andrade, 1998).

Se, por um lado, o tríplice custeio, subsidiado diretamente pelo Estado, trazia prosperidade e tornava sólida a Previdência Social; por outro, o governo, “a partir de meados de 30, transforma a previdência no principal ‘sócio’ do Estado no financiamento ao processo de industrialização do País” (Andrade, 1998, p. 51), justamente por conta do superávit já citado. E é assim que se forma a base para a primeira crise financeira da previdência.

Portanto, foi em 1960 que o governo unificou as legislações dos IAPs criando um sistema único para os trabalhadores privados, por meio da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que uniformiza as contribuições e os benefícios. Passo seguinte, em 1966, foi a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que esvaziou a participação dos trabalhadores na gestão (Andrade, 1998).

Desde os primórdios do surgimento da Previdência Social, mesmo em suas formas mais iniciais, sempre se afirmou que ela apenas se manteria caso tivesse várias fontes de financiamento. Tríplice custeio desde o início; entretanto, por muito tempo todo o custeio recaiu às costas dos trabalhadores e das trabalhadoras.

Antes da reforma de 1966 as contribuições das empresas eram simplesmente, digamos assim, postergadas... a partir de então, a legislação é rigorosa, prevê correção monetária, sanções etc. e as empresas já não podem “adiar” seus compromissos com a previdência; mas podem fazer uso do poder oligopólico e repassá-los aos preços. Nem as empresas, nem a União, portanto, suportam financeiramente a Previdência Social. (Braga *apud* Andrade, 1998, p. 63)

Após o processo de abertura política na década de 1980, e com a nova Constituição Federal, é que foi possível repensar os rumos da Previdência Social, e torná-la uma Seguridade Social ampla, com fontes diversas de financiamento. Teríamos novidades importantes, como: 1) a introdução do piso previdenciário a partir do salário-mínimo; 2) a inclusão dos traba-

lhadores rurais como segurados especiais; 3) a inclusão de idosos e pessoas com deficiência, membros de famílias de baixa renda – renda *per capita* até 1/4 do salário-mínimo, na concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC); 4) a diferenciação do regime para mulheres em virtude da dupla/tripla jornada e dificuldade na manutenção do emprego por longos períodos e, portanto, da manutenção da contribuição. Além, é claro, de toda a desigualdade de gênero estrutural que se verifica nas relações de trabalho e emprego. É assim que resta claro, portanto, que não se trata mais de seguro, e sim de Seguridade Social, em sintonia com os princípios constitucionais de dignidade da pessoa humana, solidariedade, igualdade, entre outros.

A ABERTURA POLÍTICA E A CONSOLIDAÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL

Portanto, desde a Constituição de 1988, a Previdência Social no Brasil está inserida no sistema mais amplo da Seguridade Social, que contempla ainda a Saúde Pública e a Assistência Social. E a Seguridade Social possui as importantes características de diversidade de financiamento, da solidariedade intergeracional e de repartição. Iremos descrever brevemente algumas das principais características da Seguridade Social no Brasil, para que possamos nos lembrar, e compreender, como as medidas de igualdade material destinadas às mulheres são direitos que não podem ser ignorados.

A Solidariedade Intergeracional e Sistema de Repartição Simples nos diz que as trabalhadoras e os trabalhadores que estão trabalhando contribuem para a previdência (ativos), enquanto aquelas pessoas – que já contribuíram e atingiram os requisitos de idade e tempo de contribuição (inativos) – recebem os valores da aposentadoria. As pessoas que não tiveram condições de contribuir ao longo da vida e estejam em situação de miséria social/familiar receberão o denominado Benefício de Prestação Continuada (BPC). O BPC também é destinado aos deficientes físicos e faz parte da Assistência Social, e não especificamente da Previdência.

