

CFEMEA – Centro Feminista de Estudos e Assessoria
FES/ILDES – Fundação Friedrich Ebert / Instituto Latino-Americano
de Desenvolvimento Econômico e Social



AS MULHERES NA REFORMA DA PREVIDÊNCIA: O DESAFIO DA INCLUSÃO SOCIAL



Propostas das Mulheres para
a Reforma da Previdência

Reforma da Previdência e Seguridade Social:
Equidade de gênero e raça

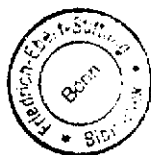
CFEMFA – Centro Feminista de Estudos e Assessoria
FES/IEDES – Fundação Friedrich Ebert – Instituto Latino-Americano
de Desenvolvimento Econômico e Social

AS MULHERES NA REFORMA DA PREVIDÊNCIA: O DESAFIO DA INCLUSÃO SOCIAL

Propostas das mulheres para a Reforma da Previdência

Reforma da Previdência e Seguridade Social: Equidade de gênero e raça

A 04 - 00077



Brasília, dezembro de 2003

CFEMEA • Centro Feminista de Estudos e Assessoria
SCN, Quadra 06, Bloco A, Sala 602, Ed. Venâncio 3.000
70.716-000 • Brasília-DF – Brasil
Telefone: (61) 328-1664
Fax: (61) 328-2336
e-mail: cfemea@cfemea.org.br
Site: www.cfemea.org.br

Fundação Friedrich Ebert (FES/ILDES)
Av. Paulista 2001, 13º andar, cj. 1313
CEP 01311-931 São Paulo-SP
Telefone: (11) 3253 9090
Fax: (11) 3253 3131
e-mail: ildes@fes.org.br
Web Site: www.fes.org.br

© 2003 by CFEMEA, Centro Feminista de Estudos e Assessoria.

O conteúdo desta publicação pode ser reproduzido e difundido desde que citada a fonte

Capa e Projeto Gráfico: Eduardo Meneses

Diagramação: Eduardo Meneses e Fábio Brumana

Impressão: Athalaia Gráfica e Editora Ltda.

Tiragem: 5 000 exemplares

Revisão: CFEMEA

Ficha Catalográfica

As mulheres na Reforma da Previdência: O desafio da inclusão social. Brasília.
CFEMEA; São Paulo: FES/ILDES, 2003. xxxp.

Conteúdo: Propostas das mulheres para a Reforma da Previdência – Reforma da
Previdência e Seguridade Social: Equidade de gênero e raça / Laura Tavares.

1. Reforma da Previdência – Mulheres. I. CFEMEA. II. Título. III. Tavares, Laura.

Sumário

Apresentação, 5

Propostas das Mulheres para a Reforma da Previdência, 9

Reforma da Previdência e seguridade social: equidade de gênero e raça, 19

Introdução, 19

Parte 1, 25

Seguridade social: a construção interrompida. 27

Reforma da Previdência: mitos e perda de direitos. 30

Parte 2, 43

Condições sociais por gênero e raça. 45

Alguns indicadores demográficos. 47

Situação das mulheres nas famílias. 49

Trabalho e rendimento. 52

Desigualdades raciais. 56

Situação das idosas. 59

A mulher na previdência. 66

Parte 3, 75

Pontos de um projeto para reorientar outro processo de reforma. 77

Igualdade de gênero e raça: desafios pendentes. 82

Esta publicação é fruto de um processo de discussão e mobilização dos movimentos feminista e de mulheres ocorrido durante a tramitação da Reforma da Previdência no Congresso Nacional com o objetivo de levantar a questão de gênero e raça na Previdência Social brasileira. Está dividida em duas seções. A primeira reproduz documento político assinado por 37 organizações e redes do movimento contendo suas principais reivindicações sobre a necessidade de inclusão das mulheres na Reforma da Previdência. A segunda seção contém um documento de autoria da professora Laura Tavares que analisa a Previdência Social brasileira, a sua história e os desafios para torná-la mais democrática e inclusiva.

A questão da inclusão social foi o tema que vários dos movimentos sociais elegeram como discussão fundamental da Reforma da Previdência Social. Era imperioso discutir as razões da exclusão dos 40 milhões de brasileiras e brasileiros dos benefícios da Previdência Social. Era urgente encontrar formas de contemplar a inclusão social na discussão dessa reforma, prevista, até então, para contemplar somente o regime próprio dos servidores públicos.

Tão logo o Presidente Lula enviou ao Congresso Nacional a proposta de Reforma da Previdência, o CFEMEA partiu para a construção de um grupo feminista de discussão e acompanhamento da sua tramitação na Comissão Especial da Câmara dos Deputados. Além das integrantes do CFEMEA, este grupo é composto por Jurema Werneck e Níza Iraci (Articulação de ONG de Mulheres Negras), Sílvia Camurça e Analba Brazão (Articulação de Mulheres Brasileiras), Fátima Oliveira (Rede Feminista de Saúde), Ednalva Bezerra (Secretaria da Mulher Trabalhadora da CUT), Ana Paula (SOS Corpo), Vera Soares, Sílvia Yanoulas, Hildete Pereira e Salete Maccalóz.

Esta iniciativa acumulava a discussão sobre inclusão social levantada, no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, pelos conselheiros Jurema Werneck (Articulação de ONG de Mulheres Negras), José Antonio Moron (INESC-ENAS), Sérgio Haddad (ABONG), Sulamis Dain (UERJ), Sônia Fleury (FGV), pela professora Laura Tavares (UERJ), Glaci Zancan (SBPC), Lucélia Santos e Pedro Oliveira (SBPC). O grupo traçou como objetivo problematizar a questão de gênero/raça na Previdência Social, com ênfase no reconhecimento e valorização do trabalho doméstico não remunerado.

No decorrer do trabalho, foi contratada consultoria da professora Laura Tavares que, além de contribuir com as discussões do grupo, produziu o texto que compõe esta publicação. Foi realizado um Seminário sobre as Mulheres na Reforma da Previdência, em conjunto com a Comissão Especial da Câmara dos Deputados, criada para apreciar a Reforma da Previdência, e a Bancada Feminina no Congresso Nacional. Na mesma ocasião, tivemos uma audiência com o Ministro da Previdência e a Ministra da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, que resultou na criação de um Grupo Intermínisterial para examinar propostas de inclusão das mulheres na Previdência Social.

Com base nos estudos e nas discussões formulamos emendas que foram entregues ao relator da matéria na Comissão Especial. Mantivemos contatos com os parlamentares dessa Comissão com o objetivo de ver aprovadas as nossas propostas. O texto aprovado pela Câmara contemplou, em parte a expectativa das mulheres, quando permitiu a criação de um sistema especial para atender, com condições especiais, as trabalhadoras e trabalhadores de baixa renda, garantindo, assim, o benefício de um salário mínimo às pessoas que se encontram fora da cobertura previdenciária. Foi um avanço, ainda que insuficiente.

O trabalho do grupo continuou durante a tramitação da proposta de emenda constitucional (PEC) no Senado Federal. Participamos de audiências públicas, de reuniões com o relator e com as Senadoras com o objetivo de alargar as nossas conquistas, principalmente, no que diz respeito ao trabalho doméstico não remunerado. Também no Senado, sugerimos emendas ao relator e às senadoras. No entanto, a resistência nesta fase final de tramitação da PEC é ainda maior, pois, não estão sendo aceitas emendas que modifiquem o texto aprovado na Câmara dos Deputados. Por este motivo, o governo fez um acordo e uma outra proposta de mudança constitucional, contendo as modificações que os senadores e senadoras sugeriram à proposta oriunda da Câmara, tramita simultaneamente com a da Reforma da Previdência e vem sendo chamada de PEC Paralela.

Todo este processo de mobilização deverá continuar em 2004 quando serão apresentadas as propostas de legislação infraconstitucional que regulamentarão os comandos constitucionais aprovados pela Reforma da Previdência. Também estará sendo discutida a PEC Paralela na Câmara dos Deputados, momento em que voltaremos a apresentar as nossas propostas.

O Grupo Intermministerial já apresentou resultados preliminares que avançam, mas, não contemplam satisfatoriamente as questões que permitiriam a inclusão das mulheres de forma a valorizar o trabalho doméstico não remunerado.

Não poderíamos encerrar este prefácio sem ressaltar a importância que teve em todo este processo de discussão e mobilização o apoio recebido da Fundação Friedrich Ebert (FES/HIDES), inclusive neste momento de publicação dos seus principais resultados.

O CFEMEA agradece este apoio e oferece esta publicação a todas as mulheres e homens que acreditam na discussão coletiva como forma de conquistar objetivos também coletivos de enfrentamento das desigualdades.

Brasília, 3 de dezembro de 2003.

Centro Feminista de Estudos e Assessoria - CFEMEA

Propostas das Mulheres para a Reforma da Previdência

No contexto dos debates sobre a Reforma da Previdência e considerando o marco ético do direito à proteção social que deve necessariamente estar na base de um sistema previdenciário amplo e inclusivo, os movimentos de mulheres vêm apresentar suas propostas para uma reforma que torne a Previdência capaz de promover justiça social, eliminar os privilégios e contribuir para a redução das desigualdades.

Nossas propostas:

- implantar políticas específicas de incorporação de famílias que trabalham no mercado informal, com alíquotas mais baixas de contribuição ou contribuição indireta, a exemplo do que acontece com a agricultura familiar;
- adotar índices mais baixos de contribuição para a filiação de trabalhadores e trabalhadoras autônomas e empregados e empregadas domésticas;
- estender a todos os idosos e idosas urbanos, indiscriminadamente, o direito à aposentadoria desvinculado da contribuição individual, equivalente ao que já existe para idosos e idosas rurais;
- considerar, no acesso aos benefícios, o tempo destinado ao trabalho reprodutivo, independente de quem o realiza;
- incluir benefícios relacionados ao cuidado de enfermos e idosos no conjunto de benefícios de todos os regimes previdenciários;
- manter o caráter público da Previdência Social, através da criação de fundo público para a sustentação da previdência complementar;
- garantir que o limite proposto de 70% dos proventos para aquisição das pensões só deva prevalecer a partir de um piso que preserve os baixos salários;

- garantir que a revisão de benefícios do Regime Geral da Previdência Social – RGPS seja feita com correção e aumento à partir da referência no salário mínimo;
- promover a desburocratização para ampliar e garantir o melhor acesso a benefícios para os trabalhadores e trabalhadoras rurais;
- estender os benefícios previdenciários aos casais homossexuais.

Estas propostas apóiam-se em nosso diagnóstico dos problemas atuais da Previdência Social brasileira:

A seguridade social, no Brasil, nunca se construiu na prática. Apesar da sua existência legal e formal, ela foi constrangida do ponto de vista de suas ações, de seu financiamento e de seus gastos.

Grande parte dos trabalhadores e trabalhadoras encontra-se excluída do sistema. A pequena parcela de mulheres trabalhadoras incluídas está em desvantagem em relação aos trabalhadores do sexo masculino. 51,4% da PEA feminina não tem renda mensal regular e o trabalho doméstico é a maior categoria ocupacional feminina, com cerca de 4,6 milhões de mulheres. De acordo com a PNAD de 1999, dos 24,5 milhões de contribuintes selecionados para análise, apenas pouco mais de 1/3 dos contribuintes (8,6 milhões ou 34%) era formado por negros(as) ou indígenas.

No mercado de trabalho, a discriminação contra a mulher tem custos elevados, que se reproduzem e se potencializam no sistema de Previdência Social. As mulheres têm uma remuneração menor que a dos homens pelo mesmo trabalho, do que decorre o recolhimento de uma contribuição também menor para a Previdência Social, fator que repercute diretamente sobre o valor da aposentadoria.

A maior parte da mão-de-obra feminina está ocupada no mercado informal ou em empregos precários e, além disto, a participação da mu-

lher no mercado de trabalho é intermitente em razão de suas atividades na esfera da reprodução social. A taxa de desemprego feminino é cinco pontos percentuais mais elevada que as encontradas entre os homens.

O sistema de Previdência Social foi concebido tomando como referência um beneficiário do sexo masculino, trabalhador engajado no mercado formal, chefe de família com vários dependentes, aos quais transmitia seus direitos previdenciários.

A realidade brasileira não corresponde a esse modelo. A maior parte das mulheres não é dependente de outros membros da família, integra o mercado de trabalho formal ou informal, compartilhado com seus companheiros ou assumindo sozinha o sustento de suas famílias, realidade vivida de maneira diferenciada por grande parte das mulheres negras.

