

**IGUALDADE DE GÊNERO E REFORMA DA PREVIDÊNCIA*****GENDER EQUALITY AND SOCIAL SECURITY REFORM*****MARCELO LEONARDO TAVARES**

Pós-doutor em Direito Público pela Université Lyon III/FR (Jean Moulin). Doutor em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) com pesquisa realizada na Université Panthéon-Assas/FR (Paris II). Professor Adjunto da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, credenciado para atuar no Programa de Pós-Graduação Strictu Senso (Doutorado/Mestrado) Mestre em Direito Público pela UERJ. Graduado em Ciências Sociais pela Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Juiz Federal. Atuou como Magistrado Instrutor Criminal no Supremo Tribunal Federal (STF).

**ANNA CLEMENTS MANNARINO**

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da UERJ

**RESUMO**

O objetivo do presente trabalho é analisar as questões da igualdade de gênero e da idade mínima para aposentadoria, sob a ótica das características e da finalidade do sistema previdenciário brasileiro. Para tanto, com base no método dedutivo e a partir de pesquisas bibliográficas, será apresentado um breve panorama sobre os principais modelos estruturais de previdência pública no mundo e a influência que eles exercem no Brasil. Por fim, com base no método indutivo, será verificada a aderência das propostas de igualdade de gênero, e de extinção da aposentadoria por tempo de contribuição.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direitos Sociais; Previdência Social; Igualdade de Gênero.

### **ABSTRACT**

This paper aims to examine the problems of gender equality and minimum age for retirement, from the point of view of the characteristics and purpose of the Brazilian social security system. To do so, based on the deductive method and from bibliographical research, a brief overview will be presented on the main structural models of public social security systems in the world and the influence that the main models of the world have exert in Brazil. Finally, based on the inductive method, it will be verified the adherence of the proposals of equality of gender and the extinction of the retirement by time of contribution.

**KEYWORDS:** Social Rights; Social Security System; Gender Equality.

### **INTRODUÇÃO**

A seguridade social visa a proteger os indivíduos em situações relacionadas à existência digna das pessoas e suas necessidades vinculadas ao trabalho e à integração econômica. (MOREAU, 2005, p. 32).

Através da atuação estatal, a sociedade procura garantir o mínimo social como condição para manutenção de acesso democrático aos meios de desenvolvimento individual e coletivo. Isso porque, sem essa rede de proteção, uma parcela da população não terá condição de vida digna, ficando relegada à perpetuação na pobreza. (TAVARES, 2003, p.75).

Assim, todo sistema de seguridade social deve ter como base os princípios da liberdade, da igualdade de chances e da solidariedade em sua dupla dimensão, comutativa e distributiva. (TAVARES; SOUZA, 2016, p.277-293).

Pela disposição constitucional, a seguridade social brasileira é dividida em três componentes: previdência social, assistência social e saúde.

---

No que se refere à Previdência, cabe destacar que, durante a idade avançada, há perda da capacidade laborativa e aumentam os gastos com a saúde. Assim, o benefício da aposentadoria programada é concedido com o intuito de garantir renda para a subsistência do trabalhador no período em que, em virtude da idade, não esteja mais apto a participar do mercado.

Atualmente, a questão da isonomia de gênero para efeito de proteção previdenciária tem gerado diversos debates, inclusive sobre a necessidade de alteração normativa da Constituição<sup>1</sup> para igualar o requisito etário na aposentadoria.

O objetivo do presente trabalho é analisar as questões da igualdade de gênero como pressuposto da fixação da idade mínima para aposentadoria no Regime Geral de Previdência Social e do impacto da extinção da aposentadoria por tempo de contribuição. Antes disso, porém, será apresentado um breve panorama sobre os principais modelos estruturais de previdência pública no mundo bem como da teoria dos três pilares que inspira a estrutura de seguro social brasileiro.

## 2 OS PRINCIPAIS MODELOS DE PREVIDÊNCIA PÚBLICA NO MUNDO E A TEORIA DOS TRÊS PILARES

A evolução da previdência social no mundo pode ser dividida em dois grandes blocos: a época clássica e a época moderna, intermediadas por um período de transição.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> É o caso da Proposta de Emenda Constitucional 287/2016 (PEC 287/2016), da Reforma da Previdência. BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda Constitucional nº 287/2016**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119881>>. Acesso em: 28.06.2017

<sup>2</sup> A fase de transição é composta pela evolução previdenciária ocorrida em três países: na União Soviética, nos Estados Unidos após a Grande Depressão, e na Nova Zelândia. Ver DUPEYROUX, 2005, p. 36-40.

O sistema soviético de proteção se inicia em 1918, com a utilização do termo “proteção social” como ação completa em favor dos trabalhadores (saúde pública gratuita e seguro).

O *Social Security Act* americano, de 1935, introduziu o termo “seguro social” na linguagem jurídica e agrupou diversas medidas de seguro e de assistência social, com proteção mais ampla do que a da concepção de Bismark (trabalhadores, mães de família, cegos), inovando pelo enfrentamento do problema “em bloco”, mediante medidas coordenadas, complementadas por prevenção em

Na época clássica, a preocupação dos sistemas previdenciários era a atenuação do rigor da condição laboral e o objetivo era a proteção do trabalhador: aparecem o seguro de acidente do trabalho e das doenças profissionais, a aposentadoria por idade e a indenização pelos encargos de família. Posteriormente, no que se considera a época moderna da previdência, a expressão “seguro social” passou a ser aplicada ao conjunto da população e ocorre a generalização da proteção.