Sobre a Diversidade de Financiamento, podemos dizer que a Constituição Federal de 1988 preparou um sistema de blindagem para a Seguridade Social, para torná-la menos vulnerável aos ciclos econômicos, dada a importância desta para a garantia da cidadania e do mínimo existencial dos cidadãos. Portanto, podemos considerar como uma falácia da argumentação do governo e dos defensores da reforma da previdência o denominado *Déficit* da Previdência. É constantemente afirmado que a previdência tem um enorme e incontrolável déficit e que, com o aumento da expectativa de

vida da população, ele tende a aumentar a cada ano. A Constituição Federal de 1988, a constituição cidadã, duramente conquistada após 21 anos de ditadura militar, teve um processo constituinte que foi dialógico, ou seja, foram ouvidos os diversos movimentos sociais, mas também os sindicatos patronais e representantes das elites do País. E foi justamente para garantir a preservação da Previdência ao longo dos tempos que a CF/1988 estabeleceu que a Previdência Social fizesse parte da Seguridade Social e que esta fosse suportada por três entes diversos, os empregados, os empregadores e o Estado, e não apenas pelos trabalhadores, e com fontes básicas diversificadas e vinculadas de financiamento.

Tudo isso está previsto no art. 195 da CF/1988, que diz que a Seguridade Social será financiada por toda a sociedade, de forma direta ou indireta, e mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e ainda estabelece expressamente as contribuições sociais vinculadas, que são: 1) os empregados com as suas contribuições mensais, *mas não só*; 2) os empregadores com a contribuição referente a cada empregado, prestador de serviço, receita, faturamento e lucro. E aqui temos dois impostos vinculados que são importantes e que financiam a Seguridade Social, que é a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); 3) receitas de concursos de prognósticos; 4) Contribuição Social sobre Bens e Serviços Importados.

Nesse ponto, citamos o estudo da economista e pesquisadora Denise Gentil (2006), que, em sua tese de doutorado, nos aponta como os cálculos financeiros que afirmam o “déficit da previdência”, na realidade apenas utilizam, de forma contrária à constituição, a contribuição dos trabalhadores formais e autônomos como fonte de financiamento da Previdência Social, quando a Constituição Federal estabelece para a Seguridade Social, da qual a Previdência é parte, uma fonte de financiamento muito mais ampla, conforme acabamos de citar.

Ainda, de acordo com a Constituição Federal, dentro da Previdência Social no Brasil, existem no Brasil três tipos de regimes: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e o Regime Complementar de Previdência Social (RCPS). O RPPS é o regime dos servidores públicos e dos militares que possuem regras próprias. O RPPS dos servidores públicos, em alguns pontos, torna mais difícil a aposentadoria pela reforma, mas o dos militares praticamente não foi modificado. Eduardo Fagani (2019) nos alerta da importância de diferenciar os Regimes

da Previdência, ao contrário do que foi feito pelo debate proposto pelos apoiadores da reforma, pois apresenta-se a ideia de que existe um “sistema previdenciário único, todo ele contaminado por privilégios – o que não é verdade” (Fagani, 2019, p. 36). Uma vez que o regime que de fato irá sofrer grandes prejuízos, e que afeta a maior parte da população brasileira, alheia a qualquer tipo de privilégios, principalmente as mulheres em situação de pobreza, é o RGPS e, portanto, é dele que iremos nos ater com mais atenção agora.

RETROCESSOS: O PÓS-CONSTITUINTE

Para seguirmos o delinear histórico, logo após a abertura política no País, uma enxurrada de medidas neoliberais foram implementadas no Brasil. Assim é que a propalada primeira “crise da previdência” pós-constitucional acontece na década de 1990, quando, no governo de Fernando Collor, temos a união dos fatores que, podemos dizer, se repetem no ano da Reforma da Previdência de 2019: 1) desemprego – portanto, diminuição no numerário dos ativos de contribuição; 2) os inúmeros projetos de reforma que criam alarmismo e aceleram o movimento de aposentadoria; 3) o natural e previsto aumento do número de inativos em virtude da idade e do aumento da expectativa de vida; e, principalmente, d) a Desvinculação das Receitas da União (DRU), que faz com que as receitas constitucionalmente vinculadas à Seguridade Social possam ser desviadas para outras despesas, como, por exemplo, pagamento de juros aos bancos. Foi criada em 1994 com o nome Fundo Social de Emergência (FSE) e mantém-se até hoje com aumento do percentual para 30% pelo governo. O FSE foi criado na justificativa emergencial (como o nome já diz) de subsidiar o plano real, mas até hoje permanece, e no governo de Michel Temer tal índice foi aumentado de 20 para 30% em seu percentual.