Esta participação das mulheres, entretanto, não obteve a justa contrapartida de seus companheiros, da sociedade e do Estado. As tarefas domésticas, os cuidados com as crianças e as pessoas idosas, continuam recaindo quase que exclusivamente sobre elas.

Estudos realizados tanto pelo IPEA, quanto pela CEPAL, sobre as reformas previdenciárias ocorridas em diferentes países da América Latina, concluíram que as trabalhadoras são mais vulneráveis a reformas que fortalecem vínculos entre contribuição previdenciária e direito a benefícios futuros.

As injustiças são reais. A aposentadoria diferenciada em cinco anos entre mulheres e homens, longe de ser um privilégio, é uma medida compensatória. Aliás, a única que o sistema apresenta, entre tantas necessárias. Compensa, apenas em parte, as desigualdades vividas pelas mulheres no mercado de trabalho e o aumento da carga de trabalho doméstico na vida da maioria das mulheres, em virtude da crescente e aguda irresponsabilidade do Estado pelo bem estar da sociedade.

A reforma da Previdência Social que está em curso, deve propor outras medidas que permitam incluir quem está hoje fora do sistema, criando mecanismos de proteção social e redistribuição de renda.

Não é possível fazer as mudanças necessárias nessa área, sem se considerar, por exemplo, as enormes desigualdades reproduzidas pelo sistema previdenciário, o seu caráter excludente (57% da população está fora da Previdência Social), os privilégios que o sistema sustenta, a corrupção e a sonegação que consomem seus recursos, entre outros.

Não é possível, também, fazer essas mudanças sem levar em conta o princípio da igualdade a que têm direito mulheres e homens, negros e brancos, urbanos e rurais, crianças e adultos, gente do norte e do sul. E cabe ao Estado lançar mão de todos os seus recursos para promovê-la.

O caminho que a reforma da Previdência Social decidir seguir hoje terá repercussões enormes sobre o futuro do Brasil. Consideramos que é necessário ir além da lógica individualista que orienta o seguro - pagou, levou - e afirmar a função redistributiva da previdência social. Na sociedade brasileira a parcela não-incorporável ou não-incluída, que não pode pagar o seguro para no futuro receber a aposentadoria, constitui a grande maioria da população. Mesmo num cenário otimista de crescimento econômico, as possibilidades de ampliação de um mercado formal de trabalho são muito remotas no atual contexto mundial.

As atividades da reprodução social - tarefas domésticas, cuidado com as crianças, pessoas enfermas e idosas do grupo familiar - devem ser reconhecidas como trabalho produtivo e socialmente necessário, embora não remunerado. A contribuição significativa das mulheres para o desenvolvimento social e econômico do país deve ser valorizada.

É necessário reverter as iniquidades do sistema que hoje destina a aproximadamente 2% dos beneficiários das camadas sociais mais altas, o mesmo montante de recursos que remete aos 60% mais pobres.

O direito à Previdência Social de todas as cidadãs e cidadãos brasileiros, estabelecido na Constituição de 1988, deve ser viabilizado para os grupos hoje excluídos, em sua grande maioria composto por mulheres, negros e trabalhadores raras discriminados no mercado de trabalho.

A Reforma da Previdência deve ser articulada às reformas tributária e trabalhista, assumindo como marco ético os seguintes pontos:

- retornar e ampliar o conceito de previdência social inscrito no marco da seguridade social, nos termos da Constituição de 1988, inclusive e especialmente do ponto de vista das fontes de financiamento;
- reconhecer as diferenças e enfrentar as desigualdades sociais, de gênero e raciais, originárias do mercado de trabalho e reproduzidas pelo sistema de Previdência Social, de modo a corrigi-las e dar consequência ao caráter redistributivo;
- garantir a transparência, promovendo a democratização da gestão com a implementação de mecanismos de controle social com representação de organizações dos movimentos sociais;
- garantir a manutenção do caráter público do sistema de Seguridade Social;
- garantir a ampliação da cobertura do sistema, beneficiando cidadãos e cidadãs que atualmente estão excluídos da Previdência como é o caso, por exemplo, das trabalhadoras e trabalhadores do setor informal.

É preciso avançar na construção de um modelo de Estado e de Previdência Social adequados ao Brasil que desejamos no presente e no futuro: solidário, justo, igualitário e em paz.

Os movimentos de mulheres que subscrevem este documento apóiam propostas que visem coibir as fraudes, as sonegações e que contribuam para corrigir as desigualdades, garantir a solidariedade, a ampliação e inclusão de direitos e o caráter público do sistema de Seguridade Social e mecanismos para a sustentabilidade do sistema.

Articulação de Mulheres Brasileiras - AMB

Articulação de ONGs de Mulheres Negras

Rede de Mulheres no Rádio

Rede Internacional de Gênero e Comércio - Capito Latino Americano

Rede Nacional Feminista de Saúde e Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos

Secretaria Nacional sobre a Mulher Trabalhadora da CLT

Secretaria da Mulher Trabalhadora da Força Sindical

Secretaria para Assuntos da Mulher Trabalhadora da Confederação dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino - CONTEE

Setorial de Mulheres da Central de Movimentos Populares

Setorial Nacional de Mulheres da CMP

União Brasileira de Mulheres - UBM

Articulação Feminista do Rio de Janeiro

Coordenação Nacional de Articulação Quilombola - COMAQ/MA

Departamento da Mulher da Federação dos Trabalhadores do Estado de Santa Catarina FETICE

Fórum de Mulheres do Distrito Federal

Fórum de Mulheres de Pernambuco

Fórum de Mulheres de Salvador

Fórum de Mulheres Piauienses

Fórum de Mulheres do Rio Grande do Norte

Movimento Negro Unificado - seccção Piauí

Núcleo de Mulheres de Roraima

Agende/DF

Centro Latino Americano em Sexualidade e Direitos Humanos - CLAM/IMS/UERJ

Centro das Mulheres do Cabo/PE

CFEMEA - Centro Feminista de Estudos e Assessoria/DF

Colégio Estadual Dom Elói
Comissão Estadual de Meio Ambiente
Comissão Estadual de Defesa do Patrimônio
Cultural
Comitê da Bacia do Rio Jacaré
Comissão Municipal de Meio Ambiente
Ilê Maracá RS
Instituto de Meio Ambiente do Estado do Rio
Grande do Sul
NEM-UTRA
Programa de Conservação do Patrimônio
SOS Corpo Genético do Brasil

Reforma da Previdência e Seguridade social: eqüidade de gênero e raça

Por Laura Tavares*

*Professora da UFRJ. Pesquisadora do Laboratório de Políticas Públicas da UERJ. Doutora em Economia do Setor Público na Área de Política Social. Autora dos livros: *Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina* (Ed. Vozes 2001); *Os custos Sociais do Ajuste Neoliberal na América Latina* (Ed. Cortez, 2ª ed., 2002), *O Desastre Social* (Ed. Record, 2003).
Correio eletrônico: laurats@uol.com.br

Estamos vivendo hoje, no Brasil, uma oportunidade histórica de debatermos e construímos uma proposta de um verdadeiro Sistema de Proteção Social que de conta de princípios como a universalidade, os direitos de cidadania e o dever do Estado.

Quando esses princípios não são garantidos, as chamadas políticas de inclusão correm o risco de se transformarem em “programas pobres para os pobres”, cuja estratégia de focalização pode deixar de fora uma boa parte das pessoas pobres, bem como aqueles setores da sociedade historicamente discriminados: mulheres e negros.

A tese que defendemos é a seguinte: na ausência de Políticas Sociais Universais garantidoras de direitos e de cidadania, as políticas de inclusão e mesmo as estratégias de discriminação positiva possuem um alcance limitado. Insistimos na ideia de que políticas focalizadas correm o risco de se transformarem em políticas discriminatórias, na medida em que reforçam a desigualdade que está na raiz da exclusão. No entanto, vale a pena ressaltar que existe uma diferenciação entre discriminação positiva ou ações afirmativas e políticas focalizadas. As primeiras podem ter um alcance maior quando utilizadas em consonância com outras políticas universais e são garantidoras de direitos e de cidadania. São muitas vezes usadas na busca da equidade.

Esta tese é reforçada pelas evidências do desastre social provocado pelas políticas neoliberais da última década, no nosso país, bem como em toda América Latina. A combinação perversa de políticas econômicas monetaristas ortodoxas e estratégias liberalizantes no âmbito das políticas sociais – evidenciadas, de um lado, nas chamadas Reformas dos sistemas de Seguridade Social e, de outro, nos “Programas de Combate à Pobreza” – além de não resolver os antigos problemas estruturais de

desigualdade social provocou novos problemas sociais de exclusão e precarização das condições de trabalho e de vida de grandes parcelas da população latino-americana.

Obviamente os mais afetados foram os mais vulneráveis, e, entre eles, as mulheres, os negros, e as populações indígenas (relevantes, sobretudo, nos países de colonização espanhola). Vários documentos de órgãos das Nações Unidas reconhecem que foram as mulheres as mais afetadas pelas políticas de ajuste.

Quando tratamos das graves consequências dessas políticas sobre o mundo do trabalho – desemprego e precarização – também constatamos que são os setores que já eram mais vulneráveis aqueles que pagaram o mais alto preço. Em condições onde impera uma “competitividade selvagem” (mesmo entre os que possuem qualificação) aumenta a discriminação dos historicamente discriminados.

No caso da Previdência Social – se ao invés de realizarmos as transformações que recuperem o seu caráter de Política de Seguridade Social – assumindo plenamente o seu papel redistributivo e inclusivo – e nos limitarmos apenas a realizar “reformas” que reforcem o seu caráter de seguro – privilegiando, portanto, uma relação de equivalência entre capacidade contributiva e benefício – estaremos reproduzindo as desigualdades (as antigas e as novas) existentes no mercado de trabalho. Infelizmente consideramos que a atual proposta de reforma da Previdência em curso no Brasil – tal como está – limita-se apenas (e mal) ao seu aspecto de seguro. A Previdência está sendo tratada de forma isolada e separada da Seguridade Social.

Nesse sentido, estaremos dando continuidade a um período de retrocesso no campo das idéias e das políticas no âmbito social, na medida em que for mantido o “consenso” hegemônico dos anos 90. A Cons-

utização de 1988 já foi modificada ao longo desse período – violando princípios e direitos considerados como “muito generosos” ou “insustentáveis” diante de uma política de ajuste cujo pensamento “único” não permitia outra “saída”. Infelizmente o discurso ideológico em defesa desse projeto – a par do seu caráter de “inevitabilidade” – vem se travestindo de “novas roupagens” e se disseminando perigosamente pela sociedade, sendo inclusive incorporado por setores políticos e intelectuais supostamente opositores a esse projeto.

O processo de destruição das bases materiais e institucionais do setor público em geral, e da área social em particular, promovido nos anos 90, continua sendo acompanhado por uma ideologia e um discurso de “modernização” do Estado e pela constituição de “novos valores societários”.

Tanto as prescrições da política econômica quanto o discurso modernizador continuam sendo uma enfiadilha e tardia (no caso do Brasil) repetição do receituário neoliberal seguido, em momentos diferentes e com intensidades variadas, pelos governos dos países latino-americanos desde os anos 80.¹

NOTAS

¹ O texto foi escrito durante o período de elaboração do livro *Políticas Sociais e Ações Comunitárias*, de autoria de Roberto de Almeida e de Maria da Glória de Almeida, publicado em 1999.

² De acordo com a Associação Brasileira de Políticas Sociais (ABPPS), a política social brasileira foi formulada no âmbito do SNA (Sistema Nacional de Assistência Social) durante a década de 1970, sob a influência das pressões da comunidade internacional, e da necessidade de responder a demandas sociais decorrentes da expansão da população urbana, da migração rural-urbana e da transformação qualitativa da estrutura social decorrente da industrialização.

³ Embora o conceito de política social tenha sido amplamente utilizado nos últimos anos, muitos autores que se referem ao Estado e ao setor público não costumam utilizar as palavras “política social” para se referirem ao conjunto de ações que se destinam ao desenvolvimento

Parte 1

Seguridade social: a construção interrompida

A noção abrangente e generosa de Seguridade Social no Brasil, inscrita na Constituição de 1988, não só foi abandonada como foi culpabilizada por muitas das mazelas que acometeram o Brasil na última década.