No que se refere a esse primeiro período, em 1883, na Alemanha, foi instituído o seguro-doença obrigatório para os trabalhadores da indústria, sob a tríplice contribuição do Estado, dos trabalhadores e das empresas. O projeto foi de autoria do Chanceler do *Reich* Otto Von Bismark.

Seguiram-se as criações de seguro contra acidente do trabalho em 1884 e de seguro de invalidez e velhice em 1889. A proteção destinava-se aos trabalhadores por categoria profissional, de forma obrigatória, com quotização de valor fixo (pretendia substituir a remuneração, pelo menos proporcionalmente) e não fundada em álea caracterizadora do seguro comum.

O modelo de previdência instituído por Bismark estava baseado na proteção de grupos determinados, com objetivo de mantê-los com renda semelhante à que receberiam se estivessem em atividade. Apesar da quotização estatal e das empresas, a proteção social abrangia somente alguns trabalhadores e não toda a população.

A época moderna inicia-se com uma verdadeira revolução na concepção previdenciária trazida pelo plano do inglês William Beveridge (*Social Insurance and Allied Services*).

---

saúde e política contra o desemprego. Com uma concepção de previdência que procurava libertar o homem da necessidade (*freedom from want*), a legislação dos Estados Unidos teve o mérito de relacionar a proteção previdenciária com suas consequências econômicas.

Na Nova Zelândia, em 1938, aplicou-se uma política pública que tinha a pretensão de eliminar radicalmente a indigência. O seguro deixa de ser uma proteção de trabalhadores, e cada cidadão passa a ter direito, em face da coletividade, a uma parcela alimentar, se em estado de indigência. O custeio dessa prestação era feito sobre a remuneração. DUPEYROUX, 2005, p. 50-52).

Baseado na busca da garantia da dignidade da pessoa, o Plano institucionalizou um seguro público obrigatório, caracterizado pela generalidade (pretendia proteger toda a população em regime universal e único) e uniformidade, com prestações-padrão e baseado em política de pleno emprego. O sistema deu tratamento integrado à proteção social, com a conseqüente unificação do risco e a simplificação de procedimentos burocráticos.

Esses dois modelos são adotados ainda hoje, com algumas variações, pela maioria dos sistemas de previdência social públicos de países na Europa. São também a base da proteção social no Brasil.

As características da concepção bismarkiana, também denominada de sistema laborista ou segurista, são: função comutativa da previdência; proteção direcionada a trabalhadores; prestações que pretendem assegurar o rendimento obtido na atividade, com acréscimo de prestações de compensação; financiamento por quotização, com participação dos empregadores, e estrutura de gestão institucional, com base nas associações de mútua (NEVES, 1996, p.178). Este modelo previdenciário tem, por limitação, a proteção somente de determinados grupos, mas, em virtude disso, tem maior capacidade de manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial, desde que administrado com eficiência

A concepção beveridgiana, conhecida como universalista ou omnigarantista, pretende proteger o conjunto de cidadãos, alargando a cobertura pessoal, abstraindo o estatuto profissional de cada um. Atinge-se o máximo alcance da redistribuição de renda, conferindo, a cada pessoa, o direito a um mínimo de proteção (proteção básica). O financiamento é prioritariamente público, com a previsão de transferência de receitas fiscais para a manutenção do equilíbrio financeiro, com gestão pelo serviço público estatal. Além disso, o Plano Beveridge propõe-se a criar um sistema nacional de saúde, universal.

O Brasil não ficou à margem da evolução da proteção social ocorrida no mundo. Inicialmente adotou o modelo de laborista, a partir de década de 1920, para

depois atenuá-lo, no que se refere ao Regime Geral e a contar dos anos 1960, pela influência das ideias de William Beveridge.<sup>3</sup>

Nos últimos anos, muito se tem falado sobre crise financeira do sistema previdenciário nos mais diversos países do mundo. Dentre as causas exógenas, estão (i) a significativa alteração da composição etária da população, decorrente da diminuição das taxas de natalidade e do aumento da expectativa média de vida; e (ii) a redução ou oscilação da capacidade produtiva de diversos países, com aumento do desemprego, sobretudo de maneira estrutural, combinados com a necessidade de redução da carga tributária e parafiscal das empresas, para fomentar o emprego.

Contudo, é necessário analisar também as causas endógenas da crise da previdência, nas quais se incluem: (i) a falta de rigor na utilização das técnicas de proteção social nos sistemas predominantemente bismarkianos, descaracterizando os regimes contributivos; (ii) o abandono dos métodos de capitalização na aplicação das receitas e a sua substituição pelo método da repartição; e (iii) a indefinição das fronteiras dos regimes e das prestações não contributivas, bem como o tratamento das quotizações sociais como impostos, como se fossem receitas gerais.

O impacto das causas exógenas e endógenas nos sistemas financeiros de manutenção da previdência estimulou a pesquisa e a elaboração do relatório *Averting the Old Age Crisis*, (MESA-LAGO, 1995) que aponta caminhos para estruturar melhor os sistemas de seguro, a fim de que fossem enfrentados os desafios postos nos sistemas de previdência e assistência social em diversos países do mundo, especialmente nos países em desenvolvimento. Esse relatório indicou que os sistemas previdenciários deveriam ter, não só a distribuição de renda, mas também boas técnicas de seguro como importantes objetivos, e serviu de base para o que se convencionou denominar de Teoria dos Três Pilares em matéria de proteção social.

