

DIFERENÇAS NA LEGISLAÇÃO À APOSENTADORIA ENTRE HOMENS E MULHERES: BREVE HISTÓRICO

Ana Amélia Camarano¹

1 INTRODUÇÃO

A Previdência Social brasileira trata das contingências que implicam a perda da capacidade laborativa do trabalhador, ou seja, de gerar a sua própria renda. Esta pode advir da morte, de acidentes, de doenças incapacitantes, da idade avançada, da maternidade, do desemprego etc.

Desde o final do século XIX, homens e mulheres têm sido tratados diferencialmente pelas legislações previdenciárias de vários países.² Desde então, um grande número de países reconheceu a necessidade de proteger a mulher por ocasião do parto, por meio da proteção de seu emprego antes e depois desse acontecimento, resguardando-a de possíveis prejuízos materiais. A proteção da mulher no que diz respeito às questões trabalhistas e de seguridade social visa à promoção da igualdade entre os sexos (Beltrão *et al.*, 2002).

A legislação atual brasileira estabelece que a mulher pode aposentar-se cinco anos antes do que os homens, no caso da aposentadoria por idade, e/ou contribuir cinco anos menos, no caso da aposentadoria por tempo de contribuição, embora vivam quase oito anos a mais. Esse tratamento tem sido atribuído às diferenças biológicas e socioculturais entre os sexos, o que leva a desigualdades no mercado de trabalho, na estrutura familiar e no nível de escolaridade.

A reforma da Previdência proposta pelo governo pretende estipular uma idade mínima para a aposentadoria por tempo de contribuição de 65 anos para homens e mulheres e estabelecer um tempo mínimo de contribuição de 25 anos para ambos os sexos. As razões alegadas para essa proposta são: as mulheres vivem mais do que os homens; não é função da Previdência corrigir desigualdades do mercado de trabalho; as regras de transição servirão para preparar a população ativa atual para a equiparação; e muitos países já equipararam as idades.

1. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

2. Em 1919, na 1ª Conferência Internacional do Trabalho, promovida pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), foi formulada a primeira convenção internacional, que tratava de questões relacionadas à proteção à maternidade, iniciando a discussão e a formulação de instrumentos internacionais dedicados à proteção dos direitos da mulher no campo previdenciário (Beltrão *et al.*, 2002).

Este trabalho pretende discutir brevemente se as condições que justificaram os diferenciais de gênero na legislação previdenciária ainda prevalecem ou se mudaram no sentido de uma redução das diferenças, o que justificaria a equiparação das idades. Está dividido em cinco seções, sendo a primeira esta introdução. A seção 2 trata da evolução dos diferenciais biológicos, ou seja, na reprodução e na mortalidade. A seção 3 discute os diferenciais socioculturais, o papel social da mulher e a legislação pertinente. Algumas mudanças na legislação internacional são apresentadas na seção 4. Por fim, na seção 5 discute-se algumas implicações das mudanças previstas para a legislação brasileira.

2 REPRODUÇÃO E MORTALIDADE

No que tange à legislação previdenciária, a principal diferença entre os sexos reside no papel da mulher na reprodução da sociedade. Isto implica gestação e amamentação dos filhos, o que demanda tempo e cuidados médicos durante a gravidez e no período pós-natal. Por isto, a existência de benefícios diferenciados que assegurem proteção à mulher no desempenho dessas funções é considerada natural (Beltrão *et al.*, 2002). Os primeiros mecanismos de proteção foram: estabilidade no emprego durante a gravidez e no período pós-natal; afastamento do trabalho no período perinatal; vencimentos parciais ou integrais garantidos durante o período de afastamento; ajuda de custo para as despesas de parto etc. (*op. cit.*).