Ao contrário daqueles que enxergam na política social brasileira uma evolução linear que tinha fatalmente que desembocar na atual “modernização”, com base num diagnóstico pobre e reducionista de que os programas sociais públicos no Brasil “nunca funcionaram mesmo”, insistimos na ideia de retrocesso quando nos referimos à situação pós-90 daquelas áreas componentes da Seguridade Social, tendo como referência sua evolução nos anos 80 marcada por enormes avanços, apesar de recuos e contradições, sem esquecer as críticas as raízes pretéritas de autoritarismo, centralização, ineficiência, dentre outros.

O Brasil nos anos 80, particularmente a partir da redemocratização, não adotou, ao contrário de muitos países da América Latina, o ideário e muito menos a prática neoliberal no tocante às suas políticas sociais, apesar dos momentos conjunturais de crise e restrição financeira. A Constituição de 1988 é exemplo disso. Mobilizada pelo espírito da abertura democrática de meados dos anos 80, a sociedade brasileira participou de intenso debate a respeito das mudanças que se faziam necessárias para transformar o então Estado autoritário num Estado democrático. Entre as reformas debatidas nesse período estava a da Previdência Social, marcada pelo centralismo autoritário da ditadura militar e já corroída pelo modelo econômico que endividou o Estado brasileiro e gerou as bases para uma crônica crise fiscal. Importantes mudanças foram feitas ainda antes da Constituição de 1988, como a isonomia entre trabalhadores e trabalhadoras

urbanos e rurais e a universalização do então INAMPS (Instituto Nacional de Assistência Médica Previdenciária).

Com a Constituição de 1988 a Previdência Social entrava para o capítulo da Seguridade Social, concepção inovadora que tratava de implantar um sistema de Proteção Social mais amplo e inclusivo, onde os seus benefícios fossem universalizados e superassem a visão securitária da equivalência contributiva, onde cada qual não recebesse apenas de acordo com o que contribuía, mas também de acordo com suas necessidades. O sistema exclusivamente baseado no Seguro reproduzia a profunda desigualdade pré-existente no mercado de trabalho em termos de oportunidades e salários, além de deixar de fora os que não conseguiam inserir-se nesse mercado de modo formal.

Com a crise econômica e a crise fiscal do Estado brasileiro já no final dos anos 80, e com a eleição de Collor a partir de um programa neoliberal, iniciou-se – antes mesmo de que lográssemos construir a Seguridade Social prevista na Constituição – um processo de desmonte do Estado e de retrocesso do ponto de vista da concepção generosa de uma Proteção Social universal baseada nos direitos de cidadania.

Porque falamos de retrocesso no pós-90: porque é a partir do governo Collor que se inicia um processo de destruição das bases materiais das políticas e programas sociais na área federal sem precedentes; e é no governo FHC que se consubstancia o projeto neoliberal na sua plenitude através das chamadas reformas. É um retrocesso porque colocou em risco o funcionamento e a continuidade de sistemas sociais nacionais em processo de estruturação, como o Sistema Único de Saúde. Porque simplesmente destruiu toda a estrutura e o arcabouço institucional federal de Assistência Social e eliminou programas inteiros, como os de Alimentação e Nutrição, sem nenhuma gradualidade e, sobretudo, sem colocar absolutamente nada

no lugar, deixando importantes grupos populacionais (exatamente os mais vulneráveis) totalmente descobertos, já que estes se situam, quase sempre, em regiões e localidades que não possuem condições de manter ou substituir as redes e os programas sociais federais.

Além do ajuste fiscal permanente – que não apenas provoca o corte linear de recursos mas, sobretudo, desvia esses recursos, particularmente os da Seguridade Social para outras finalidades – estabilidade fiscal e privatização; essas políticas foram desmontadas por dois mecanismos básicos: a Descentralização Destrutiva¹ e a Universalização Interrompida², ferindo frontalmente os princípios constitucionais de 1988 e inviabilizando a existência de algo que se assemelhe à Seguridade Social neste país.

A Previdência Social brasileira ainda é o maior Sistema de Seguro Social da América Latina, possuindo a maior cobertura tanto urbana como rural. Além disso, desde os anos 70, mas, sobretudo, a partir da Constituição de 1988, assumia características de Seguridade Social ao incorporar a Assistência Social, com programas de base universal, e a Saúde – cujo sistema de acesso universal é único na América Latina. O Sistema Previdenciário brasileiro possui ainda um corpo de benefícios sociais de natureza assistencial muito importante para uma parcela relevante da população brasileira (a maioria) não segurada. Dessa forma, a Previdência representa uma poderosa política social para amplos e desfavorecidos setores no Brasil. Em inúmeras cidades de pequeno e médio

¹ São repassadas responsabilidades sem o repasse dos recursos equivalentes, ficando os municípios entregues à sua própria sorte. Esta estratégia provocou a destruição pura e simples de redes sociais em muitos lugares do Brasil.

² Universalização que agora passa a ser efetivamente excludente, e não em meados dos anos 80, como pretendem alguns autores, numa visão linear da política de saúde e da política social no Brasil naquele período.

porte, os benefícios previdenciários, sobretudo as aposentadorias, se constituem hoje na única e/ou principal fonte de renda das famílias de baixa renda, sobretudo na área rural. A ampliação dos benefícios rurais representou uma das mais importantes políticas sociais no Brasil⁵.

Reforma da Previdência: mitos e perda de direitos

As propostas de reforma da Previdência dos anos 90 tiveram início no contexto do debate das chamadas Reformas Constitucionais, em 1993, inserida no marco das reformas neoliberais que atingiram o Estado brasileiro as quais, por sua vez, situaram-se num processo de ajuste estrutural ainda mais amplo. Este processo de ajuste possuiu determinações e implicações econômicas e políticas. As de natureza econômica eram as mais evidentes e serviram de base para os principais argumentos da necessidade da reforma por parte dos governos Collor e FHC.

Dessa forma, a Previdência Social tal como concebida na Constituição de 1988 foi seriamente atingida pela Emenda Constitucional 20/98 feita no período FHC, tendo sua abrangência e seu caráter público perigosamente abalados pelas propostas restritivas quanto aos benefícios sociais e à estrutura de financiamento; com consequências sociais imprevisíveis, dada a sua importância para extensos setores da população, sobretudo os mais carentes, que dependem dos benefícios da Previdência para a sua subsistência. A Reforma revestiu-se de um fundamento técnico, apresentado pelos tecnocratas da Previdência, mas, sobretudo, pelos economistas do Ministério da Fazenda, por meio de fórmulas e equações extremamente complicadas, praticamente incompreensíveis

⁵ A esse respeito, ver textos e pesquisas de Guilherme Delgado do IPEA.

por parte da grande maioria da população, e que praticamente passaram despercebidas, como foi o caso do Fator Previdenciário, cuja equação introduziu a idade no cálculo da aposentadoria, fazendo com que os segurados e seguradas, independentemente de entrar precocemente no mercado de trabalho, passassem a serem obrigados a trabalhar mais tempo para aposentar-se com o mesmo valor; ou seja, os trabalhadores de mais baixa renda (e entre eles, sobretudo as mulheres) – que são os que começam a trabalhar mais cedo – foram os principais afetados.

Essa reforma foi aprovada pelo Congresso, em dezembro de 1998 (através da Emenda Constitucional nº 20), sem nenhum tipo de debate com a sociedade e com os setores envolvidos. Todas as questões problemáticas da Reforma FHC não encontraram nem canais de expressão, nem foros de debate políticos eficazes, na medida em que o Congresso, principal locus de discussão e decisão (formal) em torno da Reforma foi totalmente controlado e manipulado pelo então governo FHC.

O regime dos servidores públicos também foi alterado, aumentando o tempo de contribuição da maioria das categorias, e implantando um regime de transição para os antigos funcionários. No entanto, a alteração mais importante está no artigo 202 da Constituição a partir da EC 20: a fixação de um teto de benefícios para esse regime quando fosse assegurada a complementação de aposentadorias e pensões por meio de planos de aposentadoria complementar, exonerando os entes federativos de garantir o pagamento de benefícios acima do teto fixado para o Regime Geral da Previdência Social (RGPS). Essas novas regras constitucionais permitem o estabelecimento de regras que possibilitariam introduzir, no Brasil, um processo similar ao dos EUA, de crescimento dos Fundos de Pensão, basicamente a partir de mudanças no regime de previdência das servidoras e servidores públicos. "Os fundos de pensão,

embora sejam um instrumento para garantir direitos dos empregados, mas que no caso dos servidores estatutários têm a finalidade de substituir, com direitos menores, o atual sistema, são altamente atraentes para o setor privado como uma forma de atrair poupança tendo em vista uma renda na aposentadoria.”*

A partir do momento em que entrasse em vigor a legislação complementar – sintetizada no Projeto de Lei Complementar 09/99 – destinada a regulamentar o novo sistema, seria assegurado às funcionárias e aos funcionários públicos estatutários um regime “básico”, específico, porém submetido às mesmas regras gerais do regime geral, que asseguraria um benefício até o limite máximo legalmente definido, acrescido de um benefício a ser concedido por um regime de previdência complementar sob regime de capitalização e, presumivelmente, de contribuição definida. Isto traria repercussões profundas ao dimensionar o volume de recursos que seriam transferidos para a previdência privada. Uma vez aderindo a esse sistema, para fazer jus à complementação, os servidores e as servidoras teriam que contribuir por um longo período, com base nas regras do próprio plano, para ao final da sua vida profissional se habilitarem a um benefício que dependeria do quanto houvessem poupado e do quanto as suas poupanças individuais tivessem capitalizado. Uma entidade de previdência aberta ou uma seguradora lhe pagaria um benefício cujo valor dependeria das reservas, cujas regras de reajuste ou preservação do poder de compra são desconhecidas.⁵

* Ver texto de Luiz Alberto dos Santos: O Projeto de Lei Complementar no.09/99 – Previdência Complementar no Serviço Público – síntese da abordagem do problema. (Texto obtido na página internet da Assessoria Parlamentar do PT, novembro de 2000, p.3).

⁵ Idem: p.4.

Com isso, a intenção até agora foi demonstrar, de modo resumido, que o ponto de partida para qualquer reforma no futuro teria que levar em consideração essas mudanças já implementadas pela EC 20/98 (e as previstas na respectiva legislação complementar), no sentido de revertê-las ou modificá-las no contexto de um novo Projeto de Previdência Pública. Mantidas as regras impostas por essa emenda, uma unificação do sistema previdenciário brasileiro nessas bases seria “nivelado por baixo”, na medida em que o atual teto do regime geral é muito restrito – com a conseqüente redução da Previdência Pública – e que o Fator Previdenciário impõe perdas consideráveis para as pessoas seguradas.

O Financiamento da Previdência Social continua sendo o principal argumento para a sua reforma. A Constituição de 1988 preconizava que a Seguridade Social, como uma totalidade, deveria ser financiada por “toda a sociedade”, de forma “direta e indireta”, mediante recursos dos orçamentos da União, Estados e Municípios; das contribuições sociais (empregadores – folha de salários, faturamento e lucro – e os empregados e as empregadas); e das receitas de concursos de prognósticos. Apesar da criação formal do Orçamento da Seguridade Social, este nunca foi implementado, na prática, tal como previsto na Constituição. Não foram definidos critérios claros sobre a partilha de recursos entre os três setores (Previdência, Saúde e Assistência Social) e os recursos têm sido negociados a cada lei orçamentária anual. Desde 1992, o que tem ocorrido é uma “especialização” das fontes, resultando, pela primeira vez desde os anos 1970, em uma divisão de recursos onde as contribuições sobre folha de salários ficaram restritas à Previdência Social, sobrando uma parte das demais contribuições e os recursos fiscais, submetidos ao ajuste, para a Assistência Social e a Saúde (esta com alguns acréscimos parciais, como parte da Contribuição sobre a Movimentação Financeiri-

ra, a CPMF). A retirada de recursos contributivos da Seguridade Social para a Saúde representou uma substancial redução dos recursos para a Assistência Médica no SUS.

A especialização das fontes de recursos, além de fragmentar os setores componentes da Seguridade, deixa-os sujeitos ao comportamento cíclico de cada fonte da qual dependem. Em oposição a essa especialização, existiram propostas, oriundas principalmente daqueles setores que queriam preservar a unicidade da Seguridade Social, de vinculação de recursos. Esta vinculação se daria basicamente de duas formas: através de percentuais diferenciados das receitas de impostos e de contribuições, ou através de percentual único do conjunto das receitas que compõem o Orçamento da Seguridade Social. Esta vinculação a um percentual único do conjunto das receitas, além de dar maior unicidade e visibilidade ao Orçamento Único da Seguridade, garantiria que o impacto das possíveis flutuações cíclicas de cada uma das fontes fosse distribuído de forma mais equânime pelos setores, diminuindo sua vulnerabilidade.