---

<sup>3</sup> Ilídio das NEVES destaca a existência ainda de um terceiro modelo, a concepção assistencialista ou solidarista pretende proteger os carentes ou necessitados e é baseada na insuficiência de recursos das pessoas. Apresenta forte influência histórica na assistência social (e até se confunde com ela) e no modelo de proteção neozelandês. Tem, como ponto principal, a formação do “imposto negativo sobre rendimentos”, em que o cidadão não paga o imposto e ainda recebe uma prestação complementar de sua renda, caso esteja abaixo de determinado patamar considerado mínimo. Nesse modelo, a redistribuição de renda atinge seu maior alcance e é passível, sob a técnica securitária de seguro previdenciário, de várias críticas, tais como a insuficiência financeira crônica, a geração de desigualdades, a difícil administração burocrática e de controle contra fraudes.

Por essa teoria, o primeiro pilar é representado pelo sistema público, de adesão obrigatória, que tem como objetivo reduzir a pobreza na idade avançada e nas situações de incapacidade para o trabalho (pagamento de benefício em substituição ao salário) e proteger os cidadãos contra a miséria (garantia de uma renda mínima assistencial aos necessitados). Assim, o primeiro pilar é dividido em duas bases, sendo uma de caráter não contributivo e mais redistributivo (assistência social), financiada pelo orçamento geral do Estado, e outra de caráter contributivo (sistema básico de previdência), financiada pelas contribuições dos trabalhadores e dos empregadores.

O segundo pilar é representado pela proteção complementar coletiva e de natureza voluntária na maioria dos casos (há países em que esse enquadramento também é obrigatório). São planos de gestão privada (sob supervisão pública), de capitalização coletiva, normalmente empresarias, financiados por empregados e empregadores e que se destinam a fornecer um complemento à pensão pública.

Por fim, o terceiro pilar, de participação facultativa, representa a proteção complementar pessoal, constituída pela poupança voluntária e estritamente individual.

A Teoria dos Três Pilares pretende dividir a responsabilidade pela proteção social previdenciária entre os agentes nela envolvidos, quais sejam, os indivíduos, os empregadores e o Estado, e estabelecer disciplina financeira, de forma a afastar a confusão entre os segmentos contributivos e não contributivos. Essa teoria incentivou a reforma dos sistemas previdenciários em diversos países do mundo, entre os quais se inclui o Brasil.

Ao se analisar a estrutura atual do sistema previdenciário brasileiro, é possível constatar que a Teoria dos Três Pilares foi adotada a partir da entrada em vigor da primeira reforma da previdência, mediante a promulgação da Emenda Constitucional nº 20/1998. A Emenda referida foi responsável pela reestruturação de todo sistema, de forma a compor sistematicamente a relação entre o modelo de seguro público destinado a atender as necessidades básicas da população, o modelo de planos de previdência complementar de renda e o terceiro modelo de aplicação financeira livre.

No país, hoje, além de se ter a proteção assistencial redistributiva de renda, em especial através do pagamento do benefício de prestação continuada em favor de

idosos e de deficientes físicos, o primeiro pilar conta com a previdência mantida pelo INSS, contributiva por cotização por complementação por outros tributos, com natureza distributiva e comutativa.

O segundo pilar é constituído pela previdência privada fechada, com natureza contributiva e que funciona mediante sistema comutativo de proteção de grupo fechado. São os denominados fundos de pensão, que visam à complementação, para pessoas com maior renda, dos benefícios pagos pelo INSS para manter o inativo no mesmo padrão de vida que possuía quando em atividade. Por fim, o terceiro pilar é representado pela previdência privada aberta, disponibilizada por instituições financeiras e seguradoras para formação de poupança individual. São aplicações financeiras na modalidade de capitalização individual.

A questão da igualdade de gênero é impactante no modelo de previdência do primeiro pilar do INSS, diante da responsabilidade que essa parte do sistema para garantir renda mínima de sobrevivência a pessoas idosas, que não possuem mais capacidade para se manter do mercado de trabalho. De um lado, deve-se verificar se há causas suficientes para o tratamento diferenciado das mulheres em relação aos homens nesse modelo. Por outro, deve-se ter em mente que qualquer regra que dê a um dos gêneros vantagens tem como consequência o incremento de receitas que suportem, no conjunto, a manutenção do sistema com equilíbrio financeiro e atuarial.

Cuida-se, pois, de discussão paramétrica, não estrutural, mas de grande impacto para a sociedade e para a vida das pessoas.

### **3 A PROPOSTA DE IGUALDADE DE IDADE MÍNIMA PARA APOSENTADORIA DE HOMENS E MULHERES**

Uma medida apresentada como necessária para equilibrar o orçamento previdenciário brasileiro é a determinação da igualdade de gênero para acesso à aposentadoria por idade.

Pela redação original da Proposta de Emenda Constitucional nº 287/2016 (PEC 287), a idade mínima para aposentadoria para homens e mulheres passaria a ser de 65 anos, com tempo de carência de 25 anos de contribuição.

Segundo o Governo, a justificativa para a proposta de igualdade de gênero em âmbito previdenciário se baseia no fato de que a expectativa de vida ao nascer das mulheres, atualmente, é cerca de sete anos superior à dos homens. Além de as mulheres poderem se aposentar cinco anos antes, elas ainda usufruem dos benefícios previdenciários por um período mais longo, o que oneraria injustamente o grupo de segurados e a sociedade, ao final, caso necessária a complementação de receitas previdenciárias.