É vasta a literatura que aponta para os custos de oportunidade no mercado de trabalho que a maternidade impõe à mulher, o que justifica uma “compensação” dada a elas pela legislação previdenciária.³ Mas a literatura aponta também para uma acentuada queda da fecundidade em quase todos os países do mundo, inclusive no Brasil, que vem acompanhada do crescimento da proporção de mulheres que chegam ao final do período reprodutivo (50 anos) sem terem tido filhos.⁴

O gráfico 1 apresenta a taxa de fecundidade total⁵ das mulheres brasileiras e a proporção de mulheres de 50 a 54 anos que não tiveram filhos nascidos vivos entre 1960 e 2015. Essa taxa passou de 6,3 filhos por mulher para 1,7 filho no período considerado. Segundo Lee (2003), antes da queda da fecundidade, as mulheres passavam 70,0% da sua vida reprodutiva tendo filhos; depois da queda, passam 14,0%. O gráfico mencionado também mostra que a proporção de mulheres que chegaram ao final do período reprodutivo aumentou de 9,6% para 11,4% entre 1991 e 2015. Isto leva a perguntar se a “necessidade” de compensar as mulheres pelo custo de oportunidade ocasionado pela reprodução ainda deve prevalecer e se deve ser estendida mesmo às mulheres sem filhos.

Uma outra diferença biológica entre homens e mulheres, advogada pelos idealizadores da reforma proposta, é a sobremortalidade masculina, o que resulta em uma expectativa de sobrevida sempre maior para as mulheres. Pode-se observar, no gráfico 2, que os diferenciais na expectativa de vida ao nascer entre homens e mulheres aumentaram

3. Ver, por exemplo, Barbosa (2014) e Costa, Barbosa e Hirata (2016).

4. Ver, por exemplo, Camarano, Kanso e Fernandes (2014), Alves e Cavenaghi (2012) e Wong e Bonifácio (2009).

5. A taxa de fecundidade total é uma estimativa do número médio de filhos tidos por mulher ao final do período reprodutivo se ela experimentar um determinado conjunto de taxas de fecundidade ao longo do seu período reprodutivo (Pressat, 1985).

de 6,4 anos, em 1980, para 7,3 anos, em 2014. Também aumentaram os diferenciais na expectativa de vida aos 60 anos; passaram de 2,4 para 3,3 no mesmo período. No entanto, o maior tempo vivido pelas mulheres não se traduz em uma maior duração de sua vida ativa comparativamente aos homens, como se pode ver na tabela 1. Em 2014, enquanto a duração média da vida dos homens era de cerca de 40 anos, a das mulheres não alcançava os 30 anos.