O que se quer destacar, portanto, é que a Seguridade Social no Brasil nunca se constituiu na prática, sendo o seu processo de implantação interrompido. Apesar da sua "existência" legal e formal, ela foi estrangida do ponto de vista de suas ações, de seu financiamento, e de seus gastos. Boa parte do que está inscrito na Constituição a respeito da Seguridade Social não foi cumprido, o que torna os "ímpetus reformistas" apressados e superficiais, não indo à raiz dos problemas e apresentando "soluções" fragmentadas. É por isso que propomos incluir, no debate de uma nova reforma da Previdência, a perspectiva da Seguridade Social, tratando de pensar um sistema amplo de Proteção Social para todas as pessoas, e não apenas para as "incluídas".

O que está em risco é a abrangência e o caráter público da Previdência Social, perigosamente abalados pelas propostas restritivas quanto aos benefícios sociais e à estrutura de financiamento; com consequências sociais imprevisíveis – dada a sua importância para extensos setores da população – sobretudo os mais carentes – que dependem dos benefícios da Previdência para a sua subsistência.

A afirmação continuada e sistemática, por meio de documentos oficiais e pela mídia, de que a Reforma da Previdência é “absolutamente fundamental” para a estabilização e o crescimento econômico, não possui nenhum fundamento e muito menos evidências concretas nas experiências dos países vizinhos que, apesar de terem implementado Reformas da Previdência de acordo com o modelo preconizado, não resolveram nenhum dos seus problemas econômicos. Pelo contrário, as consequências foram fatais, tanto no campo econômico – com aumento dos respectivos déficits previdenciários e fiscais – como no campo social, reduzindo e/ou precarizando a cobertura previdenciária.

Ao se analisar a Reforma no marco proposto pelos Organismos Internacionais para as Reformas da Seguridade Social na América Latina, o Brasil, de um ponto de vista bem geral, estaria adotando um sistema misto, mantendo uma Previdência Pública Básica e abrindo espaço para uma Previdência Complementar predominantemente privada. A aplicação mecânica desses modelos, no entanto, na maioria dos casos não leva em consideração nem a evolução histórica nem a composição estrutural de cada sistema de seguridade social, desrespeitando, portanto, as especificidades de cada país. O caso brasileiro não foge a essa regra.

Esse modelo misto, no entanto, aparentemente tão claro e tão lógico, na complexa realidade brasileira, reveste-se de múltiplas interrogações e

indefinições. As principais questões que ainda estão postas e que constituem pontos problemáticos na Reforma seriam:

- o falso diagnóstico das causas do “déficit”;
- o foco nos servidores públicos;
- o tamanho da Previdência Pública: a abrangência da previdência estatal e sua cobertura. O estabelecimento de tetos reduzindo a Previdência Pública, diminuindo sua cobertura e excluindo parcela importante da classe média, jogando-a nos braços da Previdência Complementar Privada (classe média essa com cada vez menos condições de pagar por um seguro privado, como já se verifica nos Seguros-Saúde privados);
- qual o preço pago pela Sociedade, em termos de subsídios cruzados e incentivos fiscais, para financiar a expansão da Previdência Complementar Privada (tal como já ocorre nos Seguros Privados de Saúde);
- os “mitos” da Previdência Complementar, sobretudo a idéia de “geração de poupança para o crescimento”, totalmente desmentidos pelas evidências mundiais e sobretudo latino-americanas;
- o caráter excludente e fragmentador da Previdência Complementar;
- a baixa e regressiva taxa de contribuição para a Previdência: hoje, apenas metade da população ocupada no Brasil contribui para a Previdência, o que tende a agravar-se com o aumento da informalidade e o desemprego.

Ao problema anterior associa-se a grave - e não resolvida na Reforma - questão do Financiamento: dadas as tendências apontadas de aumento da informalidade e do desemprego, não se pode manter a folha de salários como base quase exclusiva no cálculo do déficit e do financiamento da Previdência. O princípio da multiplicidade e diversidade

de fontes de financiamento da Seguridade Social, combinando recursos contributivos com recursos fiscais, já apontado na Constituição, foi eliminado na atual Reforma. A Constituição de 1988 já incorporava um debate mundial - expresso em recomendações da OIT - que o financiamento da Seguridade Social não podia continuar sendo centrado no trabalho - reconhecidamente em crise - mas que tinha que incorporar a contribuição e/ou taxação do capital - sobretudo na sua mais nova modalidade, a financeira.

A redução de benefícios, além de não resolver esse problema estrutural do Financiamento, traz consequências sociais graves, sobretudo em momentos de crise e de recessão econômicas. Do ponto de vista das implicações para as mulheres da reforma da Previdência de 1998 - ainda no governo FHC - as trabalhadoras tanto do setor público como do privado foram afetadas pela Emenda Constitucional 20. O Fator Previdenciário transformado em Lei (9.876/99) afetou drasticamente as seguradas e os segurados do Regime Geral da Previdência Social. O cálculo das aposentadorias foi modificado em dois aspectos: i) ampliação do número de contribuições, que passa de 36 para 60, até chegar a todo o tempo de contribuição; e ii) na aplicação do fator previdenciário, que trabalha com o tempo de contribuição, a idade no momento do pedido de aposentadoria e a expectativa média de sobrevida, baseado em fórmula que reduz substancialmente o benefício de quem se aposentar mais "cedo", mesmo tendo cumprido seu tempo de contribuição. A junção desses dois critérios provoca um enorme achatamento do valor dos benefícios.

Ao ter considerado uma média de expectativa de sobrevida média dos homens e mulheres, supostamente se favoreceria a mulher. Entretanto, como a mulher se aposenta cinco anos mais cedo, e o tempo

de contribuição tem peso no fator previdenciário, ela foi prejudicada, sobretudo as mulheres que entram mais cedo no mercado de trabalho. Por outro lado, ao trabalhar com a média da expectativa de sobrevivência, deixa de fora aqueles setores da população com expectativa de vida inferior à média: trabalhadoras e trabalhadores rurais, trabalhadoras e trabalhadores nordestinos, mulheres e homens negros, associados à baixa renda, entre outros.

A fórmula do Fator Previdenciário (similar à adotada na Polônia), ao levar em conta esses fatores, agride a Constituição Federal, que no art. 201, § 3º e no § 7º admite como variáveis para o cálculo do benefício apenas: (a) o valor do salário de contribuição, (b) a correção monetária dos seus valores, para preservação do seu valor real e (c) o tempo de contribuição do indivíduo. Além disso, somente o teto de benefício pode limitar o direito dos segurados no cálculo da sua aposentadoria. Portanto, a expectativa de vida não fazia parte do rol dos requisitos exigidos para obtenção do benefício previdenciário.

Em vista desse efeito, que atingiria mais violentamente mulheres, professores e professoras da rede privada e aposentadas por idade, o texto aprovado "amenizou" o fator previdenciário, mediante:

a) a concessão de um "bônus" de 5 anos de contribuição (a ser somado ao tempo de contribuição efetivo) para mulheres e professores, e de 10 anos de contribuição para as professoras, de modo a reduzir a perda. Mesmo assim, um professor que queira aposentar-se aos 30 anos de magistério, com 53 anos de idade, perderá 21% do seu benefício. Caso se aposente aos 50 anos, a perda será de 30%. Somente aos 59 anos a perda será eliminada. No caso da professora a perda seria, aos 48 anos, com 25 de efetivo exercício no magistério, de 35%. Apenas aos 59 anos a perda seria eliminada.

- b) em relação à mulher, o resultado é o mesmo dos professores, com perda de até 41,5% para aposentadorias antes dos 59 anos com tempo completo de contribuição, 30 anos.
- c) a permissão de que as pessoas seguradas possam “optar” pela aplicação do Fator ou não, no caso de aposentadoria por velhice. Essa modificação – que deveria ser estendida a todos os segurados – resultado do reconhecimento de que teriam perdas de até 74% no valor dos benefícios, ao se aposentarem a partir dos 60 anos de idade. Exemplo típico: um homem aos 65 anos de idade com apenas 15 de contribuição teria uma perda de 66% no valor do benefício. Com a mudança, introduzida no art. 7º do Substitutivo aprovado, não haverá perda – pelo menos enquanto esse direito de opção for respeitado.
- d) a fixação de uma regra de transição, que reduz a perda decorrente do fator a um sessenta avos a cada mês, nos próximos 60 meses a contar da entrada em vigor da Lei. Assim, a cada mês, quem for adquirindo o direito à aposentadoria terá uma perda maior, que será integral a partir do 60º mês de vigência da Lei. Exemplificando: um segurado com 35 anos de contribuição e 53 anos de idade com renda média de R\$ 500,00 teria uma perda, com a aplicação integral do fator, de 20% no seu benefício. Logo, perderia R\$ 100,00. No entanto, para quem quiser aposentar-se nessas condições, no mês imediatamente após a vigência da Lei, terá uma perda de R\$ 1,66; quem se aposentar dentro de doze meses, terá uma perda de R\$ 20,00; dentro de 24 meses, R\$ 40,00, e assim sucessivamente, até a implantação total do Fator.

Mesmo considerando as “atenuantes”, o homem com 35 anos de contribuição real, cumprido apenas o tempo constitucionalmente exigido, qualquer que seja a idade, continuará perdendo até 30% do seu

benefício, caso se aposente antes dos 59 anos, com 35 de contribuição total. A mulher com 30 anos de contribuição real, cumprido apenas o tempo constitucionalmente exigido, qualquer que seja a idade, a mulher continua perdendo até 41,5% do seu benefício, caso se aposente antes dos 59 anos, com 30 de contribuição total.

O argumento do governo para a aprovação da lei do fator previdenciário era de que as pessoas certamente iriam adiar seu pedido de aposentadoria para poder se aposentar com um benefício maior, tendo em vista a postergação do período de trabalho com o conseqüente aumento do período de contribuição. Entretanto, não foi isto que aconteceu. Após a aprovação da lei uma massa de trabalhadores deu entrada no pedido de aposentadoria proporcional pela Previdência Social, ainda que com perdas da ordem de 30% do valor da renda mensal.

Existem ainda outros benefícios que afetam as mulheres e que foram modificados, como o salário maternidade. Com relação ao salário-maternidade, apesar do benefício ser estendido às trabalhadoras autônomas, empresárias e facultativas (donas-de-casa, estudantes a partir de 16 anos, e desempregadas), foi instituída carência de doze (12) meses – antes inexistente – inclusive para as seguradas empregadas, domésticas, trabalhadoras avulsas e especiais. Os substitutivos apresentados à época da reforma pela relatora Jandira Feghali (deputada federal pelo PCdoB/RJ), suprimiam a carência para o salário-maternidade – mantendo a extensão do direito às autônomas, seguradas empresárias e seguradas facultativas. No curso da discussão do projeto, conseguiu-se suprimir a introdução da exigência da carência para o salário maternidade das seguradas empregadas, empregadas domésticas e trabalhadoras avulsas, que seria de doze meses. Mas foi mantida a carência, embora reduzida para 10 meses, para o benefício a ser concedido às trabalhadoras segura-

das autônomas e facultativas, que passam a fazer jus a esse benefício. Em todos os casos, no entanto, o salário maternidade passará a ser concedido e pago pelo INSS, e não mais pelas empresas, o que poderá dificultar a obtenção do direito.

A atual proposta de reforma previdenciária, já encaminhada pelo governo Lula ao Congresso, além de não corrigir essas injustiças anteriores para as mulheres e para os trabalhadores de baixa renda que ingressam cedo no mercado de trabalho, pode provocar uma precarização sem precedentes das servidoras e dos servidores públicos, sobretudo daqueles que trabalham nas áreas de saúde e educação cujo contingente é predominantemente feminino. Ao supostamente fazer uma tentativa de “igualar” os dois regimes (o geral e o próprio) mantendo regras anteriores, o que se está promovendo é um perigoso nivelamento por baixo.

A reforma terá impacto, portanto, não apenas sobre cada uma das mulheres trabalhadoras individualmente – sejam elas do setor privado ou do setor público – mas afetará suas respectivas famílias crescentemente dependentes da figura feminina. Diante do quadro social brasileiro, os efeitos sociais dessa reforma serão ainda mais graves frente ao número crescente de mulheres vulnerabilizadas pela velhice, pela doença, pelo desamparo, pela responsabilidade familiar crescente, mergulhadas em situações de pobreza e precariedade.