De acordo com a exposição de motivos da PEC 287, o tratamento diferenciado entre homens e mulheres no âmbito da previdência sempre foi baseado na concentração da responsabilidade pelos afazeres domésticos nas mulheres (“dupla jornada”) e na maior responsabilidade com os cuidados da família, de modo particular, em relação aos filhos e idosos. Contudo, ao longo dos anos, a mulher teria conquistado espaço importante na sociedade e sua inserção 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. Além disso, a PEC 287 menciona a realidade dos novos rearranjos familiares, com poucos filhos ou sem filhos, o que permitiria à mulher dedicar-se mais ao mercado de trabalho, melhorando a sua estrutura salarial. A diferença de cinco anos de idade, critério adotado hoje pelo Brasil, colocaria o país entre aqueles que possuem maior diferença de idade de aposentadoria por gênero. Dessa forma, o Governo afirma que se tornou necessário realinhar a política previdenciária, de forma a equiparar as regras de acesso para homens e mulheres.

Em relação à “dupla jornada” de trabalho das mulheres, os dados apresentados para justificar a PEC 287/2016 indicam que, conforme apontado pelo Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2014, o número médio de horas semanais dedicadas a afazeres domésticos pelas mulheres diminuiu de 23,0 para 20,5 horas entre 2004 e 2014. Além disso, o número médio de horas semanais dedicadas a essas tarefas pelos homens se manteve em 10 horas.

Outra justificativa apresentada para fundamentar a igualdade de gênero na PEC 287 foi a de que, ainda de acordo com a PNAD 2014, o rendimento da mulher, que chegou a representar apenas 66% do rendimento dos homens em 1995, aumentou ao longo dos anos, alcançando 81% desse rendimento em 2014. Assim, para o Executivo a tendência é que essa diferença remanescente se reduza ainda mais, e com isso, a diferença salarial entre homens e mulheres não deveria mais ser argumento para sustentar a desigualdade das idades de aposentadoria. Por fim, a proposta também sustenta que o padrão internacional atual é o de igualar ou aproximar bastante o tratamento de gênero nos sistemas previdenciários. Os argumentos utilizados pelo Executivo merecem crítica.

Ainda que a expectativa de vida da mulher, ao nascer, seja de fato cerca de sete anos superior à do homem, esse não é o indicador adequado para análises previdenciárias, que devem levar em consideração a diferença da expectativa de vida no momento da aposentadoria, isto é, aos sessenta e cinco anos. Como a expectativa de vida ao nascer representa o tempo médio a ser vivido a partir do nascimento, ela inclui a probabilidade de mortalidade infantil e durante a juventude, que não impactam o recebimento de aposentadoria.

De acordo com a tábua de mortalidade do IBGE referente ao ano de 2015, a diferença da expectativa de vida entre homens e mulheres aos 65 anos é de 3,1 anos, portanto, bem menor do que a utilizada pelo Governo na exposição de motivos da PEC 287/2016.

No que se refere à dupla jornada, os dados do PNAD 2014 demonstram que o tempo médio de trabalho dedicado pelo homem ao lar corresponde ainda à metade do tempo de trabalho feminino e comprova que a sobrecarga, em que pese estar diminuindo, ainda é uma realidade para a maioria das mulheres brasileiras, e não pode simplesmente ser desconsiderada. Além disso, os argumentos referentes aos novos rearranjos familiares, com poucos filhos ou sem filhos, não levam em conta que há aumento do tempo de permanência dos filhos na casa dos pais e a imposição de novas tarefas referentes aos cuidados com os idosos, que em geral acabam sendo assumidas pelas mulheres. (BRASIL, 2014).

Quanto à redução das diferenças salariais, a análise retrospectiva desses dados demonstra que o processo tem sido lento, na razão inferior a um ponto percentual por ano. Dessa forma, o prognóstico indica que ainda seriam necessárias cerca de duas décadas para que a igualdade salarial entre homens e mulheres pudesse ser efetivamente alcançada, mantidas as atuais condições. (BRASIL, 2014).

Por fim, o exemplo dos países que apresentam igualdade de regras para a aposentadoria de homens e mulheres, em sua maioria, é o de sociedades já desenvolvidas, e que possuem políticas públicas voltadas para a igualdade de gênero há bastante tempo.

De acordo com dados do Relatório das Diferenças de Gênero de 2016,<sup>4</sup> elaborado pelo Fórum Econômico Mundial e que abrangeu 144 países, pode-se perceber que países como Finlândia, Noruega, Suécia, Nova Zelândia, Alemanha e França, nos quais a idade de aposentadoria é a mesma para homens e mulheres, figuram no topo da lista dos países de maior igualdade de gênero. O Brasil, entretanto, aparece apenas na 79ª posição desse *ranking* e na 91ª colocação em relação à participação econômica e oportunidades, que dimensiona, entre outros aspectos, a participação das mulheres no mercado de trabalho e a desigualdade salarial entre homens e mulheres.

Dessa forma, pode-se concluir que as mulheres ainda recebem salários inferiores aos dos homens para exercerem as mesmas funções e que a jornada de trabalho delas (incluindo o trabalho não remunerado) é superior à deles, em processo lento de redução da diferença, de forma que o Brasil ainda está longe de alcançar a igualdade fática de gênero vivenciada, por exemplo, pelos países nórdicos.

Resta ainda avaliar qual é a melhor forma de enfrentar a questão no âmbito da previdência social.

Conforme apresentado anteriormente, o Regime Geral da Previdência Social, em relação à aposentadoria, segue, ainda que parcialmente, as regras do sistema laborista, baseada no modelo bismarkiano, no qual o pagamento dos benefícios é

---

<sup>4</sup> Esse relatório busca quantificar a magnitude das disparidades entre os gêneros e acompanha o seu progresso ao longo do tempo, com um enfoque específico nas lacunas existentes entre mulheres e homens em quatro áreas-chave: saúde, educação, economia e política. (FORUM ECONÔMICO MUNDIAL, 2016)

financiado pelos segurados, pelos empregadores e pelo Estado, e deve seguir uma lógica atuarial, de modo que o recebimento de aposentadoria seja, de alguma forma, proporcional à contribuição dos segurados. A solidariedade nesse modelo é preponderantemente comutativa, com traços residuais, mas não menos importantes, do aspecto distributivo.