No mesmo sentido, citamos Fagnani (2019, p. 30):

Não se admite o óbvio: a ampliação do desemprego e da informalidade derubou as receitas da contribuição dos empregados e empregadores para a Previdência; a atividade econômica débil reduziu o faturamento e os lucros das empresas sobre os quais incidem as contribuições sociais que financiam a Seguridade; a Reforma Trabalhista, que cria postos de trabalho temporários, parciais, precários e intermitentes, prejudicou a arrecadação previdenciária. E não se faz ajuste fiscal com reforma excludente da Previdência, porque há fortes movimentos de antecipação das aposentadorias, que ampliam os gastos.

RETROCESSOS NO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL PARA A CAPITALIZAÇÃO

Apenas a título de menção, vamos demonstrar como historicamente se mostra um grande retrocesso a proposta de capitalização da previdência contida na PEC 6/2019, que não foi acolhida no Legislativo, e, portanto, não faz parte da Emenda Constitucional nº 103/2019.

No sistema de capitalização, cada trabalhador seria responsável pelo recolhimento e pela aplicação do valor mensal de contribuição. Não teríamos nessa hipótese a solidariedade intergeracional, o custeio tripartido e a garantia social contra eventualidades da vida que nos impossibilitem, temporária ou permanentemente, para o trabalho. Como vimos neste percurso histórico, a Seguridade Social e a Previdência foram conquistas dos trabalhadores e das trabalhadoras ao longo dos tempos no País.

Além disso, com a retirada das contribuições na Seguridade Social, já que os ativos migrariam para o Sistema de Capitalização, isso de fato ruiria a Previdência Social. Além do mais, o parágrafo que tratava o assunto da Capitalização na Proposta de Emenda à Constituição não a coloca como um sistema tripartido de financiamento, ou seja, ainda que traga o termo alternatividade, com a possibilidade de o empregado escolher entre os sistemas, obviamente que nenhum empregador iria contratar no modelo da Seguridade Social, além de que muitos poderiam optar por demitir as pessoas que ainda estivessem sob a égide da Seguridade Social para contratar novos empregados no sistema de capitalização.

Nesse sentido, concordamos com a tese do livro de Eduardo Fagnani (2019), que nos demonstra que o propósito velado da reforma da previdência de 2019 é o de dismantelar a Seguridade Social no Brasil, e, consequentemente, o pacto constitucional de 1988. As reformas neoliberais, ainda segundo o autor, entre 1990 e 2019, exigem a eliminação do capítulo “Da Ordem Social” da Constituição Federal.

Antes de analisarmos os dados referentes à disparidade do alcance da previdência para as mulheres, proporemos a análise conceitual da feminização da pobreza.

ASPECTOS CONCEITUAIS DA FEMINIZAÇÃO DA POBREZA E A REALIDADE BRASILEIRA

O conceito de feminização da pobreza foi criado pela pesquisadora Diane Pearce (1978), em 1978, e se refere ao aumento dos níveis de pobreza na situação social de mulheres e, principalmente, de lares chefiados por

mulheres e monoparentais. Podemos compreender tal situação se pensarmos no aspecto histórico e cultural que faz com que, na grande parte das vezes, as mulheres sejam as únicas responsáveis pelo sustento e pela criação dos filhos, aliado ao aumento das famílias monoparentais, assim como pelo cuidado dos idosos (Ferreira, Isaac e Ximenes, 2018), ou de pessoas que por motivos diversos se tornem incapazes de prover o próprio sustento. Todos esses fatores, acompanhados da desigualdade salarial e do menor espaço no mercado de trabalho para as mulheres, fazem com que a pobreza tenha causas específicas vinculadas às questões sociais de gênero.

O estudo de Pearce (1978) demonstrou a existência de alguns determinantes de gênero na pobreza das mulheres. Seriam eles: 1) o aumento do número de famílias monoparentais, nessas a grande maioria é composta pela mulher e seu(s) filho(s), ou seja, famílias em que se verifica o abandono do filho pelo genitor masculino; 2) a disparidade na participação no mercado de trabalho, conforme dados que serão aqui apresentados; 3) a desvalorização econômica e social das atividades realizadas por mulheres; 4) a desigualdade na ocupação de cargos de gestão e a falta de oportunidade na tomada de decisões sociais (Santos e Souza, 2015).