Parte 2

Condições sociais por gênero e raça

A pobreza feminina não é um fenômeno recente. Nossa tese é de que os programas de ajuste neoliberal agravaram as situações de desigualdade existentes¹, inclusive as de gênero, o que fica confirmado diante das evidências e inclusive de declarações mundiais a respeito: “os programas de ajuste estrutural não se conceberam de modo a que os efeitos negativos para os grupos vulneráveis e desfavorecidos ou as mulheres se reduzissem ao máximo, nem com vistas a favorecer a esses grupos e tratar de evitar que ficassem à margem das atividades sociais e econômicas”.²

Ao tratar da pobreza das mulheres, a declaração de Beijing³ oferece uma ampla definição de pobreza. A pobreza se manifesta de diversas maneiras, entre elas a carência de renda e recursos produtivos suficientes para procurar um meio de vida sustentável; a fome e a má nutrição; as más condições de saúde; a falta de acesso, ou o acesso limitado à educação e outros serviços básicos; o aumento da morbidade e da mortalidade causadas por doenças; a habitação inadequada ou a carência de habitação; as condições de insegurança e a discriminação e exclusão sociais. Também se dá destaque à falta de participação no processo de tomada de decisões na vida civil, social e cultural. A pobreza está presente em todos os países: em muitos países em desenvolvimento afeta as grandes massas, enquanto que em países desenvolvidos aparece em enclaves de pobreza situados em meio à prosperidade. A pobreza pode ser causada por uma recessão econômica que ocasione a perda do meio de sustento

Ver Soares, I. Tavares. *Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina*. Ed. Vozes: RJ/Petrópolis, 2001.

¹ Conferência de Beijing. Declaração Final. Nações Unidas, 1995.

² *Ibid.*

ou por um desastre ou conflito. A pobreza está nos baixos salários que recebem as trabalhadoras e os trabalhadores. Está na indigência total das pessoas que ficam à margem dos sistemas de apoio à família, as instituições sociais e as redes de proteção.⁴

O trabalho não remunerado, predominantemente de caráter feminino, ainda que tenha sido incluído no Sistema de Contas Nacionais das Nações Unidas e, por conseguinte, nas normas internacionais das estatísticas de trabalho, continua sendo sub-valorizado e ainda não se registra devidamente. Nele se incluem o trabalho na agricultura, o trabalho doméstico, bem como o cuidado com as crianças, com as pessoas idosas, a preparação de alimentos, a proteção ao meio ambiente. Esse trabalho não é mensurado em termos quantitativos e nem é valorizado nas contas nacionais, com o que a contribuição da mulher ao desenvolvimento se vê seriamente subestimada e, conseqüentemente, seu reconhecimento social é limitado.⁵

No Brasil, as desigualdades estruturais e históricas que segregaram mulheres e negros ainda não foram superadas. Em alguns casos, com a preponderância do neoliberalismo na última década, às antigas desigualdades se superpuseram “novas exclusões”. As políticas de ajuste tiveram um impacto diferencial sobre mulheres e negros, agravando sua situação de acesso a postos de trabalho e oportunidades de emprego, como veremos a seguir.

⁴ In: Soares, L. Tavares, *O Desastre Social*. Ed. Record, Rio de Janeiro, 2003.

⁵ *Id. ibid.* p. 79

Alguns indicadores demográficos

O caráter majoritário das mulheres na população brasileira (51,3%) é dado pela superioridade desse grupo na área urbana (52%), já que no meio rural as mulheres ainda representam pouco menos da metade da população (48%).

População residente, por situação do domicílio e sexo, Brasil – 2001			
Brasil	População residente, por situação do domicílio e sexo		
	Total		
	Total 169 369 557	Homens 82 456 030	Mulheres 86 913 527 (51,31%)

Fonte: Pesquisa nacional por amostra de domicílios 2001, microdados, Rio de Janeiro: IBGE, 2002. 1- CD-ROM

(*) Exclusive a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá. (**) Exclusive a população rural.

População residente, por situação do domicílio e sexo, Brasil – 2001			
Brasil	População residente, por situação do domicílio e sexo		
	Urbana		
	Total 142 099 680	Homens 68 271 305	Mulheres 73 828 375 (51,95%)

Fonte: Pesquisa nacional por amostra de domicílios 2001, microdados, Rio de Janeiro: IBGE, 2002. 1- CD-ROM

(*) Exclusive a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá. (**) Exclusive a população rural.

População residente, por situação do domicílio e sexo, Brasil – 2001			
Brasil	População residente, por situação do domicílio e sexo		
	Rural		
	Total 27 269 877	Homens 14 184 725	Mulheres 13 085 152 (47,98%)

Fonte: Pesquisa nacional por amostra de domicílios 2001, microdados, Rio de Janeiro: IBGE, 2002. 1- CD-ROM

(*) Exclusive a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá. (**) Exclusive a população rural.

As taxas de fecundidade e de natalidade - que vêm se reduzindo nas últimas décadas - apresentam um diferencial regional, com taxas maiores no Norte e Nordeste e menores nas regiões Sudeste e Sul.

A esperança de vida ao nascer - base de cálculo para a aposentadoria previdenciária - apresenta diferenças entre os homens e as mulheres e entre as regiões. As mulheres no Brasil possuem, em média, 7,8 anos a mais do que os homens. Para ambos os sexos os diferenciais regionais ainda permanecem nítidos. Vale registrar a baixa expectativa de vida dos homens e mulheres do Nordeste, o que reduz o tempo que os mesmos poderão desfrutar de alguma aposentadoria.

As taxas de fecundidade das mulheres possuem ainda um diferencial por anos de estudo, que se sobrepõem ao diferencial regional. As mulheres com menos de 4 anos de estudo possuem o dobro da taxa de fecundidade daquelas com 8 anos e mais.

Taxa de fecundidade total, taxa bruta de natalidade, taxa bruta de mortalidade e esperança de vida ao nascer, por sexo, segundo as Grandes Regiões - 2001						
Brasil e Grandes Regiões	Taxa de fecundidade total	Taxa bruta de natalidade (%)	Taxa bruta de mortalidade (%)	Esperança de vida ao nascer		
				Total	Homens	Mulheres
Brasil	2.4	20.9	6.9	68.9	65.0	72.8
Norte	3.2	28.5	5.3	68.8	65.9	72.1
Nordeste	2.7	23.9	7.5	66.1	63.0	69.2
Sudeste	2.1	18.5	7.1	69.8	65.3	74.6
Sul	2.2	18.3	6.4	71.3	67.5	75.3
Centro-Oeste	2.1	20.3	5.5	69.7	66.5	73.2

Fontes: IBGE, Censo Demográfico 2000; Projeto UNIPA/BRASIL (BRA/98/P08), Sistema Integrado de Projeções e Estimativas Populacionais e Indicadores Sociodemográficos.

Taxa de fecundidade das mulheres de 15 a 49 anos de idade, por anos de estudo, segundo as Grandes Regiões – 2001

Brasil e Grandes Regiões	Taxa de fecundidade das mulheres de 15 a 49 anos de idade, por anos de estudo		
	Menos de 4 anos	4 a 7 anos	8 anos e mais
Brasil (1)	3.2	2.6	1.6
Norte (2)	3.3	2.7	1.8
Nordeste	3.3	2.6	1.7
Sudeste	2.6	2.4	1.5
Sul	2.9	2.6	1.6
Centro-Oeste	2.8	2.3	1.7

Fonte: Pesquisa nacional por amostra de domicílios 2001 (microdados). Rio de Janeiro: IBGE, 2002. 1 CD-ROM.

Nota: Dados calculados a partir das filhas entrevistadas com mais de 12 meses.

(1) Exclusão a população rural do Nordeste; (2) Amazônia, Rondônia, Roraima, Pará e Amapá. (2) Inclusive a população rural.

Situação das mulheres nas famílias

Em 2001, 27,3% das famílias brasileiras residentes em domicílios particulares tinham mulheres como chefes de família – ou como pessoa de referência, de acordo com a nova denominação do IBGE. O destaque fica por conta de que 91% dessas famílias com mulheres como pessoa de referência eram sem cônjuge, ou seja, as mulheres sustentavam sozinhas as respectivas famílias. O inverso se passa com as famílias chefiadas por homens, onde 89% possuía cônjuge, compartilhando, assim, o peso da responsabilidade familiar com as mulheres. (ver tabela abaixo)

Distribuição percentual das famílias residentes em domicílios particulares, por sexo da pessoa de referência da família e presença de cônjuge, Brasil – 2001

Brasil	Distribuição percentual das famílias residentes em domicílios particulares, por sexo da pessoa de referência e presença de cônjuge (%)					
	Homens			Mulheres		
	Total	Com cônjuge	Sem cônjuge	Total	Com cônjuge	Sem cônjuge
	72.7	89.1	10.9	27.3	8.8	91.2

Fonte: Pesquisa nacional por amostra de domicílios 2001 (microdados). Rio de Janeiro: IBGE, 2002. 1 CD-ROM.

No grupo das mulheres sem cônjuge e com filhos (quase 9 milhões de mulheres nessa condição no Brasil, representando 65% das famílias chefiadas por mulheres), mais da metade (52,1%) possuía uma classe de rendimento mensal até um salário mínimo. Se agregarmos a classe de 1 a 2 SM, essa proporção sobe para 72%. Este é, portanto, um grupo extremamente vulnerável na medida em que combina três situações que se agravam entre si: a chefia familiar sozinha, sem cônjuge; os filhos; e a baixa renda.

Mulheres sem cônjuge, com filhos residentes em domicílios particulares, total e sua respectiva distribuição percentual, por classes de rendimento mensal familiar per capita em salário mínimo, Brasil – 2001

Brasil	Mulheres sem cônjuge, com filhos residentes em domicílios particulares					
	Total	Classes de rendimento mensal familiar per capita em salário mínimo (%)				
		Até 1/2	Mais de 1/2 até 1	Mais de 1 a 2	Mais de 2 a 3	Mais de 3 a 5
		28.8	23.3	19.9	7.3	5.5
	8.810.207					4.2

Famílias, total e sua respectiva distribuição percentual, por sexo da pessoa de referência e tipo de família, Brasil – 2001

Brasil	Famílias, por sexo da pessoa de referência					
	Mulheres					
	Total de famílias	Tipo de família (%)				
		Unipessoal	Casal sem filhos	Casal com filhos	Pessoa de referência sem cônjuge com filhos	Outros tipos
	13.781.301	17,1	2,3	6,6	65,1	8,9

Fonte: Pesquisa nacional por amostra de domicílios 2001: microdados. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. 1 CD-ROM.

No caso das famílias unipessoais, a distribuição entre homens e mulheres como pessoa de referência é equilibrada, onde as mulheres representam 51% do total. No entanto, ao avaliarmos essa distribuição

por grupos de idade, a grande maioria das mulheres sozinhas (71,5%) pertence ao grupo com mais de 50 anos; enquanto que entre os homens existe uma distribuição mais equitativa entre os grupos de 25 a 49 e os com mais de 50 anos.

Famílias, total e unidades unipessoais, por sexo da pessoa de referência, Brasil- 2001				
Brasil	Famílias			
	Total	Total	Unidades Unipessoais	
			Sexo das Pessoas de referência (%)	
			Homens	Mulheres
	50.410.713	4.620.602	49.0	51.0

Fonte: Pesquisa nacional por amostra de domicílios 2001, microdados, Rio de Janeiro: IBGE, 2002. * C.O.-ROM

Famílias unipessoais, total e respectiva distribuição percentual, por sexo e grupos de idade da pessoa de referência, Brasil- 2001						
Famílias unipessoais, por sexo da pessoa de referência						
Brasil	Homens			Mulheres		
	Grupos de idade (%)			Grupos de idade (%)		
	15 a 24 anos	25 a 49 anos	Mais de 50 anos	15 a 24 anos	25 a 49 anos	Mais de 50 anos
	9.0	48.5	42.5	3.9	24.6	71.5
	Total: 2 264 742			Total: 2 355 860		

Fonte: Pesquisa nacional por amostra de domicílios 2001, microdados, Rio de Janeiro: IBGE, 2002. * C.O.-ROM

Ao compararmos o rendimento médio mensal familiar per cápita entre as famílias chefiadas por homens e mulheres, vemos que esse rendimento é superior para o sexo masculino em quase todos os tipos de família, a exceção do casal com filhos, onde o rendimento das famílias chefiadas por mulheres é superior (provavelmente pelo fato da mulher contribuir com a maior parcela da renda aumentando a renda familiar). A menor renda em ambos os grupos (R\$263,90) é aquela verificada entre as mulheres como pessoa de referência sem cônjuge com filhos,

o que reforça a afirmação acima de que se trata de um grupo de alta vulnerabilidade. A seguir vem a renda do casal com filhos com chefia masculina (R\$295,80), onde provavelmente a mulher assume as tarefas domésticas e do cuidado dos filhos, diminuindo sua participação na renda familiar.