Sob essa ótica, a idade inferior e o tempo reduzido de contribuição para a aposentadoria da mulher não se coadunariam com os princípios e as regras que devem ser observados para o equilíbrio financeiro do sistema previdenciário, dado que essas reduções não guardariam relação com o período em que as mulheres podem usufruir dos benefícios previdenciários (que costuma ser superior ao dos homens).

O argumento é importante. Entretanto, parece que o princípio da solidariedade distributiva não permite isolar a previdência básica das complexas relações sociais por vezes distorcidas e injustas, para que se aplique somente o fundamento matemático da diferença das contribuições.

A começar que, em que pese as mulheres contribuam menos tempo para o sistema, isso não significa que trabalhem menos do que os homens, considerando o período em que se dedicam a afazeres de cuidados com a família, filhos e pessoas idosas, tempo não contributivo mas não menos importante sob aspecto de equilíbrio da sociedade. Além disso, o menor número de anos de contribuição pelas mulheres também se explica porque são mais atingidas pela taxa de desocupação. (BRASIL. 2014 p. 126).

De acordo com dados do IBGE, 88% das mulheres com dezesseis anos ou mais realizam afazeres domésticos, enquanto entre os homens o percentual cai para 46%. As mulheres têm uma jornada de afazeres mais do que o dobro maior do que a dos homens. Isso faz com que, se de um lado, se tenha 54,7 milhões de homens contra 40,7 milhões de mulheres entre a população ocupada, no que se refere a afazeres domésticos a relação se inverte, pois são 35,7 milhões de mulheres e 25,2 milhões de homens. (BRASIL. 2014 p. 127-128).

Por isso se deve refletir se esse aspecto da vida laboral que não aparece no registro formal do trabalho pode ser simplesmente desprezado pela previdência.

É verdade que existe a visão exposta, por exemplo, por Carmelo MESA-LAGO, quando afirma que as políticas para reduzir as iniquidades de gênero deveriam ser relacionadas às suas causas, independentemente da natureza do sistema. (MESA-LAGO, 2006, p. 149).

Ocorre que, se esse raciocínio pode ser aplicado sem maiores problemas em um sistema completamente comutativo, de proteção de grupo, ou de capitalização individual, merece ressalvas quando se trata de um sistema básico de previdência, responsável pela garantia da sobrevivência de milhões de pessoas em um país subdesenvolvido, em que o estado não consegue cuidar das causas da desigualdade adequadamente.

Não que o referido autor não tenha razão quando afirma que “os trabalhos domésticos deveriam ser divididos entre o casal, o que exige uma mudança fundamental na atitude do homem”. (MESA-LAGO, 2006, p. 149). Contudo, não se pode desconsiderar, no momento atual, que esse estágio ainda não foi alcançado pela sociedade brasileira, o que não permite ao sistema previdenciário básico simplesmente desconsiderar os dados e pretender se estabelecer para uma sociedade utópica, que não existe no Brasil.

Não se afirma aqui que a dupla jornada das mulheres deva ser remunerada pela previdência e não se pretende também que o sistema contribua para perpetuar a diferença fática entre os gêneros no mercado. Mas isso não significa que, até que os dados demonstrem a redução satisfatória da desigualdade, as regras previdenciárias não devam ser ajustadas para que milhões de mulheres possam receber tratamento socialmente justo por parte da previdência e possam ser protegidas em idade avançada.

Não há dúvida de que a alteração desse quadro dependa de políticas públicas que incentivem e viabilizem a divisão do trabalho doméstico e dos cuidados com a família, de forma que essas tarefas possam ser conciliadas com a participação no mercado de trabalho. A questão é que não se pode simplesmente desconsiderar o que se passa hoje no Brasil.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Apesar de não ser objeto deste estudo, em princípio, acredita-se que já se poderia cogitar da igualdade da regra da idade entre homens e mulheres nos Regimes Próprios de Previdência Social em

---

É imprescindível também a adoção de medidas que busquem a igualdade salarial entre os gêneros, de forma que homens e mulheres, ao executarem a mesma tarefa, recebam igual remuneração. Uma medida que pode contribuir para essa finalidade é a adoção do conceito de “trabalhador com responsabilidades familiares”, pelo qual se passa a admitir que homens e mulheres tenham iguais responsabilidades e direitos em relação aos cuidados com os filhos. Em alguns países, em virtude da aplicação desse conceito, ambos os gêneros podem gozar licença remunerada e/ou obter redução da jornada de trabalho para cuidar de filhos pequenos. (BELTRÃO, 2002, p. 5).

Diante desse contexto, dado que as desigualdades de gênero ainda são acentuadas no Brasil, em que pese o reconhecimento de que estão reduzindo, defende-se a diminuição da diferença da idade mínima de aposentadoria para homens e mulheres para três anos, com a previsão de que, de forma gradual e de maneira combinada com políticas públicas que incentivem a efetiva igualdade entre os gêneros, busque-se a igualdade. Portanto, para efeito de reforma, os homens em primeiro momento deveriam se aposentar aos sessenta e cinco anos e as mulheres deveriam se aposentar aos sessenta e dois anos. Progressivamente, homens e mulheres deveriam se aposentar aos sessenta e cinco anos, desde que os dados demonstrem evolução na igualdade social entre os gêneros.

