

PEC 06/2019: as mulheres, outra vez, na mira da reforma da previdência

Camila Yuri Santana Ikuta¹

Anelise Manganelli²

Maria de Fátima Lage Guerra³

Resumo: O artigo traz os principais pontos do estudo técnico realizado pelo DIEESE acerca do texto original da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 06/2019, da Reforma da Previdência, com ênfase nas medidas que mais poderão afetar a vida das mulheres. Foram apresentados indicadores sobre a inserção da mulher no mercado de trabalho e cobertura previdenciária, as principais mudanças da PEC em relação às regras atuais, e o debate em torno das possíveis consequências para categorias profissionais com condições especiais e alta participação feminina, como as trabalhadoras domésticas, professoras da educação básica e trabalhadoras do meio rural. Por fim, o estudo chama a atenção para os retrocessos que a PEC, da forma como foi enviada, poderá impor à proteção social e ao bem-estar das trabalhadoras, aposentadas, pensionistas e beneficiárias de assistência social no país.

Palavras-chave: Previdência Social. Mulheres. Gênero. Seguridade Social. Mercado de Trabalho.

Introdução

O texto original da Proposta de Emenda Constitucional nº 06 (PEC 06/2019), enviada pelo Governo Bolsonaro ao Congresso Nacional em 20 de fevereiro de 2019, propõe a modificação de normas que atingem todos os brasileiros que dependem da renda do trabalho ou de benefícios previdenciários e assistenciais para viver, assim como os futuros trabalhadores. Com os novos parâmetros propostos, boa parte da população correrá o risco de se aposentar mais tarde e a contribuir por mais tempo; a recolher contribuições maiores; e a receber benefícios menores e sem garantia de correção automática pela inflação anual.

¹ DIEESE.

² DIEESE.

³ DIEESE.

Neste artigo, que possui como base a Nota Técnica DIEESE nº 202⁴, são expostos os principais pontos da PEC, buscando enfatizar que, se comparadas com as regras atuais, as medidas propostas exigirão mais sacrifício das mulheres do que dos homens. Argumenta-se que a PEC 06/2019 ignora - e tende a agravar - as desigualdades de gênero que ainda caracterizam o mercado de trabalho e as relações familiares no Brasil.

Inserção das mulheres no mercado de trabalho e cobertura previdenciária

A despeito da modernização dos costumes e do aumento da participação feminina no mercado de trabalho nos últimos anos, verifica-se, sob qualquer perspectiva de análise, que as mulheres brasileiras continuam trabalhando em condições mais desfavoráveis do que as dos homens. Os dados da Pnad Contínua-IBGE, do 4º trimestre de 2018, indicam que o envolvimento das mulheres na atividade produtiva ainda é menor do que o dos homens - cujas taxas de participação no mercado de trabalho eram de 52,7% e 71,5%, respectivamente. As mulheres estavam concentradas nas áreas de educação, saúde e serviços sociais (21%), comércio e reparação (19%) e serviços domésticos (14%), que se caracterizam como extensão do trabalho doméstico não remunerado. A remuneração média dos homens era 28,8% superior à recebida pelas mulheres. E, mesmo entre as mulheres, há grandes desigualdades em torno dos rendimentos recebidos: o rendimento médio das mulheres brancas⁵ era 70,5% maior do que o das mulheres negras, e 67,3% maior do que o recebido pelas mulheres pardas, o que evidencia a dupla discriminação no mercado de trabalho.

Do total de mulheres ocupadas (40,8 milhões), 23,3% eram empregadas sem carteira de trabalho e 23,9% estavam em atividades “por conta própria” ou auxiliares da família, ou seja: quase metade estava na informalidade. Do total de ocupadas, mais de um terço (35,5%) declararam não estar contribuindo para a Previdência no momento da pesquisa. Esse percentual era ainda maior em algumas atividades: 62% entre as trabalhadoras domésticas e 68% entre as “por conta própria”.

A previdência é o reflexo da vida economicamente ativa dos indivíduos. Segundo os dados do Anuário Estatístico da Previdência Social de 2017, a aposentadoria por idade era a modalidade mais comum entre as trabalhadoras, em razão da dificuldade

⁴ Nota Técnica DIEESE nº 202 – “PEC 06/2019: As mulheres, outra vez, na mira da Reforma da Previdência”.