Rendimento médio mensal familiar per capita, em reais, por sexo da pessoa de referência e tipo de família, segundo as Grandes Regiões, Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas - 2001

Rendimento médio mensal familiar per capita, para famílias com pessoa de referência do sexo masculino, por tipo de família (R\$)					
Brasil	Unipessoal	Casal sem filhos	Casal com filhos	Pessoa de referência sem cônjuge com filhos	Outros tipos
	815.70	519.00	295.80	367.40	494.20
Rendimento médio mensal familiar per capita, para famílias com pessoa de referência do sexo feminino, por tipo de família (R\$)					
Brasil	Unipessoal	Casal sem filhos	Casal com filhos	Pessoa de referência sem cônjuge com filhos	Outros tipos
	697.20	569.70	336.80	263.90	386.50

Fonte: Pesquisa nacional por amostra de domicílios 2001: microdados. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. 1 CD-ROM.

Trabalho e rendimento

É no campo do trabalho e do rendimento onde se verifica com maior nitidez a desigualdade de gênero e de raça no Brasil. Desigualdade essa que irá se reproduzir no valor dos benefícios previdenciários.

As diferenças entre homens e mulheres já começam a manifestar-se na distribuição da população ocupada por posição na ocupação. A primeira e mais evidente diferença está no trabalho doméstico, predominantemente ocupado por mulheres e em segundo lugar no grupo das ocupações femininas, depois dos empregados. Ou-

tro contraste se encontra no trabalho não remunerado, cujo peso é muito maior (quase o dobro) entre as mulheres, reforçando o caráter precário das ocupações femininas. Já os grupos dos empregadores e dos conta-própria possuem um peso maior entre as ocupações masculinas. Vale registrar que no grupo das ocupações do setor público - representada pelos militares e estatutários - possui uma representação maior entre as mulheres, certamente influenciada pelo emprego público na área social (saúde e educação) onde a parcela feminina é majoritária.

População ocupada, total e sua respectiva distribuição percentual, por sexo e posição na ocupação, Brasil - 2001						
Brasil	População ocupada de 10 anos ou mais de idade, por sexo					
	Homens (Total: 43.721.662)					
	Posição na ocupação (%)					
	Empregados	Militares e estatutários	Trabalhadores domésticos	Conta própria	Empregadores	Não remunerados
	55.6	5.1	0.8	27.1	5.6	5.9
	População ocupada de 10 anos ou mais de idade, por sexo					
	Mulheres (Total: 28.689.841)					
	Posição na ocupação (%)					
	Empregados	Militares e estatutários	Trabalhadores domésticos	Conta própria	Empregadores	Não remunerados
	41.0	9.3	19.2	17.4	2.6	10.5

Fonte: Pesquisa nacional por amostra de domicílios 2001: microdados. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. 1 CD-ROM

Do ponto de vista da distribuição por ramos de atividade, a prestação de serviços possui um claro predomínio entre as mulheres, com uma participação inclusive bem superior a dos homens. Os setores primário (agrícola) e secundário (indústria) possuem um peso relativo maior entre os homens. (ver tabelas a seguir)

População ocupada, total e sua respectiva distribuição percentual, por sexo e ramos de atividade, Brasil – 2001								
Brasil	População ocupada de 10 anos ou mais de idade, por sexo							
	Homens Total (43.721.662)							
	Ramos de atividade (%)							
	Agrícola	Indústria	Construção civil	Comércio	Prestação de serviços	Outros serviços	Administração pública	Outras atividades
Brasil (2)	23.6	16.2	10.7	14.1	12.9	15.4	5.2	1.8
Brasil	População ocupada de 10 anos ou mais de idade, por sexo							
	Mulheres Total (28.689.841)							
	Ramos de atividade (%)							
	Agrícola	Indústria	Construção civil	Comércio	Prestação de serviços	Outros serviços	Administração pública	Outras atividades
Brasil (2)	16.1	9.5	0.4	14.6	30.7	22.7	4.2	1.7

Fonte: Pesquisa nacional por amostra de domicílios 2001, microdados. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. – CD-ROM

A distribuição do rendimento na população ocupada é claramente desfavorável para as mulheres. Analisando os extremos dessa distribuição, as mulheres concentram-se nas classes de rendimento inferiores: 26,6% até meio salário mínimo e 45,4% até um salário mínimo. A classe de mais de cinco salários mínimos representa 15,5% entre os homens e apenas 9,2% entre as mulheres.

População ocupada de 10 anos ou mais de idade, total e sua respectiva distribuição percentual, por sexo e classes de rendimento médio mensal de todos os trabalhos, em salário mínimo, Brasil – 2001

Brasil	População ocupada de 10 anos ou mais de idade, por sexo					
	Homens					
	Total	Classes de rendimento médio mensal de todos os trabalhos em salário mínimo (%)				
		Até 1/2	Mais de 1/2 a 1	Mais de 1 a 2	Mais de 2 a 3	Mais de 3 a 5
		14.4	14.6	26.1	14.6	13.1
						15.5
Brasil	População ocupada de 10 anos ou mais de idade, por sexo					
	Mulheres					
	Total (%)	Classes de rendimento médio mensal de todos os trabalhos em salário mínimo (%)				
		Até 1/2	Mais de 1/2 a 1	Mais de 1 a 2	Mais de 2 a 3	Mais de 3 a 5
		26.8	18.8	25.9	10.4	7.9
						9.2

Fonte: Pesquisa nacional por amostra de domicílios 2001, microdados. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. 1 CD-ROM.

Essa distribuição se mantém desfavorável para as mulheres mesmo em iguais condições de escolaridade. Para todos os grupos de anos de estudo as mulheres possuem um rendimento médio mensal inferior ao dos homens, inclusive na categoria de 11 anos ou mais de estudo onde as mulheres recebem 43% a menos que os homens.

Rendimento médio mensal da população ocupada, em reais, por grupos de anos de estudo e sexo, Brasil – 2001

Brasil	Rendimento médio mensal da população ocupada, por grupos de anos de estudo e sexo (R\$)					
	Até 3 anos			De 4 a 7 anos		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
	257.80	289.60	178.20	376.70	445.10	245.20

Fonte: Pesquisa nacional por amostra de domicílios 2001, microdados. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. 1 CD-ROM.

Rendimento médio mensal da população ocupada, em reais, por grupos de anos de estudo e sexo, Brasil – 2001						
Brasil	Rendimento médio mensal da população ocupada, por grupos de anos de estudo e sexo (R\$)					
	8 a 10 anos			11 anos ou mais		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
	476.30	574.20	323.10	1 086.90	1 376.70	785.90

Fonte: Pesquisa nacional por amostra de domicílios 2001 – microdados. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. 1 CD-ROM.

Desigualdades raciais

No Brasil quase a metade da população (46%) se apresenta como pertencente à raça negra sendo 5,6% da cor preta e 40,4% parda.

População total e sua respectiva distribuição percentual, por cor ou raça, Brasil- 2001					
Brasil	Total	População			
		Cor e raça (%)			
		Branca	Preta	Parda	Amarela e indígena
Brasil (1)	169 369 557	53.4	5.6	40.4	0.6

Fonte: Pesquisa nacional por amostra de domicílios 2001 – microdados. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. 1 CD-ROM.

A análise de alguns atributos sociais e econômicos permite constatar a desigualdade racial que ainda persiste na sociedade brasileira no início do século XXI.

O analfabetismo, um dos indicadores mais agudos da exclusão social, é bem maior nos grupos classificados como de cor preta ou parda do que no de cor branca, situando-se 5,7 pontos percentuais acima da média brasileira. Com relação ao analfabetismo funcional a distância é ainda maior: as taxas atingidas pelos grupos de cor preta e parda (com 36%) são nove pontos percentuais acima da taxa média brasileira que já é elevada (27%).

**Taxas de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade,
por cor ou raça, Brasil – 2001**

Brasil	Taxas de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade (%)			
	Total	Cor ou raça		
		Branca	Preta	Parda
Brasil (1)	12.4	7.7	18.7	18.1

Fonte: Pesquisa nacional por amostra de domicílios 2001, microdados. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. 1. C1-R1M1

**Taxas de analfabetismo funcional das pessoas de 15 anos ou mais de idade,
por cor ou raça, Brasil – 2001**

Brasil	Taxas de analfabetismo funcional das pessoas de 15 anos ou mais de idade (%)			
	Total	Cor ou raça		
		Branca	Preta	Parda
Brasil (1)	27.3	20.2	36.3	36.2

Fonte: Pesquisa nacional por amostra de domicílios 2001, microdados. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. 1. C1-R1M1

A taxa de escolarização das pessoas de 5 a 24 anos pertencentes a esse grupo de cor preta e parda é muito baixa: 74% encontra-se na faixa inferior entre 5 e 6 anos de escolaridade.

Taxa de escolarização das pessoas de 5 a 24 anos de idade, por cor ou raça e grupos de idade, Brasil – 2001

Brasil	Taxa de escolarização das pessoas de 5 a 24 anos de idade, por cor ou raça e grupos de idade (%)				
	Preta e Parda				
	5 a 6 anos	7 a 14 anos	15 a 17 anos	18 a 19 anos	20 a 24 anos
Brasil (1)	73.9	95.4	78.1	49.6	23.4

Fonte: Pesquisa nacional por amostra de domicílios 2001, microdados. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. 1. C1-R1M1

Ao compararmos a média de anos de estudo entre o grupo de cor preta ou parda (ambos com 5 anos), vemos que a diferença para o grupo de cor branca é de dois anos.

Média de anos de estudo da população de 10 anos ou mais de idade, por cor ou raça, Brasil – 2001

Brasil	Média de anos de estudo da população de 10 anos ou mais de idade			
	Total	Cor ou raça		
		Branca	Preta	Parda
Brasil (1)	6,1	7,0	5,0	5,0

Fonte: Pesquisa nacional por amostra de domicílios 2001, microdados. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. 1. CD-ROM

Ao entrarmos no mundo do trabalho, as desigualdades de raça também se manifestam - e de modo ainda mais agudo - no interior da população ocupada. A desigualdade na média de anos de estudo se mantém, e o patamar médio de rendimento dos grupos de cor preta e parda - ambos situados em 2,2 salários mínimos - é bem inferior ao do grupo de cor branca.

População ocupada, por cor ou raça, com indicação da média de anos de estudo e do rendimento médio mensal em salário mínimo, Brasil – 2001

Brasil	População ocupada, por cor ou raça					
	Branca		Preta		Parda	
	Média de anos de estudos	Rendimento médio em salário mínimo	Média de anos de estudos	Rendimento médio em salário mínimo	Média de anos de estudos	Rendimento médio em salário mínimo
Brasil (1)	8,0	4,50	5,7	2,20	5,6	2,20

Fonte: Pesquisa nacional por amostra de domicílios 2001, microdados. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. 1. CD-ROM

Finalmente, a análise combinada entre gênero e raça nos permite ratificar ambas as desigualdades na distribuição do rendimento médio mensal da população ocupada. São as mulheres negras as que se situam no patamar inferior dessa distribuição, com um rendimento médio de R\$296,43; e os homens brancos no limite superior, com R\$874,33. A diferença de raça é tão marcada que os homens da cor preta e parda recebem ainda menos que as mulheres da cor branca.

Rendimento médio mensal de todos os trabalhos da população ocupada, em reais, por cor ou raça e sexo, Brasil – 2001

Brasil	Rendimento médio mensal de todos os trabalhos da população ocupada, em reais, por cor ou raça e sexo					
	Branca			Preta e parda		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
Brasil (1)	754,47	874,33	583,09	376,08	421,75	296,43

Fonte: Pesquisa nacional por amostra de domicílios 2001, microdados. Revisão de 2002 (IBGE, 2002, p. 121-122).

Situação das idosas

O fenômeno de feminização da velhice é demonstrado pela tendência ao aumento da proporção de mulheres entre os idosos. Atualmente elas já são a maioria, e em 2020 de cada 10 pessoas idosas, 6 serão mulheres.