Paralelamente a isso, e para estimular a política do “trabalhador com responsabilidades familiares”, alcançada a igualdade futura na previsão da idade para fim de aposentadoria, poder-se-ia melhorar os parâmetros do salário-maternidade, de modo a incentivar a maior permanência da família com o filho no período inicial de vida ou de adaptação.

Assim, uma vez implantada no futuro a igualdade de gênero para o critério de idade na aposentadoria, propõe-se que o salário-maternidade torne-se um salário-parental, em que os pais possam de alguma forma decidir com mais liberdade, de

---

que as notícias de discriminação de mulheres no ambiente de trabalho não são relevantes, as remunerações são iguais, o acesso mediante concurso público reduz as chances de tratamento diferenciado, além de haver uma tendência, no que se refere à dupla jornada, de que mulheres com maior grau de instrução e com maior renda sejam mais intolerantes com homens pouco participativos nas tarefas domésticas.

acordo com o projeto familiar e profissional, o período de afastamento até um determinado limite de tempo conjunto.

No caso de parto, como a Organização Mundial de Saúde e o Ministério da Saúde no Brasil recomendam o aleitamento materno exclusivo até seis meses, (BRASIL, 2009) durante seis meses a licença caberia à mulher, com mais seis meses de licença parental, a ser decidida livremente pelo casal, extinguindo-se a licença paternidade.

Assim, com o nascimento da criança, observado o período inicial de seis meses para a mulher, esta poderia ainda ficar afastada por mais três meses e o homem por três meses, ou por mais um mês e o homem por cinco meses, por exemplo.

No caso de adoção, a licença seria exclusivamente parental, pelo prazo total de um ano a ser decidido livremente pelos pais, o que também pode ser aplicado à união homoafetiva, garantindo-se, no caso de adoção monoparental, o afastamento integral de um ano para o responsável. A proposta tem vários pontos positivos.

Uma vez adotada a igualdade na regra de aposentadoria por idade, com aumento do período contributivo em cinco anos para a mulher e a redução do período de recebimento de aposentadoria, ela poderia passar a receber uma proteção social maior justamente na fase da vida em que a diferença de gênero é mais relevante, no nascimento do filho.

A previsão de parte do período de licença maternidade a ser decidido livremente pelo casal dá mais liberdade aos novos arranjos familiares e à organização do planejamento familiar, e ainda será responsável por incentivar a redução da discriminação da mulher jovem no mercado de trabalho, pois para o empregador, pouco importará a realização do cálculo de custo-benefício para dar o posto de trabalho ao homem, se este poderá acabar fruindo de um período igual de licença ou, no caso de adoção, até mesmo maior do que o da mulher.

Sob aspecto financeiro, a alteração será vantajosa para o sistema previdenciário. Considerando a atual média de 1,7 filhos por família, (BRASIL, 2014) a previdência estará trocando o aumento de seis meses de despesa com licença

maternidade (em relação a cada filho) por cinco anos de aumento de arrecadação com a fixação do novo parâmetro da aposentadoria por idade.

#### **4 EXTINÇÃO DA APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO – NÃO ERA SEM TEMPO!**

Uma proposta importante da PEC 287 é a extinção da aposentadoria por tempo de contribuição no regime Geral de Previdência Social, benefício que já há um tempo não existe nos Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos no Brasil.

A aposentadoria por tempo de contribuição é modalidade de proteção previdenciária em desuso no mundo e somente pode ser encontrada em doze países, (UNITED STATES OF AMERICA, 2017) uma vez que o trabalho por determinado número de anos não significa necessariamente que haja decréscimo da capacidade laborativa.

A justificativa para essa proposta é a de que há necessidade de se estabelecer uma idade mínima obrigatória para aposentadoria voluntária, tendo em vista a adequação dos requisitos para a aposentadoria por força da mudança das características demográficas do Brasil e de convergência dos critérios previdenciários brasileiros aos padrões internacionais, sobretudo, em comparação com países que já experimentaram a transição demográfica em sua plenitude.

De acordo com o Poder Executivo, no Brasil se enquadra entre os países que possuem as mais baixas idades médias de aposentadoria do mundo. Atualmente, a idade média de aposentadoria para homens no Brasil é de 59,4 anos, enquanto a média nos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE é de 64,6 anos. Além disso, o Brasil é um dos poucos países do mundo que prevê a aposentadoria sem exigência de idade mínima, o que contribui para a redução da idade média de aposentadoria no País.

Na exposição de motivos da PEC 287, o Governo argumenta que os trabalhadores que conseguem atingir 35 anos de contribuição são justamente os mais

qualificados e que ocupam posições com maior remuneração e melhores condições de trabalho, possuindo mais estabilidade ao longo de sua vida laboral e maior renda.

Por fim, o tempo de contribuição seria um fator relevante não como critério exclusivo de aquisição do direito à aposentadoria, mas para fim de cálculo do benefício, estimulando-se o maior tempo de contribuição para recebimento de um benefício de maior valor, ou seja, além da idade mínima para concessão do benefício, o tempo de contribuição seria um relevante critério para apuração do seu valor. Essa argumentação merece análise.

É procedente o argumento de que a aposentadoria por tempo de contribuição geralmente é concedida para aqueles que percebem maiores remunerações. No ano de 2015, essa aposentadoria foi o benefício com o maior valor médio pago pelo Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS (R\$ 1.996,20). O valor médio das aposentadorias por idade foi equivalente a cerca da metade do da aposentadoria por tempo de contribuição. (BRASIL. 2015).