Portanto, o termo *feminização da pobreza* se refere a uma tendência ao aumento do fenômeno da pobreza no universo das mulheres, ou, em especial, de famílias monoparentais chefiadas por mulheres, uma vez que muitos estudiosos restringem o fenômeno e as suas determinantes a tais famílias. Concordamos com a definição de Costa, Pinheiro, Medeiro e Queiroz (2015, p. 16), que nos traz a feminização da pobreza como

um aumento da proporção de pobres entre as mulheres ou um agravamento de sua pobreza (uma redução da renda das mulheres pobres) caracterizaria a feminização da pobreza. Em outras palavras, seria uma piora absoluta nos indicadores de pobreza para as mulheres.

Concordamos ainda que a dimensão exponencial da pobreza não é em si feminina, mas sim um fenômeno que possui dimensões estruturais específicas da situação social das mulheres ou, nas palavras dos autores supracitados, a “feminização da pobreza”, nesse caso, “seria entendida não como uma elevação absoluta ou relativa da pobreza entre as pessoas de sexo feminino, mas como o aumento de uma ‘dimensão feminina’ da pobreza, relacionada à estrutura familiar” (Costa, Pinheiro, Medeiro e Queiroz, 2015, p. 16).

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano (PNUDH, 2019) apontava, em 1995, ano em que se fez referência pela primeira vez a dados relativos ao gênero, 70% da população pobre do mundo eram mulheres. No ano de 2019, a situação não mostrou grandes melhoras, segundo o relatório:

A combinação de baixos rendimentos com dependentes conduz à sobrerrepresentação das mulheres entre as pessoas pobres, durante a sua idade fértil: as mulheres apresentam uma probabilidade de residência num agregado familiar pobre, entre os 25 e os 34 anos de idade, superior, em 22 por cento, à dos homens. (PNUDH, 2019, p. 162)

Mais uma vez em uma perspectiva interseccional, se as mulheres recebem cerca de 30% a menos do que os homens para ocuparem os mesmos cargos, segundo dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), de 2019, as mulheres negras recebem 70% a menos. As mulheres lésbicas e bissexuais por sua invisibilidade não estão nos dados estatísticos e as mulheres transsexuais estão ainda muito mais excluídas do mercado de trabalho. Assim que, se pensarmos na questão do acesso à Previdência Social, essas mulheres tem ainda mais o acesso impossibilitado.

Cabe considerar ainda o que a pesquisadora brasileira Lena Lavinas (1997) nos traz sobre a crescente da empregabilidade entre mulheres na década de 1990: o aumento do emprego das mulheres em trabalhos qualificados em detrimento dos homens é permeado por uma condição, a redução do salário. Apenas no âmbito dos trabalhos autônomos e qualificados é que se percebe, segundo os dados analisados pela autora, um maior crescimento salarial das mulheres em equiparação ao dos homens. Ou seja, no âmbito da pobreza, mantém-se e alarga-se a desvantagem das mulheres.

Portanto, em virtude de determinantes estruturais voltados para questões referentes ao gênero, existe uma pobreza que atinge especificamente as mulheres.

ANÁLISE DE DADOS QUE NOS MOSTRAM A DISPARIDADE EM DETRIMENTO DAS MULHERES NO QUE SE REFERE AO EMPREGO E À PREVIDÊNCIA

Para seguirmos na proposta do presente artigo, a partir de agora iremos demonstrar, por meio da análise de dados estatísticos, como existe uma disparidade entre a possibilidade da contribuição previdenciária regular das mulheres, o que lhes impede de adquirir a aposentaria e receber os benefícios previdenciários.

Desde a década de 1960 com o INPS existe a diferenciação na idade para a aposentadoria das mulheres em relação aos homens: 65 anos para os homens e 60 para as mulheres. Sabemos que isso não é um privilégio; muito pelo contrário, é uma singela forma de ação afirmativa para uma situação desigual. A situação da mulher no mercado de trabalho sempre foi precarizada, o que, em muitas circunstâncias, impede qualquer possibilidade de aposentadoria, mesmo com a diminuição da idade e do tempo de contribuição. Para confirmar tal assertiva, podemos trabalhar com dados secundários advindos de pesquisa dos Anuários da Previdência Social, do IBGE, da PNDA e do Dieese e de pesquisas já realizadas sobre o assunto (Santos e Souza, 2015).