Evolução da estrutura populacional dos idosos (2000 - 2020)

	2000		2010		2020	
	Masculina	Feminina	Masculina	Feminina	Masculina	Feminina
Proporção de população idosa (60 e mais)	7,8%	9,3%	8,4%	10,5%	11,1%	14,0%
Proporção da população por grupos de idades						
60-64	46,8%	53,2%	46,4%	53,6%	45,6%	54,4%
65-69	45,8%	54,2%	45,2%	54,8%	44,5%	55,5%
70-74	44,8%	55,2%	43,2%	56,8%	42,8%	57,2%
75-79	43,9%	56,1%	40,2%	59,8%	39,9%	60,1%
80 ou mais	39,9%	60,1%	34,7%	65,3%	33,8%	66,2%
População idosa	6.533.784	8.002.245	7.952.773	10.271.470	11.328.144	15.005.250

Fontes: Censo 2000 e Projeções 2000 - IBGE

Elaboração: SFS/AFPS

Os dados também demonstram que mais de ¼ das mulheres entre 60 e 69 anos são viúvas.

Brasil: Estado Civil dos Homens e Mulheres Brasileiros (60-69 anos)		
Estado Civil	Censo2000	
	Homens	Mulheres
Casado	72,1%	48,3%
Viúvo	7,8%	28,7%
Solteiro	14,8%	17,5%
Desquitado ou separado judicialmente	3,1%	3,0%
Divorciado	2,2%	2,5%
Total	3.766.739	4.478.991

Fonte: Tabulação especial do Censo Demográfico 2000. Elaboração: SP, 2001.

No Brasil, o fenômeno do envelhecimento da população feminina acompanha o da chefia familiar. O Censo 2000 verificou que 62,4% da população idosa eram responsáveis pelos domicílios brasileiros, observando-se um aumento em relação a 1991, quando as pessoas idosas responsáveis representavam 60,4%. A distribuição por sexo revela que, em 2000, 37,6% dos responsáveis idosos eram do sexo feminino, correspondendo a 3.370.503 de domicílios, enquanto no início da década passada essa proporção atingia a 31,9%. Destaca-se, ainda, que a idade média da pessoa idosa responsável, em 2000, estava em torno de 69,4 anos (70,2 anos quando a responsável era do sexo feminino e 68,9 para o idoso responsável do sexo masculino).⁶

Em média, as mulheres vivem oito anos a mais que os homens. As diferenças de expectativa de vida entre os sexos mostram que, em 1991, as mulheres correspondiam a 54% da população idosa; enquanto que em 2000, passaram para 55,1%. Portanto, em 2000, para cada 100 mulheres idosas havia 81,6 homens idosos.⁷

IBGE. Perfil dos idosos responsáveis pelos domicílios, 2000.

Id. ibid.

Entre os domicílios sob a responsabilidade de idosos, os domicílios unipessoais, isto é, aqueles com apenas um morador ou uma moradora, totalizavam, em 2000, 1.603.883 unidades, representando 17,9% do total. Em 1991, a proporção era de 15,4%. O estudo do IGBE chama a atenção para a elevada proporção de mulheres idosas que moravam sozinhas em 2000 – cerca de 67%.

Pessoas de 60 anos ou mais de idade, em números absolutos e relativos, residente em domicílios unipessoais

Sexo do responsável	Absoluto		Relativo	
	1991	2000	1991	2000
Total	985.610	1.603.883	100,0	100,0
Homem	316.751	531.292	32,1	33,1
Mulher	668.859	1.072.591	67,9	66,9

Fonte: IBGE, Censo 2000.

Os números mostram, também, outra realidade para grande parte dos idosos responsáveis pelos domicílios. Em todo o País, 64,7% deles moram com ou sem cônjuge, mas com filhos e/ou outros parentes na mesma casa. Nos domicílios onde a idosa é responsável, é mais recorrente a forma de organização familiar sem o cônjuge (93,3%), porque, nestes casos, provavelmente, tais domicílios são ocupadas pelas idosas viúvas.⁸ (ver tabela a seguir)

⁸ Id. ibid.

Proporção de pessoas de 60 anos ou mais de idade, responsáveis pelos domicílios, em relação ao tipo de arranjo familiar em que se encontram inseridas (%)					
Sexo do responsável	Total de responsáveis pelos domicílios	Casal sem filhos (1)	Casal com filhos e/ou outros parentes (2)	Morando com filhos e/ou outros parentes (3)	Morando sozinho (4)
Total	8.964.850	17,0	36,0	28,7	17,9
Homem	5.594.347	25,9	55,5	8,9	9,5
Mulher	3.370.503	2,1	3,6	61,5	31,8

Fonte: IBGE, Censo 2000

Do ponto de vista das condições do domicílio, os dados do Censo Demográfico 2000 revelaram que apenas 56,8% dos domicílios com pessoas idosas responsáveis apresentavam saneamento adequado, isto é, com esgotos ligados à rede geral ou fossa séptica, servidos de água proveniente da rede geral de abastecimento e com lixo coletado direta ou indiretamente pelos serviços de limpeza. Considerando as disparidades regionais encontradas nesse indicador, enquanto na região Sudeste cerca de 80% dos domicílios com responsável idoso ou idosa possuíam saneamento adequado, esta proporção atingia apenas 24% dos domicílios na região Norte.

Em 2000, 64,8% da população idosa declararam saber ler e escrever pelo menos um bilhete simples; sendo que, apesar de alguns avanços, ainda existem 5,1 milhões de idosas e idosos analfabetos no País. Quanto ao analfabetismo funcional, 59,4% dos responsáveis pelo domicílio tinham, no máximo, 3 anos de estudo, resultado este influenciado pela alta proporção de responsáveis de 75 anos ou mais de idade analfabetos ou analfabetos funcionais. Enquanto 53,3% das pessoas no grupo de 60 a 64 anos tinham até 3 anos de estudos, 67,4% daquelas com 75 anos ou mais de idade foram consideradas analfabetas funcionais.

Em relação ao gênero, os homens continuam sendo, proporcionalmente, mais alfabetizados do que as mulheres (67,7% contra 62,6%,

respectivamente), já que até os anos 60 tinham mais acesso à escola. Quanto ao número de anos de estudo dos idosos responsáveis pelo domicílio, o resultado do Censo 2000 revela, ainda, uma média muito baixa – apenas 3,4 anos, sendo que a diferença entre homens e mulheres é mais reduzida (3,5 anos para os homens e 3,1 anos para as mulheres).

Embora os dois últimos Censos tenham revelado que a renda média da população idosa ainda é menor do que a da população de 10 anos ou mais de idade, seu crescimento foi maior, atingindo 63% entre 1991 e 2000 contra 42% da população de 10 anos ou mais. Essa tendência repete-se na desagregação por áreas urbanas e rurais, com destaque para essas últimas que apresentaram um crescimento no rendimento médio dos idosos de quase 77%. O que provavelmente se deve ao recebimento da aposentadoria rural, por parte de quem não tinha rendimentos até então.

De 1991 para 2000, o rendimento médio da pessoa idosa responsável pelo domicílio passou de R\$ 403,00 para R\$ 657,00, sendo que no corte por gênero, os homens ganham, em média, mais do que as mulheres: R\$752,00 contra R\$500,00.¹ A diferença no crescimento do rendimento médio entre áreas urbanas e rurais reflete a desigualdade na distribuição dos rendimentos; mas essa diferença vem reduzindo-se há pelo menos duas décadas (provavelmente afetada pelas aposentadorias rurais). Segundo os resultados do Censo 2000, a renda da população idosa na área rural representa cerca de 40% da urbana. No entanto, observa-se que, entre as Unidades da Federação, há uma grande diversidade socioeconômica. Em geral, os estados cujas áreas rurais são mais

¹ Ibid.

desenvolvidas, como os do Sul, de São Paulo e da fronteira agrícola dos cerrados (região Centro-Oeste e Rondônia), têm rendimentos médios urbano e rural para as pessoas idosas bastante próximos. Por outro lado, o rendimento na área rural nos estados das regiões Norte e Nordeste representa, em média, menos que a metade do urbano. Esse resultado é influenciado pelos altos índices de pobreza na área rural encontrados nesses estados.¹²

Rendimento médio mensal das pessoas com 60 anos ou mais de idade responsáveis pelo domicílio, com rendimento (em Reais)									
Brasil e Grandes Regiões	1991			2000			Crescimento relativo		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Total	403.00	477.00	168.00	657.00	739.00	297.00	63.00	54.00	76.00
Norte	300.00	364.00	197.00	438.00	502.00	280.00	46.00	37.9	42.1
Nordeste	224.00	298.00	115.00	386.00	474.00	198.00	72.3	59.1	72.2
Sudeste	536.00	576.00	224.00	835.00	879.00	398.00	55.8	52.6	77.7
Sul	382.00	438.00	221.00	661.00	730.00	399.00	73.0	66.7	80.5
Centro-Oeste	440.00	477.00	279.00	754.00	789.00	546.00	71.4	65.4	95.7

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000

O estudo da distribuição dos rendimentos entre as pessoas idosas responsáveis pelos domicílios indica uma pequena melhora no período analisado: enquanto em 1991, mais da metade dessas pessoas (52,1%) recebia até um salário mínimo, em 2000 esta proporção cai para 44,5%. O Censo 2000 também revelou um considerável aumento da população idosa que recebia em média mais de cinco salários.

Analisando-se cada área isoladamente, observa-se que, se em 1991, 45,8% das pessoas idosas responsáveis que viviam na área urbana rece-

¹² Id. ibid.

biam até um salário mínimo, em 2000 esta proporção passa para 39,8%. No mesmo período, a proporção de idosos recebendo mais de cinco salários aumentou 7 pontos percentuais. Já na área rural, a mesma proporção que recebia até 1 salário mínimo passou de 72,3% em 1991 para 65,0% em 2000.

Os dados da PNAD mostram que, em 1999, embora a renda proveniente do trabalho seja, em geral, responsável pela maior parte da renda familiar, em relação às pessoas idosas o mesmo não acontece. No caso dos idosos homens, os rendimentos de aposentadoria representavam o principal componente da renda (54,1%), enquanto o rendimento do trabalho respondia por apenas 35,6%. Já para as idosas, quase 80% da renda era formada pelos rendimentos de aposentadoria e pensão (44,3% da aposentadoria e 33,3% da pensão); enquanto que apenas 12% provinha do rendimento do trabalho.¹¹

Atualizando os dados pela PNAD 2001, vemos que no Brasil, considerando a população residente, 27,3% dos responsáveis pelas famílias são mulheres. Considerando o universo de aposentados e pensionistas (incluindo os regimes próprios e o regime geral), observa-se que a presença das mulheres responsáveis pelas famílias sobe para 42,5%.

Finalmente, ao analisarmos o número de aposentados e pensionistas na população de 60 anos e mais em 2001, vemos que as mulheres superam os homens em termos absolutos. Na distribuição regional, vale destacar a região Nordeste com a maior proporção de aposentadas mulheres (63%) e a menor proporção de pensionistas (13%), num total de cerca de 2 milhões e 300 mil mulheres que recebem aposentadoria ou

Idibid.

ensão. Essa proporção é diretamente influenciada pelos benefícios rurais, como veremos a seguir. O Sudeste é a região com o maior número de mulheres aposentadas e pensionistas (com pouco mais de 4 milhões de mulheres, quase a metade do total no país).

População de 60 anos ou mais de idade, total e proporção de aposentados e/ou pensionistas, Por sexo, Brasil - 2001								
Brasil	População de 60 anos ou mais de idade, total e proporção de aposentados e/ou pensionistas, por sexo							
	Homens				Mulheres			
	Total	Proporção de aposentados e/ou pensionistas (%)			Total	Proporção de aposentados e/ou pensionistas (%)		
		Aposentados	Pensionistas	Aposentados e pensionistas		Aposentados	Pensionistas	Aposentados e pensionistas
Brasil (1)	6.780.660	77,7	0,8	1,1	6.552.112	45,9	20,7	8,8
Norte (2)	242.907	65,5	2,8	1,2	283.750	51,6	17,0	7,4
Nordeste	1.933.268	79,9	0,7	0,9	2.303.960	63,1	13,1	7,2
Sudeste	3.093.746	77,9	0,8	0,9	4.128.175	36,5	25,8	8,2
Sul	1.107.265	80,8	0,7	2,3	1.390.278	44,8	20,1	15,0
Centro-Oeste	387.156	65,2	1,3	1,0	430.583	44,4	18,1	5,1

Fonte: Pesquisa nacional por amostra de domicílios 2001 - microdados. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. * CD-ROM.

(1) Exclusive a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá. (2) Exclusive a população rural.

A mulher na previdência

Do ponto de vista da exclusão previdenciária, dos 40,7 milhões sem previdência, 16,8 milhões são mulheres. A taxa de cobertura para o sexo feminino é de 40% e a dos homens é de 43,9%.