Assim, a afirmação de que, com a extinção da aposentadoria por tempo de contribuição, a fixação da idade mínima elevada penaliza a população mais carente não encontra respaldo nos dados da Previdência Social brasileira. Todavia, a inexistência de mecanismos que estabeleçam correlação entre o tempo de contribuição e a idade mínima para aposentadoria pode penalizar trabalhadores que ingressam muito jovens no mercado formal de trabalho e que percebem um salário mínimo, uma vez que, pelo disposto no § 2º do art. 201 da Constituição Federal, (BRASIL, 1988) não seria aplicável nesse caso a proporcionalidade entre o valor do benefício e o tempo de contribuição.

O ponto mais crítico da reforma da previdência, para a população de baixa renda, na realidade não é a extinção da modalidade de aposentadoria por tempo de contribuição, mas sim o aumento da necessidade de tempo mínimo de contribuição de 15 para 25 anos na aposentadoria por idade (carência). A própria exposição de motivos da PEC 287/2016 reconhece que os trabalhadores menos favorecidos tendem a entrar mais cedo no mercado de trabalho, que são submetidos a um nível maior de informalidade, além de sofrerem mais com a instabilidade de seus empregos. Ao afirmar que os trabalhadores de menor renda acabam se aposentando por idade,

tendo em vista a necessidade de menos tempo de contribuição, apresenta-se um argumento que demonstra que a comprovação de 25 anos de contribuição pode ser inviável para boa parcela da população brasileira que possui empregos informais e enfrenta longos períodos de desemprego.

A dificuldade em se comprovar o tempo mínimo de carência, além de agravar as desigualdades sociais, especialmente entre os idosos, pode, em vez de aumentar a arrecadação da previdência, ampliar os gastos com assistência social.

Em 2015, os gastos com benefícios assistenciais para idosos foram de R\$ 112 milhões, o que representou cerca de 20% dos gastos com aposentadorias por idade (R\$ 555 milhões). (BRASIL, 2015). Caso a exigência de comprovação de 25 anos de contribuição seja aprovada, é possível que os gastos com assistência social, que são custeados exclusivamente com recursos públicos, aumentem significativamente. De acordo com os dados da Organização Internacional do Trabalho, em países com altos índices de emprego informal, a aposentadoria é acessível a apenas uma minoria. (WORLD SOCIAL SECURITY REPORT 2015). Essa realidade, no Brasil, pode ser agravada com a ampliação significativa do tempo de contribuição.

A reforma da previdência busca adequar o sistema brasileiro à necessidade de se ter equilíbrio financeiro no seguro social. Está correta quanto a isso, desde que sua lógica de implementação não prejudique quem contribui por mais tempo e nem desestimule o trabalho de quem ainda não tem idade para se aposentar, mas já tem o tempo de contribuição necessário.

Assim, a ampliação do período mínimo de contribuição para aposentadoria, ao mirar no equilíbrio financeiro da previdência, deve ter o cuidado de não gerar o efeito inverso, de aumentar despesas com os benefícios de assistência social. A implementação de medidas que busquem a solidariedade comutativa deve se dar de forma paulatina e gradual, a ser acompanhada de incentivos à formalização do mercado de trabalho brasileiro, de forma que a sustentabilidade financeira do sistema previdenciário possa ser alcançada em conjunto com a garantia do mínimo existencial aos trabalhadores.

Uma alternativa para o aumento da carência poderia ser a adoção, como regra geral, de uma fórmula que permitisse a aposentadoria mediante um somatório da idade e do tempo de contribuição.

Considerando que a previdência social tem características laboristas, de bases atuárias, as técnicas aplicadas a esse sistema devem guardar proporcionalidade com os valores de contribuição. Entretanto, algumas disposições constitucionais, tais como a garantia do salário mínimo, mitigam essa regra, incluindo características de solidariedade distributiva na previdência social, possibilitando, com isso, uma melhoria na qualidade da seguridade social brasileira, no que se refere à contribuição para a redistribuição de renda no País.

Assim, a reforma da previdência, além de estabelecer alterações paramétricas que visam à manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial da previdência social, deve objetivar o atingimento da finalidade do sistema previdenciário, qual seja, a disponibilização de renda para os trabalhadores que perderam capacidade laborativa, em consonância com a realidade de trabalho no Brasil.

Por esse motivo, aqui se está de acordo com a extinção da aposentadoria por tempo de contribuição. Entretanto, alerta-se para o risco financeiro de se aumentar sem reflexão o período de carência bruscamente, o que poderá trazer o efeito colateral de incrementar gastos na assistência social. Propõe-se, então, a adoção da fórmula de aposentadoria que combine idade e tempo de contribuição.

## **CONCLUSÃO**

A previdência social básica tem, como principal objetivo, a proteção dos indivíduos contra riscos sociais e, através da atuação estatal, objetiva minimizar as desigualdades sociais, de forma a garantir o mínimo existencial aos cidadãos.

No que se refere à proposta de igualdade de gênero na fixação da regra de idade mínima para aposentadoria contida na PEC 287, pode-se constatar que, ainda que haja o crescente aumento da participação feminina no mercado de trabalho, as desigualdades ainda são muito relevantes no país, em especial no que tange à jornada

total de trabalho e ao recebimento de salários desiguais por funções idênticas. Além disso, não se tem como desconsiderar a diferença de dedicação entre homens e mulheres no que se refere às atividades domésticas. Assim, a sugestão apresentada foi de que haja redução paulatina da diferença da idade mínima de aposentadoria para homens e mulheres, com progressivo encaminhamento para a isonomia de requisitos, de forma gradual, combinada com políticas públicas de incentivo à igualdade entre os gêneros.