⁵ Vale ressaltar que, na comparação entre o rendimento médio recebido por mulheres brancas e por homens brancos, os homens ganhavam 35,6% a mais do que as mulheres.

para acumular o tempo mínimo para a aposentadoria por tempo de contribuição. As mulheres correspondiam a 62,8% do total de aposentadorias por idade concedidas no RGPS, contra apenas 37,2% de homens. O valor médio dos benefícios ativos no RGPS para o conjunto dos beneficiários foi equivalente a R\$ 1.336,29, enquanto que o valor médio pago aos homens foi de R\$ 1.516,29, e às mulheres, de apenas R\$ 1.153,83 - uma diferença de 31%.

Apesar de haver critérios especiais que permitem às mulheres se aposentar cinco anos mais cedo, em idade e tempo de contribuição, é possível perceber que a previdência pública compensa pouco as desigualdades observadas no mercado de trabalho. Assim, propostas de convergência de idade para ambos os sexos, e aumento do tempo mínimo de contribuição, são mais injustas para as mulheres, ainda mais sem a contrapartida de políticas públicas específicas voltadas para as famílias e população idosa, que estimulem uma divisão mais equitativa do trabalho reprodutivo entre homens e mulheres⁶. Poderá ocorrer o aumento da pobreza feminina na velhice, tornando-as ainda mais dependentes de benefícios de caráter não contributivo.

O principal argumento utilizado pelo governo é que as mulheres contribuem menos para o sistema previdenciário e vivem, em média, sete anos a mais do que os homens. Teixeira⁷ mostra, no entanto, que a expectativa de vida ao nascer apresenta grande variação no país, podendo chegar a oito anos de diferença na comparação, por exemplo, entre diferentes regiões brasileiras.

Mudanças propostas na pec 06/2019 para a aposentadoria feminina

A proposta pretende retirar do texto constitucional os parâmetros gerais do sistema previdenciário, inclusive os requisitos de elegibilidade, regras de cálculo e reajuste, que poderão ser definidos por Leis Complementares (LCs). Enquanto isso, prevalecem as disposições transitórias - ou as regras de transição⁸, caso sejam mais favoráveis.

Nota-se no Quadro 1 que, no Regime Geral, a aposentadoria exclusivamente por tempo de contribuição seria extinta; a idade mínima para que as mulheres possam se

⁶ Mais detalhes em: CAMARANO, A.M. Diferenças na legislação à aposentadoria entre homens e mulheres: breve histórico. *Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise*, n° 62, Ipea. Abr. 2017; MELO, H.P. A questão de gênero no projeto da Reforma da Previdência Social: uma visão histórica. *Revista da ABET*, v.16, Jan/jun. 2017; e HAKKERT, R. *Population policies in low-fertility contexts: elements to consider in policy dialogue with governments*. UNFPA, 2014.

⁷ TEIXEIRA, M. O desmonte trabalhista e previdenciário. *Análise*, n°. 26. Friedrich Ebert Stiftung (FES), Jul. 2017.

⁸ Sobre a transição e outros detalhes da Reforma, ver o Guia de Consulta DIEESE – “Síntese e comentários à PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA (PEC 06/2019)”.

aposentar aumenta – inicialmente, para 62 anos; e o tempo mínimo de contribuição seria ampliado. No caso das servidoras públicas, as exigências são ainda maiores: 62 anos de idade mínima (sete a mais do que hoje é exigido); 25 anos de contribuição (cinco a mais do que seria exigido das mulheres no RGPS); e comprovação do tempo de serviço.

QUADRO 1 - Regras atuais e transitórias da PEC 06/2019 para a aposentadoria no RGPS e nos RPPSs