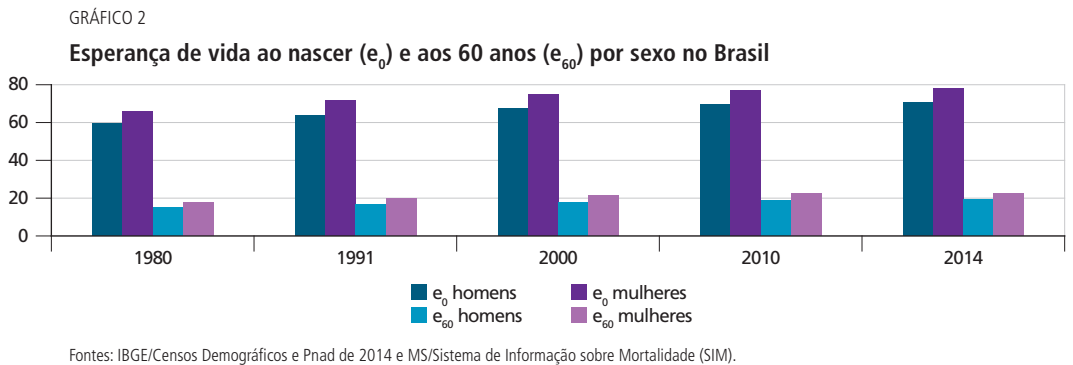
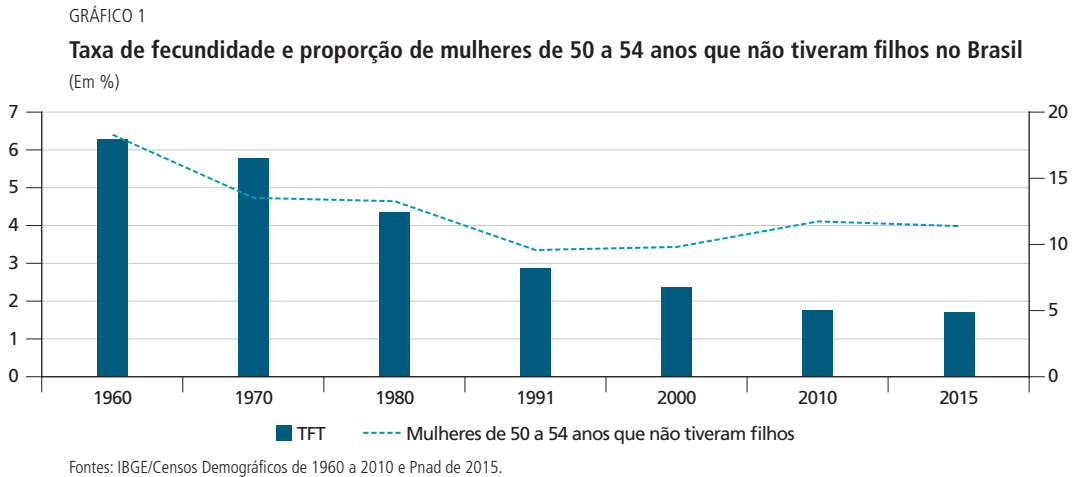
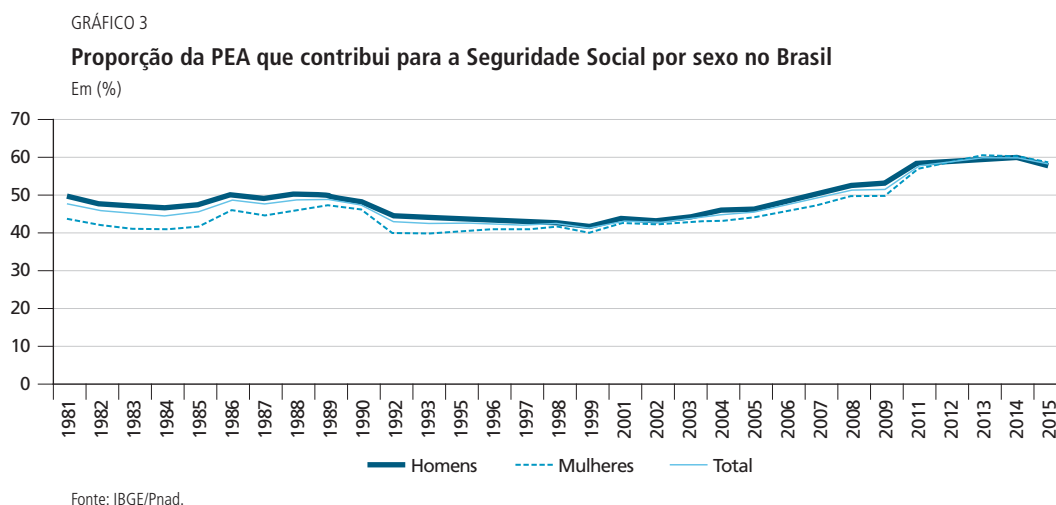


TABELA 1
Duração da vida ativa e expectativa de vida aos 15 anos no Brasil (1982 e 2014) (Em anos)

	Duração da vida ativa aos 15 anos			Aos 15 anos	
	Bruta	Líquida	E_{15}	Bruto - líquido	E_{15} - bruto
Homens					
1982	49,0	41,4	52,7	7,6	3,8
2014	44,5	39,9	56,1	4,5	11,6
Mulheres					
1982	19,8	18,8	55,8	1,0	36,0
2014	30,4	29,3	60,0	1,1	29,6

Fontes: IBGE/Pnad e MS/Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM).
Elaboração da autora.

