



REFORMA DA PREVIDÊNCIA: É HORA DE IGUALAR O TRATAMENTO DE GÊNERO?

Marcelo Leonardo Tavares¹

1. 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.²

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.³

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.⁴

¹ Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, credenciado para atuar no Programa de Pós-Graduação Strictu Senso (Doutorado/Mestrado). 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). Juiz Federal.

² MOREAU, Pierre. **O Financiamento da Seguridade Social na União Europeia e no Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 32.

³ TAVARES, Marcelo Leonardo. **Previdência e Assistência Social: Legitimação e Fundamentação Constitucional Brasileira**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 75.

⁴ Sobre as duas dimensões da solidariedade como valor inspirador da previdência, ver TAVARES, Marcelo Leonardo; SOUZA, Ricardo José Leite. **O Princípio da Solidariedade Aplicado**

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 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.

2. A PROPOSTA DE IGUALDADE DE IDADE MÍNIMA PARA APOSENTADORIA DE HOMENS E MULHERES

Uma medida apresentada como necessária pelo Governo 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 006/2019 (PEC 006),⁵ que acabou sendo aprovada na EC nº 103/2019 (EC 103),⁶ a idade mínima para aposentadoria para homens e mulheres passaria a ser de 65 anos, com tempo de carência de 25 anos de contribuição.

à **Previdência Social**. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1495>. Acesso em 10.06.2020.

⁵ BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda Constitucional nº 006/2019**. Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192459>>. Acesso em: 10.06.2020.

⁶ BRASIL. Congresso Nacional. EC 103/2019. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm>. Acesso em 10.06.2020.



Segundo a Presidência da República, a justificativa para a proposta de igualdade de gênero em âmbito previdenciário teria por base o fato de que a expectativa de vida ao nascer das mulheres, atualmente, é cerca de sete anos superior à dos homens. Além disso, nos termos da legislação então em vigor, as mulheres poderiam se aposentar cinco anos antes, tanto na aposentadoria por idade quanto na aposentadoria por tempo de contribuição. Logo, elas ainda usufruiriam 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.

Para o Governo, proponente da PEC

Para o Governo, proponente da PEC 006, o tratamento diferenciado entre homens e mulheres, no âmbito da previdência, sempre teria sido 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. A diferença de cinco anos de idade, critério adotado pela legislação da época, colocaria o país entre aqueles que possuem maior diferença de idade de aposentadoria por gênero. Dessa forma, o Governo afirmou, na exposição de motivos, 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 006 indicariam que, conforme apontado pelo Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2014, o número médio de horas semanais dedicadas a afazeres domésticos pelas mulheres teria diminuído 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 teria se mantido em 10 horas.

Outra justificativa apresentada para fundamentar a igualdade de gênero na PEC 006 foi a de que, ainda de acordo com a PNAD 2014, o rendimento da

mulher, que chegara a representar apenas 66% do rendimento dos homens em 1995, teria aumentado 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 ou 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 programada.

De acordo com a tábua de mortalidade do IBGE referente ao ano de 2015,⁷ 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 006.

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

⁷ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Tábua de Mortalidade**. Disponível em: <ftp.ibge.gov.br/Tabuas_Completas_de_Mortalidade/Tabuas_Completas_de_Mortalidade_2015/tabua_de_mortalidade_analise.pdf>. Consulta realizada em 10.06.2020.



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.⁸

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.⁹

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 2016,¹⁰ 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.

⁸ 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 10.06.2020.

⁹ 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 10.06.2020.

¹⁰ 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. **Relatório das Diferenças de Gênero**. Disponível em: < www3.weforum.org/docs/GGGR16/WEF_Global_Gender_Gap_Report_2016.pdf>. Acesso em: 10.06.2020.

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.

Após análise do Congresso, a EC 103/2019 acabou fixando, para a aposentadoria programada, a idade de 65 anos para o homem e de 62 anos para a mulher. Contudo, igualou o requisito etário para os dois gêneros em relação à aposentadoria especial no RGPS e à aposentadoria do policial no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) da União.

Resta ainda avaliar, de qualquer forma, se haveria uma outra forma de enfrentar a questão de gênero 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,¹¹ no qual o pagamento dos benefícios é 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

¹¹ NEVES, Ilídio das. **Direito da Segurança Social**. Coimbra: Coimbra Editora, 1996.