Regime Geral de Previdência Social (RGPS)	
Regras atuais	Regras transitórias da PEC 6/2019
<p>Aposentadoria por idade: Mulheres: 60 anos + 15 anos de contribuição Homens: 65 anos + 15 anos de contribuição</p> <p>Aposentadoria por tempo de contribuição (com fator ou 86/96): Mulheres: 30 anos de contribuição Homens: 35 anos de contribuição</p>	<p>Aposentadoria por idade⁹: Mulheres: 62 anos + 20 anos de contribuição Homens: 65 anos + 20 anos de contribuição</p> <p>Aposentadoria por tempo de contribuição: Extinta</p>
Regimes Próprios de Previdência Social (RPPSs)	
<p>Aposentadoria por tempo de contribuição e idade: Mulheres: 55 anos + 30 anos de contribuição Homens: 60 anos + 35 anos de contribuição Ambos: 10 anos de serviço público + 5 anos no cargo</p> <p>Aposentadoria compulsória: Mulheres e homens: 75 anos</p>	<p>Aposentadoria por tempo de contribuição e idade: Mulheres: 62 anos + 25 anos de contribuição Homens: 65 anos + 25 anos de contribuição. Ambos: 10 anos de serviço público + 5 anos no cargo</p> <p>Aposentadoria compulsória: Mulheres e homens: 75 anos</p>

Elaboração: DIEESE

O valor do benefício de aposentadoria também poderá sofrer drásticas reduções para ambos os sexos, de acordo com o texto original da PEC. O novo cálculo puxa para baixo as médias dos valores dos benefícios; e, para atingir a integralidade do salário de contribuição, o segurado deve contribuir por 40 anos. Como as mulheres ganham menos e contribuem, em média, sobre referências menores do que as dos homens, elas poderão ser ainda mais prejudicadas.

⁹ A idade mínima será ajustada a partir de 2024, a cada quatro anos, conforme aumento de sobrevivência da população.

As pensões por morte já sofreram mudanças importantes nas regras de concessão dos vinculados ao RGPS em 2015¹⁰. A PEC 06/2019 propõe estender esses critérios aos beneficiários dos Regimes Próprios. Atualmente, o valor da pensão por morte é igual a 100% do valor do benefício de aposentadoria do segurado que falece ou de seu salário de contribuição, caso ainda não tenha se aposentado. A nova proposta dispõe que o valor será calculado por “cotas familiares”, de 60% da aposentadoria original, para o cônjuge, mais 10% para cada dependente adicional, até o limite de 100%. As cotas não são reversíveis. Além disso, uma mudança na redação no art. 201 da Constituição Federal sinaliza que o valor mínimo das pensões poderá ser desvinculado do salário mínimo.

Tais restrições, se aprovadas, penalizarão adicionalmente as mulheres, que são a maior parte dos pensionistas (84% dos dependentes recebedores, em 2017), sendo importante sobretudo para a composição da renda¹¹ das idosas. Boa parte desses benefícios recebidos possuía valor baixo: 46,4% eram de até um salário mínimo e 35% estavam na faixa de acima de um a dois salários mínimos.

A proposta de alteração no Benefício de Prestação Continuada (BPC) é considerada uma das mais perversas, podendo causar um hiato de proteção entre as mulheres idosas. O BPC é um benefício assistencial da LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social), que corresponde ao valor do salário mínimo e alcança dois segmentos sociais em condição de pobreza: os idosos e as pessoas com deficiência (PcD). A condição de pobreza é atualmente definida por uma renda familiar *per capita* inferior a um 1/4 de salário mínimo, e no caso dos idosos, depende de uma idade mínima de 65 anos para o recebimento.

O texto original da PEC propõe que o BPC para idosos¹², em condição de miserabilidade, permaneça igual a um salário mínimo apenas para pessoas com 70 anos de idade ou mais, e passaria a ser de R\$ 400,00 para os idosos com idade entre 60 e 69 anos. Além disso, poderá ser vedada a acumulação com outros benefícios assistenciais, aposentadoria, pensão ou proventos de inatividade.

Em 2017, foram concedidos 4,5 milhões de benefícios assistenciais no país, dos quais 56% foram pagos às PcD e 44% aos idosos. Entre as PcD, as mulheres

¹⁰ Lei nº 13.135/2015, que instituiu novos critérios de duração do benefício, atrelando-os à idade do cônjuge, tempo de união e de contribuição do segurado.

¹¹ A PEC 06/2019 veda a acumulação de mais de uma aposentadoria ou mais de uma pensão em alguns casos. É possível acumular duas pensões de regimes diferentes, bem como pensões e aposentadorias, mas nesses casos o benefício mais vantajoso preserva seu valor integral e os demais têm seu valor reduzido.

¹² Para a pessoa com deficiência, continua igual a um salário mínimo.

representavam 47% dos beneficiários; e no caso do BPC para idosos, as mulheres foram bastante representativas, com participação de 59%.