Essa menor duração do tempo passado na atividade econômica não se deve apenas à aposentadoria “precoce”, mas também à sua menor participação e/ou intermitência nessa participação. Chama-se a atenção para o fato de que, para as mulheres, essa duração aumentou 10,5 anos entre 1982 e 2014, e para os homens diminuiu 1,5 ano, não obstante a redução da mortalidade observada para ambos os sexos. Isto aponta para uma participação mais intensa no mercado de trabalho por parte das mulheres comparativamente aos homens, bem como para uma maior densidade contributiva, como se pode ver no gráfico 3. Na verdade, o que se pode observar é um crescimento acentuado da proporção da população economicamente ativa (PEA) que contribui para a Seguridade Social, principalmente as mulheres. Na verdade, em 2015, as proporções equipararam-se entre os dois sexos.



3 DIFERENÇAS SOCIOCULTURAIS: O PAPEL SOCIAL DA MULHER E A LEGISLAÇÃO

Os contratos tradicionais de gênero estabelecem para a mulher o papel de cuidadora dos membros dependentes da família (crianças, deficientes e idosos) e das tarefas do lar, e para o homem o de provedor (ganha-pão). Isto explica a origem das atividades femininas no mercado de trabalho, que se constituíam em uma extensão do trabalho doméstico. Até hoje, elas ainda predominam nas áreas de saúde, educação e assistência social. Atividades urbanas consideradas extenuantes só foram abertas às mulheres após avanços tecnológicos que reduziram a necessidade de força física para a realização de determinadas tarefas. Os avanços tecnológicos, a crescente mecanização de certas atividades e o aumento da escolaridade das mulheres diversificaram o leque de suas ocupações. Ainda é comum encontrar, também nas atividades rurais e nas comerciais urbanas de cunho familiar, a mão de obra feminina caracterizada pelo *status* de membro familiar não remunerado (Beltrão *et al.*, 2002).

Apesar do massivo ingresso das mulheres no mercado de trabalho, elas ainda continuam com o seu papel de cuidadora (dupla jornada de trabalho), o que “justifica” a existência de diferenças na idade à aposentadoria (ou de contribuição) *vis-à-vis* a masculina. Pergunta-se se cabe à Previdência esse papel de compensação, dado que a

sua função é de repor a perda da capacidade laborativa. Pergunta-se, também, se esse mecanismo deve ser estendido a todas as mulheres.

No Brasil, até os anos 1960 não existiam diferenciações significativas quanto ao critério de concessão dos benefícios previdenciários entre os sexos. O sistema previdenciário estava estruturado com base nos Institutos (e Caixas) de Aposentadorias e Pensões (IAPs) das diversas categorias profissionais, em que grande parte dos segurados era do sexo masculino. A promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (Lops), na década de 1960, e a posterior criação do Instituto Nacional da Previdência Social (INPS) unificando o sistema, levaram à adoção de medidas de diferenciação entre os sexos. Tais medidas evoluíram ao longo das últimas décadas (Beltrão *et al.*, 2002).

Atualmente, as principais diferenças estão nas:

- *aposentadorias por tempo de contribuição*: requer 30 anos para as mulheres e 35 anos para os homens, sem o estabelecimento de uma idade mínima;
- *aposentadoria por idade rural*: requer 55 anos para as mulheres e 60 anos para homens, sem comprovação de tempo de contribuição. É devida pelo trabalho;
- *aposentadoria por idade urbana*: requer 60 anos para as mulheres, 65 anos para homens e quinze anos de contribuição.

A Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999,⁶ definiu uma nova fórmula de cálculo de benefício por tempo de contribuição, que foi mais favorável às mulheres relativamente aos homens (fator previdenciário).