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 contribuírem 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.¹²

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.¹³

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”.¹⁴ Contudo, não se pode desconsiderar,

¹² 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 10.06.2020, p. 126.

¹³ MESA-LAGO, Carmelo. **As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social**. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2006, p. 149. Disponível em: http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_081014-111405-101.pdf. Acesso em: 10.06.2020.

¹⁴ MESA-LAGO, Carmelo. **As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social**. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2006, p. 149.

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 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.¹⁵

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.

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.

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.

Disponível em: http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_081014-111405-101.pdf. Acesso em: 10.06.2020.

¹⁵ 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 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.



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 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,¹⁶ 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

¹⁶ BRASIL. Ministério da Saúde. **Saúde da Criança: Nutrição Infantil. Caderno de Atenção Básica 23.** Disponível em: < http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/saude_crianca_nutricao_aleitamento_alimentacao.pdf>. Acesso em 10.06.2020.

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,¹⁷ 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.

3. EXTINÇÃO DA APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO – NÃO ERA SEM TEMPO!

Uma modificação importante feita pela EC 103/2019 foi a extinção da aposentadoria por tempo de contribuição no regime Geral de Previdência Social,¹⁸ 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,¹⁹ 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

¹⁷ 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 10.06.2020

¹⁸ BRASIL. Congresso Nacional. EC 103/2019. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm>. Acesso em 20.06.2020.

¹⁹ 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 10.06.2020.



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.

O Governo argumentou 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.²⁰

²⁰ BRASIL. Previdência Social. **Base de Dados Estatísticos**. Disponível em: < <http://www3.data-previd.gov.br/infologo/> > Acesso em: 10.06.2020.

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,²¹ 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 20 anos na aposentadoria por idade (carência). A própria exposição de motivos da PEC 006/2019 reconheceu que os trabalhadores menos favorecidos tenderiam a entrar mais cedo no mercado de trabalho, que seriam 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 20 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

²¹ BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10.06.2020.



por idade (R\$ 555 milhões).²² A aprovação da exigência de comprovação de 20 anos de contribuição seja aprovada pode incrementar gastos com assistência social, que são custeados exclusivamente com recursos públicos. 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.²³ 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 desestime 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.

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

²² BRASIL. Previdência Social. **Base de Dados Estatísticos**. Disponível em: < <http://www3.data-prev.gov.br/infologo/> > Acesso em: 10.06.2020.

²³ 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: 10.06.2020.

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.

4. 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 006/2019, 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.

Entretanto, no que se refere ao aumento do tempo mínimo de carência de 15 para 20 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.

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.

5. 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>. Acesso em 10.06.2020.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda Constitucional nº 006/2019**. Disponível em:< <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192459>>. Acesso em: 10.06.2020.
- BRASIL. Congresso Nacional. EC 103/2019. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm>. Acesso em 20.06.2020.
- 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 10.06.2020.

- 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 10.06.2020
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Tábua de Mortalidade**. Disponível em: ftp.ibge.gov.br/Tabuas_Completas_de_Mortalidade/Tabuas_Completas_de_Mortalidade_2015/tabua_de_mortalidade_analise.pdf. Consulta realizada em 10.06.2020.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **Saúde da Criança: Nutrição Infantil. Caderno de Atenção Básica 23**. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/saude_crianca_nutricao_aleitamento_alimentacao.pdf. Acesso em 10.06.2020.
- BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10.06.2020.
- BRASIL. Previdência Social. **Base de Dados Estatísticos**. Disponível em: <http://www3.dataprev.gov.br/infologo/> Acesso em: 10.06.2020.
- FORUM ECONÔMICO MUNDIAL. **Relatório das Diferenças de Gênero**. Disponível em: www3.weforum.org/docs/GGGR16/WEF_Global_Gender_Gap_Report_2016.pdf. Acesso em: 10.06.2020.
- MESA-LAGO, Carmelo. **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. Acesso em: 10.06.2020.
- 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: 10.06.2020.



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 10.06.2020.

UNITED STATES OF AMERICA. Social Security Administration. **Social Security Programs Throughout the World**. Disponível em: <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdsc/ssptw/index.html>. Acesso em 10.06.2020.