Impactos em categorias profissionais com condições especiais e com maior participação feminina

Com as mudanças propostas, a PEC 06/2019 poderá afetar uma quantidade imensa de mulheres que hoje são maioria em categorias profissionais com condições especiais de trabalho e/ou em exercício de atividades precárias. Este estudo dá ênfase, especialmente, aos casos das trabalhadoras rurais, das professoras da educação básica (Quadro 2) e das trabalhadoras domésticas.

QUADRO 2
Regras atuais e transitórias da PEC 06/2019 para professores da educação básica e trabalhadores rurais

Regras atuais	Regras com as propostas da PEC 06/2019
Professores (as)	
<p>No RGPS (por tempo de contribuição): Mulheres: 25 anos / Homens: 30 anos Sem idade mínima.</p> <p>No RPPS (por idade e tempo de contribuição): Mulheres: 50 anos + 25 anos de contribuição Homens: 55 anos + 30 anos de contribuição Ambos: 10 anos de serviço público + 5 no cargo</p>	<p>RGPS e RPPS: Mulheres e homens: 60 anos + 30 anos de contribuição no magistério¹³. Para servidores: comprovar 10 anos de serviço público e 5 no cargo.</p>
Trabalhadores(as) Rurais	
<p>Mulheres: 55 anos / Homens: 60 anos São exigidos 15 anos de contribuição ou comprovação de atividade rural, para ambos os casos, no caso da agricultura familiar.</p>	<p>Mulheres e Homens: idade mínima de 60 anos + 20 anos de contribuição. Na agricultura familiar, contribuição mínima de R\$ 600,00 ao ano, sobre a produção ou individual</p>

Elaboração: DIEESE

Para as professoras da educação básica, que, segundo o Censo Escolar de 2018, representam 80% do total de 2,2 milhões de docentes, o “bônus” de cinco anos seria perdido, com elevação dos requisitos (60 anos de idade e 30 anos de

¹³ Exclusivamente em efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

contribuição), iguais para ambos os sexos. A situação específica das professoras da educação básica pública que ingressaram no setor público antes de 2004 (ou seja, antes da EC nº 41/2003) é bastante agravada, dado que, para garantirem a integralidade e paridade do benefício com a última remuneração do cargo deverão, além de cumprir requisitos das regras de transição, atingir a idade mínima de 60 anos.

Os docentes vinculados à rede pública de ensino correspondem a 86% do total, e não raramente, convivem com péssimas condições de trabalho. As mudanças propostas não levam em conta fatores como o intenso desgaste físico e psicológico¹⁴ da atividade; a rotatividade no emprego e a multiplicidade de vínculos¹⁵; e a tripla jornada para as mulheres (aulas, atividades extra-classe e afazeres domésticos). É possível supor que todas essas dificuldades, incluindo a reconhecida desvalorização salarial no setor, associadas às novas regras propostas, poderão desestimular ainda mais a busca da carreira da educação pelas mulheres.

Para as trabalhadoras rurais, assalariadas ou não, pode ser perdido o direito de se aposentar antes dos homens, além de aumentar a exigência de comprovação de tempo mínimo de contribuição. No caso das seguradas (e segurados) especiais da agricultura familiar, extrativistas e pescadores, há a obrigatoriedade de uma contribuição mínima anual de R\$ 600,00 para o núcleo familiar (R\$ 50,00 por mês), para que haja contagem do tempo de contribuição, que pode se dar sobre a comercialização da produção, como hoje, ou por recolhimento em dinheiro, complementar ou integral.

Como é de conhecimento geral, o trabalho rural é penoso e desgastante. Os danos desse tipo de atividade à saúde e à integridade física dos(as) trabalhadores(as) ocorrem, geralmente, no médio e longo prazo e se materializam na redução precoce da capacidade laboral e da expectativa de vida¹⁶. Para muitas mulheres, inclusive, a fertilidade é afetada. As condições de trabalho no campo, caracterizadas pelo início da atividade laboral muito cedo, sazonalidade, rotatividade, pouca formalização (convivendo com condições informais e ilegais) e envelhecimento precoce, geram a demanda por maiores cuidados na velhice - papel que acaba sendo atribuído às mulheres.