TABELA 2

Mulheres de 50 anos ou mais que recebem benefício de aposentadoria por *status* conjugal e de maternidade no Brasil (2015)

Mulheres de 50 ou mais que recebem benefício de aposentadoria (%)	40,9
Por <i>status</i> conjugal	
Solteiras	49,8
Casadas/separadas/viúvas	40,3
Se tiveram filhos	
Mulheres com filhos	40,0
Mulheres sem filhos	47,9
Rendimento médio da aposentadoria das mulheres de 50 anos ou mais que recebem aposentadoria (R\$)	1.277,88
Por <i>status</i> conjugal	
Solteiras	1.612,44
Casadas/separadas/viúvas	1.249,75
Se tiveram filhos	
Mulheres com filhos	1.229,79
Mulheres sem filhos	1.602,20

Fonte: IBGE/Pnad.

6. Disponível em: <<https://goo.gl/5UCoSr>>.

A situação feminina quanto ao recebimento do benefício de aposentadoria por *status* conjugal pode ser vista na tabela 2. Cerca de 41% das mulheres com 50 anos ou mais recebem pelo menos um benefício previdenciário. Essa proporção é mais elevada entre as solteiras do que entre as casadas, bem como entre as sem filhos em comparação às com filhos. Também na mesma direção, pode-se observar que os rendimentos previdenciários são mais elevados entre as solteiras do que entre as casadas, assim como entre as sem filhos comparativamente às com filhos. Assumindo que a Previdência reproduz as desigualdades no mercado de trabalho, infere-se que a maternidade e/ou o casamento afetam a trajetória no mercado de trabalho das mulheres e, conseqüentemente, o seu benefício previdenciário. No entanto, a Convenção nº 183 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), promulgada em 2000,⁷ além de tratar da proteção à maternidade, inclui a promoção da igualdade entre os sexos, afirmando que a maternidade não pode constituir-se uma fonte de discriminação contra a mulher trabalhadora (Beltrão *et al.*, 2002). Pergunta-se se, nessa situação, as mulheres deveriam ser compensadas pela Previdência.

4 MUDANÇAS NA LEGISLAÇÃO INTERNACIONAL

Já em 1981, a Convenção nº 156 da OIT⁸ reconheceu a necessidade de se garantir, por meio de políticas públicas, igualdade de oportunidades e de tratamento para homens e mulheres, bem como divisão de responsabilidade com filhos e outros membros próximos da família que necessitem de cuidado ou sustento e que estejam impedidos de se integrar no mercado de trabalho (Beltrão *et al.*, 2002).

Nos casos em que a mulher recebe benefícios diferentes, medidas específicas devem ser tomadas, o que inclui: a provisão adequada de recursos com vistas a promover a cobertura adequada de serviços da Seguridade Social apropriados para as necessidades das mulheres que trabalham; o desenvolvimento dos sistemas de seguridade visando garantir igualdade de tratamento entre os gêneros e proibindo qualquer tipo de discriminação, em função do estado civil e/ou familiar; e a gradual extensão da cobertura da Seguridade Social aos trabalhadores não cobertos ou parcialmente cobertos (Beltrão *et al.*, 2002).

TABELA 3

Número de países que já igualaram e/ou irão igualar a idade à aposentadoria entre os sexos

	Membros da OCDE (n = 35)	Não membros da OCDE (n = 13)
Já igualaram	24	7
Iirão igualar	9	1

Fonte: OCDE.

Como resultado, homens começaram a demandar, por vias legais, um tratamento igualitário em relação às mulheres. O tribunal europeu determinou que não pode haver condições diferentes de elegibilidade para benefícios da previdência Social baseadas em gênero (Beltrão *et al.*, 2002). Quase todos os países da Comunidade Europeia já votaram leis com mudanças gradativas, aumentando as idades mínimas de aposentadoria das

7. Disponível em: <<https://goo.gl/wV7aX7>>.

8. Disponível em: <<https://goo.gl/9V0cay>>.

mulheres para equipará-las às dos homens. A tabela 3 sintetiza as mudanças já ocorridas e as previstas.