Vamos pensar em uma situação hipotética, mas cotidiana: uma mulher com 30 anos de idade, além de possuir mais dificuldade de inserção no mercado de trabalho e receber um salário 27% inferior ao homem para cargos semelhantes, o que vai gerar valores menores de contribuição, ainda muitas vezes vai passar pela situação social da gravidez, que equivale a uma jornada de trabalho, já que se trata do trabalho social de reprodução da mão de obra que não é remunerado (Federici, 2014). Assim, podemos falar de jornadas duplas e triplas: jornada regular de trabalho + trabalho não remunerado de reprodução da espécie humana + regeneração da força de trabalho (cuidado do lar e alimentação da família). Além do fato de que grande parte das mulheres não voltam ao emprego após a gravidez, assim diminuimos o tempo de contribuição. Segundo o Dieese (2017), em dezembro de 2015, o valor médio de benefícios pagos aos homens foi de R\$ 1.260,41 e às mulheres de apenas R\$ 954,78, uma diferença de 32% a menos em detrimento das mulheres.

No último trimestre de 2018, segundo o IBGE, 52% das pessoas em idade para trabalhar eram mulheres. Entretanto, apenas 45% das pessoas ocupadas eram mulheres e das desocupadas 52%. Do total de pessoas desempregadas e sem pressionar o mercado, 65% eram mulheres. Ainda, a taxa de participação dos homens no mercado de trabalho era de 71,5%; e, das mulheres, de 52,7%.

Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Comuns – PNDA (Dieese, 2019), os dados apresentados pelo Anuário Estatístico da Previdência Social referente ao ano de 2013, de um total de 291.306 pessoas que aposentaram por tempo de contribuição, 195.211 são homens, enquanto apenas 96.095 são mulheres (Santos e Souza, 2015), sendo im-

portante frisar que tal diferença aumenta à medida que as faixas de valor no piso previdenciário (salário) também aumentam.

Dados da PNDA (Dieese, 2019) mostram ainda que as mulheres dedicam cerca de 21 horas semanais aos afazeres domésticos, enquanto os homens apenas 11 horas semanais. Além disso, referente aos rendimentos provindos de trabalhos formais/informais, a remuneração média dos homens era 28,8% superior à das mulheres. Em algumas áreas em que as mulheres são maioria, como educação, saúde e serviços sociais, essa diferença é ainda mais acentuada: a remuneração masculina chega a 67,2% maior do que a feminina. As taxas de desocupação femininas também são muito superiores às masculinas, em 2018, enquanto as mulheres se encontravam no percentual de 13,5%, os homens estavam em 10,1%, para os homens. Na faixa de idade entre 19 a 24 anos, marcada por altas taxas de desemprego, 27,2% das mulheres estavam desocupadas. Do total de mulheres ocupadas, 23,3% trabalhavam sem carteira de trabalho e 23,9% estavam em atividades por conta própria ou auxiliares da família, isso quer dizer que 47% das mulheres inseridas no mercado de trabalho não possuíam registro em carteira, o que dificulta a contribuição previdenciária e a contagem de tempo de contribuição para a aposentadoria. Por isso, mais de um terço (35,5% ou 14,5 milhões) declararam não estar contribuindo para a Previdência naquele momento. Esse percentual é de 62% entre as trabalhadoras domésticas e de 68% entre as “por conta própria” (Dieese, 2019).

Por fim, segundo o Dieese (2019), as mulheres correspondiam a 62,8% do total de aposentadorias por idade concedidas no RGPS, contra apenas 37,2% de homens em 2017. Por outro lado, nas aposentadorias por tempo de contribuição, os homens correspondiam a 68,1% e as mulheres a 31,9%, o que demonstra o que postulamos por aqui: que as mulheres não conseguem, em virtude de questões estruturais, permanecer empregadas por longos períodos, deixando de contribuir, assim, para a previdência.