¹⁴ Em 2017, mais de 285 mil vínculos de professores registraram pelo menos um afastamento devido a acidentes de trabalho ou doença, segundo dados do extinto Ministério do Trabalho. Desse total, 15 mil ocorreram devido a doenças ou acidentes ligados ao trabalho.

¹⁵ Segundo o Anuário da Saúde do Trabalhador 2016 do DIEESE, cerca de 442 mil professores da educação básica possuíam mais de um vínculo de trabalho.

¹⁶ VALADARES, A.A.; GALIZA, Marcelo. Previdência Rural: contextualizando o debate em torno do financiamento e das regras de acesso. *Nota Técnica n.25*, IPEA. Mai. 2016.

No caso das trabalhadoras domésticas, para as quais se aplicam as regras gerais do RGPS, a proposta de aumentar o tempo de contribuição pode reduzir ainda mais a proporção das que alcançam o direito à aposentadoria, considerando que hoje já se deparam com enormes dificuldades, em função da informalidade e ilegalidade nas contratações. Segundo a Pnad Contínua, em 2018, das 5,8 milhões de trabalhadoras domésticas no país, 73% atuavam sem carteira de trabalho assinada. E, entre essas trabalhadoras informais, somente 15% declararam estar contribuindo para a Previdência. É preciso considerar os períodos em desemprego e as frequentes transições entre atividade e inatividade econômica, típicas do exercício dessa profissão no país.

Previdência em regime de capitalização e a realidade das mulheres

De acordo com o texto original da PEC 06/2019, poderá ser criado, por meio de Lei Complementar, um novo regime de previdência social por meio de capitalização, com contas e reservas individuais, na modalidade de contribuição definida.

A principal diferença para o atual regime de repartição simples é que, na capitalização, o pagamento do aposentado não depende de novos contribuintes no sistema, porque cada segurado faz uma reserva individual em seu nome e essa reserva dependerá, a longo prazo, de sua capacidade contributiva regular e dos rendimentos dessas “aplicações financeiras”. E é exatamente nesse aspecto que o novo sistema poderá causar maiores danos para as mulheres. Se elas enfrentam maiores dificuldades ao longo da vida ativa para realizar as contribuições previdenciárias, então dependem mais de sistemas previdenciários solidários e de regras mais flexíveis de acesso, com o objetivo de tentar equilibrar minimamente essas desigualdades.

Caso haja pouca ou nenhuma solidariedade, o risco das mulheres não alcançarem a aposentadoria ou se aposentarem em condições extremamente adversas é muito maior do que o dos homens em um regime de capitalização. A experiência chilena é bastante emblemática nesse sentido. Segundo Uthoff¹⁷, mesmo com a adoção de um pilar solidário, em 2008, os chilenos aposentados receberam, entre 2007 e 2014, um provento mediano, a título de aposentadoria, no valor de US\$ 130, e as chilenas aposentadas receberam pouco mais da metade desse valor: US\$ 70. Ambos os valores foram muito inferiores ao salário mínimo nacional do período, fixado em US\$ 350.

¹⁷ UTHOFF, Andras. Solidaridad en el financiamiento de las pensiones en Chile. *Análise*, n.º. 2. Friedrich Ebert Stiftung (FES), Out. 2017.

Considerações finais

Fica claro que os objetivos centrais da PEC 06/2019 são reduzir as despesas públicas com Previdência e Assistência, estimulando a financeirização e a privatização da Previdência pública. A mudança estrutural na Previdência e na Seguridade Social retira a forma como estão inscritas na Constituição Federal, baseadas em princípios de solidariedade e universalidade. Ainda, formas mais sutis de induzir a privatização da Previdência pública são a corrosão de sua confiabilidade e da estabilidade de suas regras.

Foi constatado que as mudanças impactam, de modo particular, as mulheres, e vão em sentido contrário à realidade diagnosticada no país. Em suma, o aumento da idade mínima e do tempo mínimo de contribuição; a redução do valor dos benefícios, inclusive do assistencial à idosa pobre; a mudança na forma de cálculo das pensões e sua possível desvinculação do salário mínimo; a extinção, na prática, da aposentadoria de trabalhadoras rurais; e a futura capitalização, são instrumentos de exclusão das trabalhadoras, sobretudo as mais pobres, da proteção previdenciária.