As mudanças nos contratos tradicionais de gênero que afetam as relações intrafamiliares, bem como as ocorridas nos arranjos familiares em curso nos últimos anos, têm resultado que alguns países, especialmente os nórdicos, estejam procurando associar as funções relacionadas ao cuidado com os filhos no período pós-aleitamento não apenas à mãe, mas ao trabalhador que tenha responsabilidades familiares. Isto visa beneficiar ambos os sexos com licença remunerada ou com redução da jornada de trabalho para cuidar de filhos pequenos.

A Suécia, por exemplo, oferece 480 dias de licença para um dos pais. São alocados três meses para cada um deles. O homem usa, em geral, um quarto desse tempo, tempo este que o governo quer aumentar. Além dos 480 dias, pais têm o direito de reduzir a sua carga horária em até 25% enquanto a criança não completar os oito anos de idade (Åkerström, 2017). Ou seja, são políticas que buscam conciliar a participação das mulheres no mercado de trabalho e a sua vida privada, especialmente no que diz respeito à reprodução.

5 O QUE PENSAR PARA O BRASIL?

Chama-se a atenção nesta seção para a mudança proposta no Artigo 201, § 7º, da Constituição Federal, que define as regras para a aposentadoria. A proposta apresentada ao Congresso Nacional é a seguinte: “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*” (Brasil, 2016, grifos da autora).

Ou seja, a medida proposta visa não apenas igualar as idades à aposentadoria entre os dois sexos, mas estipula uma idade mínima de 65 anos e um tempo mínimo de contribuição de 25 anos. Discute-se, neste trabalho, os impactos que essa proposta pode acarretar nas condições de elegibilidade para a aposentadoria das mulheres brasileiras. A tabela 4 apresenta uma síntese da situação dos beneficiários da Previdência Social por sexo e tipo de benefício recebido no momento da concessão do benefício. Os dados referem-se a 2014. Enquanto a maioria dos homens aposenta-se por tempo de contribuição que resultam em benefícios de valores mais altos, entre as mulheres predominam as aposentadorias por idade rurais, cujo valor é de um salário mínimo. Em segundo lugar, em importância para as mulheres estão as aposentadorias por idade urbana, cujo valor também é mais baixo do que as aposentadorias por tempo de contribuição.⁹ Atribui-se tal situação à maior dificuldade de as mulheres conseguirem um histórico de contribuição, dada a sua inserção mais precária no mercado de trabalho.

9. Em 2014, o valor médio do benefício por idade urbana recebido pelas mulheres era de R\$ 1.048,50, enquanto por tempo de contribuição era de R\$ 1.773,96. Ver Brasil (2014).

TABELA 4

Proporção, idade e número médio de anos de contribuição na concessão do benefício por espécie e sexo no Brasil (2014)

	Homens			Mulheres		
	Proporção ¹	Idade	Tempo médio de contribuição	Proporção	Idade	Tempo médio de contribuição
Tempo de contribuição	36,9	55,6	34,9	15,9	52,7	30,3
Idade urbana	12,0	67,9	21,0	22,7	63,4	18,2
Idade rural	24,0	62,9	17,1	36,9	58,9	13,8

Fonte: Microdados da Previdência.

Nota: ¹ Não soma 100 devido aos outros tipos de benefícios.

Comparando a situação de 2014 com a proposta na reforma, observa-se que as mulheres que se aposentavam por idade rural o faziam aos 58,9 anos, e, caso a nova regra seja aprovada, terão que trabalhar mais 3,1 anos durante o período da transição. Para os homens, o acréscimo seria de 1,1 ano. Já os valores correspondentes para as mulheres que se aposentam por idade urbana são de 63,4 anos, o que implicaria um adicional de 0,8 ano no período da transição. Já os homens aposentam-se depois da idade mínima requerida. Ou seja, o impacto será maior entre as mulheres.