É importante nos posicionarmos ainda no que se refere à intersecção de gênero e raça, trazendo mais dados que nos mostram que entre as mulheres também existem grandes disparidades em torno dos rendimentos recebidos, em virtude da dupla discriminação no mercado de trabalho sofrida pelas mulheres negras. O rendimento médio das mulheres brancas era 70,5% maior do que o das mulheres negras e 67,3% maior do que o recebido pelas mulheres pardas (Dieese, 2019).

Ao analisarmos os dados trazidos, podemos concluir que os números apresentam um contingente expressivo de mulheres fora da força de trabalho, a precariedade de seus vínculos, menor rendimento e menor jornada de trabalho remunerado, além de maior taxa de desocupação.

Ainda é importante acrescentar que as convenções sociais de gênero fazem com que as mulheres possuam o dever de cuidado tanto para as crianças quanto para os idosos (Ferreira, Isaac e Ximenes, 2018). O que, em última instância, a exclui dos espaços públicos e dificulta o acesso ao mercado de trabalho e, principalmente, aos cargos mais altos, uma vez que é dado para ela o papel prioritário, e discriminatório, de cuidar dos homens e da família.

A REFORMA DA PREVIDÊNCIA DE 2019 E SEUS EFEITOS QUE AGRAVAM AINDA MAIS A SITUAÇÃO DAS MULHERES

De forma geral, o desmantelamento da Seguridade Social nos moldes do projeto da Reforma da Previdência de 2019 vai ampliar ainda mais a já alarmante desigualdade social brasileira, dado que a Seguridade Social é um dos principais mecanismos de proteção social e correção das desigualdades de renda no País (Fagnani, 2019)⁵.

Nesse passo, pretendemos trazer alguns aspectos da reforma da previdência no que se refere especificamente às mudanças que atingem as mulheres, agravando a sua condição de vulnerabilidade social.

A PEC 6/2019, no que se refere às trabalhadoras do RGPS, previa que a idade mínima para a aposentadoria das mulheres subisse de 60 para 62 anos de idade e que o tempo de contribuição aumentasse de 15 para 20 anos. A Emenda Constitucional nº 103, por fim, após os debates parlamentares, manteve o aumento da idade para 62 anos, mas manteve o tempo de contribuição em 15 anos. A aposentadoria por tempo de contribuição foi extinta.

No que se refere ao valor do benefício previdenciário, para que as mulheres atinjam 100% da média das contribuições, ela deve contribuir por 35 anos. Ainda há prejuízo no que se refere ao cálculo da média de contri-

5 “A Seguridade Social transfere renda diretamente para mais de 40 milhões de brasileiros; e, indiretamente, para mais de 120 milhões de indivíduos (considerando-se que cada beneficiário tenha, ao menos, mais dois membros na família), sendo que cerca de 70% desses benefícios equivalem ao piso do salário-mínimo.” (Fagnani, 2019, p. 181)

buição. Antes da reforma, ele era baseado nas 80% maiores contribuições e hoje ele se dá com base no total das contribuições. Sabe-se que, em regra, os salários de início de carreira são muito mais baixos que os salários com que a pessoa venham a terminar a sua carreira.

Sabe-se ainda que as mulheres, em virtude das condições estruturais em que se encontram, são as beneficiárias das pensões por morte. Isso em virtude da condição de dependência estrutural a que estão submetidas, assim como pelo papel social de cuidadora a que estão encarregadas (Ferreira, Isaac e Ximenes, 2018). Assim, atingindo diretamente as mulheres, a Reforma da Previdência mudou as regras da pensão por morte. O valor atualmente será de 50%, acrescido de 10% por dependente do valor da aposentadoria da pessoa falecida. Antes da reforma, a pensão era o valor integral do benefício de aposentadoria do segurado que faleceu ou de seu salário de contribuição, no caso dele não ter aposentado. Em 2017, 84% dos dependentes recebedores eram mulheres, segundo o relatório técnico do Dieese (2019). Segundo o mesmo relatório, 46,4% eram de pensões de até um salário-mínimo e 35% de um a dois salários-mínimos, ou seja, os valores já eram muito baixos e agora serão a metade. Tal medida vai incidir de modo muito cruel nas mulheres, pois

a importância das pensões por morte para as mulheres é grande, sobretudo para a composição da renda de idosas, na faixa etária de 65 anos ou mais. Segundo dados da PNAD 2015, enquanto 26,4% das mulheres dessa faixa etária eram pensionistas e 61,1%, aposentadas; os homens nessa condição eram apenas 2,8%, no caso das pensões por morte, e 78,3%, no caso dos aposentados. (Dieese, 2019, p. 16)