Paralelo a isso, sugere-se o aumento da proteção social do salário-maternidade, que passaria a ser salário parental, com pelo menos parte do período podendo ser fruído mediante a livre opção dos pais, até o limite de um ano.

Em relação à idade mínima para aposentadoria, pode-se mencionar que esse é o critério de elegibilidade universalmente aceito para que o benefício seja usufruído, dado que a aposentadoria programada se destinada a suprir a renda perdida na velhice por redução da capacidade laborativa. Além disso, na prática, a idade mínima de aposentadoria aos 65 anos já existe para grande parte da população brasileira que não consegue comprovar 30 ou 35 anos de contribuição e acaba por se aposentar por idade. Logo, deve-se realmente extinguir a aposentadoria por tempo de contribuição.

Entretanto, no que se refere ao aumento do tempo mínimo de carência de 15 para 25 anos, essa alteração pode ter impacto negativo para a população de baixa renda que, por possuir empregos informais e enfrentar longos períodos de desemprego, terá dificuldade em alcançar o período mínimo de contribuição. Esse problema, além de agravar as desigualdades sociais, pode ampliar os gastos com assistência social. A necessidade de comprovação de um longo período de carência desestimulará trabalhadores informais a contribuir para a previdência.

Por esse motivo, propôs-se a adoção de uma fórmula de aposentadoria baseada no somatório da idade e do tempo de contribuição, de forma a não prejudicar aqueles que têm maior dificuldade de comprovar o tempo de contribuição, ao mesmo tempo em que se leva em conta os trabalhadores que iniciaram a vida laboral mais cedo.

Acredita-se que as sugestões possam contribuir para, de um lado, garantir melhor equilíbrio financeiro do sistema e, de outro, adaptar melhor as normas à

---

realidade social brasileira, fazendo com que a previdência continue a ser um vetor de proteção do mínimo existencial de boa parte da população.

## REFERÊNCIAS

BELTRÃO, Kaizô Iwakami; *et al.* **Mulher e Previdência Social: o Brasil e o Mundo.** Ipea, 2002. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0867.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0867.pdf)>. Acesso em 25.06.2017.

BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda Constitucional nº 287/2016.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119881>>. Acesso em: 28.06.2017.

BRASIL. Instituto Nacional de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Síntese de Indicadores 2014.** Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94935.pdf>>. Acesso em 24.06.2017.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de Indicadores Sociais – Uma Análise das Condições de Vida, 2014.** Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95011.pdf>>. Acesso em 25.06.2017.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Tábua de Mortalidade.** (2015) Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Tabuas\\_Completas\\_de\\_Mortalidade/Tabuas\\_Completas\\_de\\_Mortalidade\\_2015/tabua\\_de\\_mortalidade\\_analise.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Tabuas_Completas_de_Mortalidade/Tabuas_Completas_de_Mortalidade_2015/tabua_de_mortalidade_analise.pdf)>. Consulta realizada em 12.03.2017.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Saúde da Criança: Nutrição Infantil.** Caderno de Atenção Básica 23. (2009). Disponível em: <[http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/saude\\_crianca\\_nutricao\\_aleitamento\\_alimentacao.pdf](http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/saude_crianca_nutricao_aleitamento_alimentacao.pdf)>. Acesso em 25.06.2017.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil.** (1988). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 28.06.2017.

BRASIL. Presidência da República. **Emenda Constitucional nº 20/1998.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm)>. Acesso em: 25.06.2017.

---

BRASIL. Previdência Social. **Base de Dados Estatísticos**. (2015). Disponível em: < <http://www3.dataprev.gov.br/infologo/>> Acesso em: 13.06.2017.

DUPEYROUX, Jean-Jacques. **Droit de la Sécurité Sociale**. 15<sup>a</sup>. Paris: Dalloz, 2005.  
MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Princípios de Direito Previdenciário**. São Paulo: LTr, 1982.

FORUM ECONÔMICO MUNDIAL. **Relatório das Diferenças de Gênero**. Disponível em:  
<[www3.weforum.org/docs/GGGR16/WEF\\_Global\\_Gender\\_Gap\\_Report\\_2016.pdf](http://www3.weforum.org/docs/GGGR16/WEF_Global_Gender_Gap_Report_2016.pdf)>. Acesso em: 14.03.2017.

MESA-LAGO, Carmelo. **Averting the Old Age Crisis – Policies to Protect the Old and Promote Growth**. New York: Oxford University Press. 1995. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/973571468174557899/pdf/multi-page.pdf>. Acesso em: 25.05.2017.

\_\_\_\_\_. **As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social**. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2006. Disponível em: [http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3\\_081014-111405-101.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_081014-111405-101.pdf)>. Acesso em: 24.06.2017.

MOREAU, Pierre. **O Financiamento da Seguridade Social na União Europeia e no Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

NEVES, Ilídio das. **Direito da Segurança Social**. Coimbra: Coimbra Editora, 1996.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **World Social Security Report 2014/2015**. Disponível em: < <http://www.ilo.org/global/research/global-reports/world-social-security-report/2014/lang--en/index.htm> Disponível em: 28.06.2017.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Previdência e Assistência Social: Legitimação e Fundamentação Constitucional Brasileira**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

TAVARES, Marcelo Leonardo; SOUZA, Ricardo José Leite. **O Princípio da Solidariedade Aplicado à Previdência Social**. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1495>. Acesso em 24.06.2017.

UNITED STATES OF AMERICA. Social Security Administration. **Social Security Programs Throughout the World**. Disponível em: <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/index.html>. Acesso em 05.07.2017.