A princípio, isso não parece ser uma mudança muito drástica, se o tempo de contribuição requerido não fosse aumentar de 15 para 25 anos sem transição. Ao se aposentar, essas mulheres tinham contribuído, em média, 18,2 anos, e passarão a ter que contribuir mais 6,8 anos, ou seja, se aposentarão aos 70,2 anos. Já os homens terão que aumentar o seu período contributivo em quatro anos, o que resultará em que estes se aposentem aos 71,9 anos. Também, neste caso, o impacto é maior entre as mulheres. Esses dados sugerem que a aposentadoria por idade é voltada para aqueles que não conseguiram manter um longo histórico contributivo na sua trajetória profissional, e, por isto, aposentam-se mais tarde. Leva à necessidade de se pensar em uma transição mais suave para o aumento do tempo de contribuição e em condições que garantam a empregabilidade dos trabalhadores mais velhos.

Quanto à aposentadoria por tempo de contribuição, não se tem dúvida de que esta ocorre em idades muito precoces. A regra de transição imporá que os homens aposentem-se aos 60,3 anos, e as mulheres aos 58,8 anos, idade muito inferior à daqueles que se aposentam por idade, principalmente no caso do aumento do tempo de contribuição.

Em síntese, o que se pode pensar é na necessidade de uma transição suave para o aumento do tempo de contribuição que não inviabilize a aposentadoria desses trabalhadores. O impacto dessa questão parece ser maior do que o produzido pela equiparação das idades à aposentadoria entre homens e mulheres e/ou o aumento da idade mínima. A equiparação poderia ser feita também com uma transição para as mulheres que tiveram filhos. Isto poderia funcionar como um estímulo à natalidade, pois, no longo prazo, o crescimento da população em idade ativa passará a ser um dos determinantes principais da sustentabilidade da Previdência Social brasileira.

REFERÊNCIAS

- ÅKERSTRÖM, L. A. 10 things that make Sweden family-friendly. **Sweden**, 10 Mar. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/Uonkbi>>.
- ALVES, J. E. D.; CAVENAGHI, S. Transições urbanas e da fecundidade e mudanças dos arranjos familiares no Brasil. **Cadernos de Estudos Sociais**, v. 27, n. 2, p. 91-114, 2012.
- BARBOSA, A. L. N. H. Um retrato de duas décadas do mercado de trabalho brasileiro. *In*: CAMARANO, A. A. (Org.). **Novo regime demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento?** Rio de Janeiro: Ipea, 2014.
- BELTRÃO, K. *et al.* **Mulher e previdência social: o Brasil e o mundo**. Rio de Janeiro: Ipea, 2002. (Texto para Discussão, n. 867).
- BRASIL. Previdência Social. **AEPS Infologo**. Brasília: Previdência Social, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/oETHwn>>.
- _____. **Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 287, de 2016**. Altera os artigos 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/ZFr804>>.
- CAMARANO, A. A.; KANSO, S.; FERNANDES, D. A população brasileira e seus movimentos ao longo do século XX. *In*: CAMARANO, A. A. (Org.). **Novo regime demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento?** Rio de Janeiro: Ipea, 2014.
- COSTA, J.; BARBOSA, A. L. N. H.; HIRATA, G. **Efeitos da ampliação dos direitos trabalhistas sobre a formalização, jornada de trabalho e salários das empregadas domésticas**. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2241).
- LEE, R. The demographic transition: three centuries of fundamental change. **Journal of Economic Perspectives**, v. 17, n. 4, p. 167-190, 2003.
- PRESSAT, R. **The dictionary of demography**. Oxford: Blackwell, 1985.
- WONG, L.; BONIFÁCIO, G. Retomada da queda da fecundidade na América Latina: evidências para a primeira década do século XXI. **Revista Latinoamericana de Población**, ano 3, n. 4-5, p. 93-121, 2009.