Citaremos mais uma mudança que atingiria diretamente as mulheres, as alterações no Benefício da Prestação Continuada (BPC), ainda que outras poderiam ser apresentadas, mas consideramos essa uma das mais cruéis pela miserabilidade a que ela iria incidir um grande número de mulheres, perfazendo exatamente o que, como vimos, doutrinariamente é chamado de feminização da pobreza.

Essa medida é, de longe, a mais perversa de todas as que compõem o conjunto da obra da proposta de reforma e guarda relação com a elevação da idade de aposentadoria das mulheres e o enrijecimento dos critérios de cálculo do benefício, que estimulam aposentadorias tardias. (Dieese, 2019, p. 16)

O BPC trata-se de um benefício previsto na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) correspondente a um salário-mínimo e direcionado para

dois grupos de pessoas em situação de pobreza: as pessoas com deficiência e os idosos. A condição de pobreza é definida por uma renda familiar menor que um quarto do salário-mínimo por pessoa e para os idosos a idade mínima para a concessão do benefício é 65 anos. O texto inicial da PEC proposta pelo governo visava reduzir para 400 reais o benefício para idosos de 60 a 70 anos e um salário-mínimo apenas a partir de 70 anos. Essa foi mais uma medida retirada do texto final, após os debates públicos parlamentares.

Sabe-se que 59% dos benefícios de BPC ao idoso, segundo o Anuário da Previdência de 2017 (Dieese, 2019), foram concedidos às mulheres, e isso é o resultado da dificuldade que as mulheres têm de contribuir linearmente à previdência, conforme já abordamos nos parágrafos anteriores. Portanto, a medida supracitada atingiria diretamente às mulheres e, conforme propomos no capítulo anterior, “a pobreza tem cara de mulher”, nos termos do Relatório do Desenvolvimento Humano de 1995 do IBGE (1995), assim, resta claro que a PEC 103/2019 possuía o condão de aprofundar ainda mais a realidade da feminização da pobreza no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: A REFORMA DA PREVIDÊNCIA E O AGRAVAMENTO DA FEMINIZAÇÃO DA POBREZA NO BRASIL

A Seguridade Social no Brasil foi um instituto consolidado na Constituição Federal de 1988, após um longo percurso histórico de lutas dos trabalhadores e das trabalhadoras. Avaliamos no presente artigo, inclusive por meio da análise de dados estatísticos, como a Previdência Social, por suas características históricas, abrange muito mais os homens do que as mulheres, uma vez que essas enfrentam diversas dificuldades para conseguir cumprir o tempo de contribuição necessário à aposentadoria. Portanto, as medidas equalitárias de diferenciação são necessárias.

Nesse sentido, postulamos como a Reforma da Previdência atinge diretamente as mulheres e agrava a condição de desigualdade em que elas se encontram. A Reforma da Previdência aprofunda as desigualdades de gênero no Brasil, contribuindo para o que foi chamado academicamente de feminização da pobreza, ou seja, a Reforma tem a possibilidade de jogar na pobreza um percentual grande de mulheres, conforme analisamos.

Nesse sentido, a importância de reconhecer tal realidade é justamente a formulação de políticas públicas que possam minorá-la, até que de fato possamos eliminar as diversas situações de pobreza e miserabilidade em nosso País. Assim é que, de acordo com as análises que viemos fazendo até

aqui sobre, primeiro, a importância da Seguridade Social para a garantia da dignidade da pessoa humana e da cidadania; segundo, a análise dos dados que demonstram como a Seguridade Social, mais especificamente a Previdência Social, possui uma defasagem ao contemplar mulheres em face dos homens; e, por fim, a nossa principal crítica se concretiza ao demonstrarmos como a Reforma da Previdência de 2019 terá o condão de aumentar o fenômeno da feminização da pobreza.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Eli Gurgel. (Des)Equilíbrio da Previdência Social brasileira 1945-1997: componentes econômico, demográfico e institucional. Tese de Doutorado apresentada ao Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG. Minas Gerais, 1999.
- BATICH, Mariana. Previdência do Trabalhador: uma trajetória inesperada. *São Paulo em Perspectiva*, (18) 3, 33-40, 2004.
- BOLETIM Estatístico da Previdência Social. Secretaria de Políticas de Previdência Social, Coordenação Geral de Estatística, Demografia e Atuária, v. 25, n. 8, ago. 2020.
- COHN, Amélia. *Previdência social e processo político no Brasil*. São Paulo: Moderna Ltda., 1981.
- COSTA, Joana Simões; PINHEIRO, Luana; MEDEIROS, Marcelo; QUEIROZ, Cristina. *A face feminina da pobreza: sobre-representação e feminização da pobreza no Brasil*. Brasília: Ipea, 2005.
- DIEESE – Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos. As mulheres na mira da reforma da Previdência. Nota Técnica nº 171, 2017.
- _____. PEC 6/2019: as mulheres, outra vez, na mira da reforma da Previdência. Nota Técnica nº 202, 2019.
- FAUSTO, Boris. *A história do Brasil*. 12. Ed.. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.
- FAGANI, Eduardo. *Previdência: o debate desonesto: subsídios para a ação social e parlamentar: pontos inaceitáveis da reforma de Bolsonaro*. São Paulo: Contracorrente, 2019.
- FEDERICI, Silvia. *El Calibán y la Bruja*. 4. ed. Madrid: Traficantes de Sueños, 2014.
- FERREIRA, Camila Rafael; ISAAC, Letícia; XIMENES, Vanessa Santiago. Cuidar de idosos: um assunto de mulher? *Estudos Interdisciplinares em Psicologia*, Londrina, v. 9, n. 1, p. 108-125, abr. 2018.
- GENTIL, Denise Lobato. A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira: análise financeira do período 1990-2005. Tese de Doutorado. Instituto

de Economia – Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, UFRJ. Rio de Janeiro, 2006.

IBGE. Coordenação de População e Indicadores Sociais. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*: Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

_____. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD contínua: 4º trimestre de 2018.

_____. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD anual: 2017.

LAVINAS, Lena. Emprego feminino: o que há de novo e o que se repete. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 41-67, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 21 fev. 2021. DOI: <<https://doi.org/10.1590/S0011-52581997000100003>>.

PEARCE, Diane. The feminization of poverty: women, work and welfare. *Urban and Social Change Review*, v. 11, 1978.

SANTOS, Aline Fagundes; SOUZA, Sidimara Cristina. O agravamento do processo de feminilização da pobreza a partir das atuais propostas de Reforma do Regime Geral de Previdência Social no Brasil. *Juris*, Rio Grande, v. 24, p. 11-38, 2015.

TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. Política social e democracia: reflexões sobre o legado da seguridade social. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 1(4), 400-417, 1975.

VICENTE, Laila Maria Domith. Constelações vadias: enlaces entre produções de subjetividade e performatividades de gênero. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Psicologia – Estudos da Subjetividade – UFF. Rio de Janeiro, 2015.

Sobre a autora:

Laila Maria Domith Vicente | E-mail: lailamdv@gmail.com

Possui Doutorado em Psicologia pela Universidade Federal Fluminense – UFF (2015). Master em Teoria Crítica e Estudos Museísticos pelo Programa de Estudios Independientes (PEI) del Museo d'Art Contemporani de Barcelona (MACBA) e pela Universitat Autònoma de Barcelona – UAB (2015). Mestrado em Psicologia pela Universidade Federal Fluminense – UFF (2007). Graduação em Direito pela Faculdade de Direito de Vitória – FDV (2004). Professora Universitária na disciplina de Psicologia Jurídica. Atua academicamente, principalmente, nos seguintes temas: Estudos da Subjetividade, Direito e Psicologia, Estudos de Gênero e Sexualidades e interfaces diversas entre o Direito, a Subjetividade e o Cinema/Audiovisual.

Data da submissão: 31 de outubro de 2020.

Data do aceite: 11 de janeiro de 2021.