Cobertura da Previdência Social na População Ocupada Total Privada por Sexo - 2001

Sexo	População Ocupada	% de cobertura	Número de desprotegidos
HOMEM	42.529.470	43,9	23.855.141
MULHER	28.050.673	40,0	16.841.562
TOTAL	70.580.143	42,3	40.696.703

Fonte: PNAD 2001 - IBGE. Elaboração: SPS/MPS

* Pessoas com 10 anos ou mais de idade. EXCLUINDO militares e estatutários

A situação é ainda mais crítica quando se trata da cobertura para as trabalhadoras domésticas, por conta-própria, não remuneradas e que trabalham para o próprio consumo. Para cada uma dessas categorias, a cobertura previdenciária não chega a 30% das mulheres. (ver tabela abaixo)

Cobertura da Previdência Social entre as mulheres por Posição na Ocupação na Pop. Ocupada Total Privada - 2001

Posição na Ocupação	% de cobertura	Número de desprotegidas
Empregadas	72,1	3.285.065
Empregadora	63,0	275.468
Trabalhadora Doméstica	27,3	4.015.396
Por conta-própria	13,4	4.322.206
Não remuneradas	2,8	2.938.028
Trab. na prod. e const. p/ próp. cons.	0,4	2.005.399
TOTAL	40,0	16.841.562

Fonte: PNAD 2001 - IBGE. Elaboração: SPS/MPS

* Pessoas com 10 anos ou mais de idade. EXCLUINDO militares e estatutários

Ao analisar a cobertura por ramo de atividade das mulheres, verifica-se que são os setores de prestação de serviços e agrícola os que concentram mais da metade (68%) das mulheres que não têm previdência.

Cobertura da Previdência Social entre as mulheres por Ramo de Atividade na Pop. Ocupada Total Privada - 2001

Ramo de Atividade	% de cobertura	Número de desprotegidas
Transporte e comunicação	77,4	64.339
Outras atividades industriais	76,7	25.312
Outr. ativ., ativ. mal-def. ou não decl.	73,6	133.611
Social	73,0	980.968
Administração pública	70,2	170.604
Indústria de transformação	61,7	1.066.239
Serv. Aux. da atividade econômica	60,6	460.634
Indústria da construção	52,6	61.767
Comércio de mercadorias	45,4	2.448.560
Prestação de serviços	29,5	6.650.001
Agrícola	3,6	4.779.527
TOTAL	40,0	16.841.562

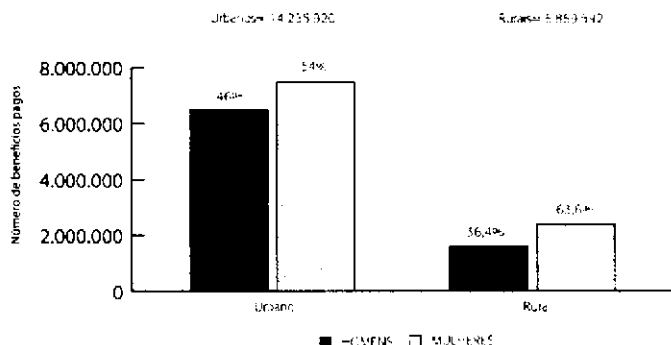
Fonte: PNAD 2001 - IBGE. Elaboração: SPS/Min.

* Pessoas com 10 anos ou mais de idade. EAC: 1.000.000 mulheres nestatísticas

Apesar das mulheres serem majoritárias entre os beneficiários da Previdência Social (56,4% do total), o valor médio dos seus benefícios é mais baixo, com o que a proporção dos recursos recebidos pelas mulheres é menor (46,8%). Dada a equivalência entre os benefícios e a renda do trabalho, mantém-se a desigualdade encontrada no mercado de trabalho, onde o salário médio e o tempo de contribuição das mulheres são mais baixos que os dos homens.

Essa participação das mulheres na quantidade de benefícios emitidos é ainda maior entre as mulheres rurais (com 63,6% do total de benefícios rurais).

Participação % de Mulheres e Homens na Quantidade de Benefícios Emitidos por Clientela - posição Dez/02



Fontes: CENSAMPE; SUB-SISTEMA; Elaboração: CENSAMPE

Analisando os dados da Previdência Social² relativos aos benefícios em manutenção por sexo, vemos que em 2001 do total de benefícios, 38,45% eram destinados a mulheres (o que representava um universo de 5.745.871 de beneficiárias). No entanto, o valor gasto com os benefícios para as mulheres representava apenas 29,9% do total (o equivalente a cerca de 1 (um) bilhão e 400 milhões de reais). Ou seja, apesar de serem majoritárias na população total e idosa, as mulheres ainda recebem não apenas menos benefícios previdenciários que os homens, como consomem uma proporção menor ainda no valor total dos benefícios (quase 10% a menos que a proporção recebida pelos homens). Esta diferença entre os valores dos benefícios provavelmente se explica pela equivalência com os salários recebidos, mantendo a desigualdade existente no mercado de trabalho.

² Ministério da Previdência Social, Anuário Estatístico, 2002.

A proporção de benefícios recebidos pelas mulheres sobe muito pouco na área urbana (39,1% do total), enquanto que a diferença no valor recebido com relação aos homens diminui quase dois pontos percentuais (ficando em 28,1% do valor total dos benefícios urbanos, o que em 2001 representava cerca de um bilhão e quarenta cinco milhões de reais, num total de três bilhões e setecentos e trinta milhões de reais).¹³

Na área rural verifica-se um fenômeno inverso: as mulheres aparecem como recebendo mais benefícios em manutenção que os homens (pouco mais de 2 milhões e vinte mil, enquanto que os homens recebem cerca de 1 (um) milhão e trezentos), por conta do alto número de benefícios "ignorados" (cerca de 2 milhões e 10, quase o mesmo que as mulheres). Por outro lado, a proporção do valor recebido pelas mulheres é praticamente a mesma que a dos benefícios (em torno de 37%) na medida em que os benefícios rurais estão praticamente padronizados em um salário mínimo.¹⁴

Analisando especificamente as aposentadorias urbanas, as mulheres recebiam, em 2001, apenas 19,86% do total das aposentadorias por tempo de contribuição¹⁵, sendo que a proporção do valor recebido era inferior à dos homens em três pontos percentuais (as mulheres recebiam apenas 16,79% do valor total). Em compensação, com respeito às aposentadorias por idade, as mulheres recebiam mais que os homens (64,8% do total); enquanto que o valor baixava para 57% do total. Estes dados evidenciam a dificuldade das mulheres em comprovar tempo de contribuição vis-à-vis os homens, restando-lhes a alternativa da aposentadoria

¹³ Idem.

¹⁴ Idem.

¹⁵ Os dados de Aposentadorias do Ministério da Previdência encontram-se separados por tempo de contribuição, por idade e por invalidez.

apenas por idade. Nas aposentadorias urbanas por invalidez, as mulheres recebem menos da metade do total (40,43%), sempre mantendo a diferença para baixo com relação ao valor total (32,57%).

Na área rural a situação das mulheres com respeito às aposentadorias por tempo de contribuição se agrava ainda mais: apenas uma ínfima proporção desse benefício vai para as mulheres rurais (4,8%); enquanto que o valor recebido por esse benefício é ainda proporcionalmente menor que o dos homens (apenas 3,9% do valor total). Nas aposentadorias por idade a proporção recebida pelas mulheres aumenta para 43,5%, mantendo uma proporção equivalente para o valor recebido (43,3%). Essa proporção é superior à dos homens (27,5%) porque nesse grupo de aposentadorias a proporção de benefícios “ignorados” chega a 29% do total! Essa proporção de “ignorados” aumenta muito para o grupo de aposentadorias por invalidez (chegando a 72,3%) o que faz com as mulheres apareçam como recebendo apenas 7,7% dessas aposentadorias enquanto que os homens recebiam 19,9%.

Com respeito ao grupo dos Benefícios Assistenciais, as mulheres recebiam, em 2001, quase a metade (49,6%) do total de amparos assistenciais em manutenção, o equivalente a 661.740 mil mulheres. Destas, 61,% (403.809 mulheres) eram portadoras de deficiência; e 39% (257.931) recebiam amparo assistencial por velhice. Do total de amparos para os portadores de deficiência, as mulheres participaram com 46,6%; e do total de amparos à velhice, as mulheres ficaram com 55,2% do total.

Tendo em vista o valor padronizado para os benefícios assistenciais em um salário mínimo, a participação das mulheres no valor total destinado aos amparos assistenciais em manutenção (49,6%) era equivalente à sua participação na quantidade dos mesmos. Vale a pena registrar que o valor total gasto com as mulheres em 2001 foi cerca de R\$119 milhões;

sendo R\$72.686 milhões para as portadoras de deficiência e apenas R\$46.428 milhões para as idosas.

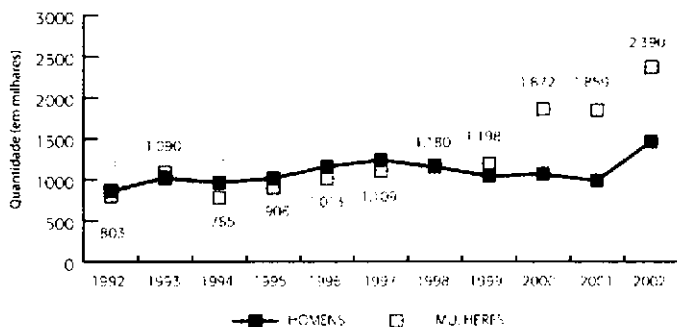
Ao compararmos a proporção dos benefícios emitidos entre homens e mulheres, vemos que estas superam os homens nas pensões por morte, na aposentadoria por idade e nos benefícios assistenciais. A relação se inverte, com predomínio masculino, para as aposentadorias por tempo de contribuição, benefícios acidentários, aposentadorias por invalidez e auxílio-doença.

Distribuição % da Quantidade de Benefícios Emitidos por Tipo e por Gênero Posição Dez/02		
Tipo de Benefício	Homens	Mulheres
Salário-Maternidade	0,0%	100,0%
Pensões por Morte	11,0%	89,0%
Aposentadoria por Idade	37,5%	62,5%
Benefícios Assistenciais	45,8%	54,2%
Auxílio-Doença	57,2%	42,8%
Aposentadoria por Invalidez	59,1%	40,9%
Benefícios Acidentários	68,3%	31,7%
Aposentadoria por Tempo de Contribuição	78,4%	21,6%

fontes: DATAPREV, SUB. SÍNTESE E REGRAS DO SPSP/MIS

Finalmente, ao analisarmos a evolução dos benefícios concedidos por sexo, vemos que as mulheres superam quantitativamente os homens a partir de 1998, com uma forte tendência à elevação a partir de 1999, chegando a 2002 com 2.390 novos benefícios para as mulheres, enquanto que aos homens foram concedidos 1.478 benefícios. (ver gráfico a seguir)

Evolução da Quantidade de Benefícios Concedidos por Sexo - 1992 a 2002



Fontes: DATAPREV; SUB-SÍNTESE Previdência Social

No entanto, o número de novas mulheres inscritas na Previdência diminuiu de 2001 para 2002, acompanhando uma tendência de queda geral no total de inscritos. A proporção de mulheres continuou majoritária em torno de 65%. Os tipos de contribuinte que tiveram um aumento entre as mulheres foram o de *facultativa* (que praticamente dobrou o número de inscritas); o de *contribuinte individual* (que apresentou uma queda entre os homens); e o de *empregada doméstica*, com apenas um ponto percentual de aumento. Por outro lado, observou-se uma queda acentuada no número de inscritas na categoria *Segurada Especial*, grupo que inclui as trabalhadoras rurais.

Quantidade de Inscrições por Tipo de Contribuinte e Sexo 2001 e 2002					
Tipo de contribuinte	Masculino	%	Feminino	%	Total
2001					
Contribuinte Individual	276.371	53,6	238.772	46,4	515.143
Empregado Doméstico	21.250	8,8	218.934	91,2	240.184
Facultativo	28.185	37,9	46.216	62,1	74.401
Segurado Especial	137.317	23,6	445.630	76,4	582.947
Outros	35.419	55,4	28.505	44,6	63.924
TOTAL	498.542	33,8	978.057	66,2	1.476.599
2002					
Contribuinte Individual	257.823	49,7	260.589	50,3	518.412
Empregado Doméstico	19.312	7,8	226.813	92,2	246.125
Facultativo	38.957	32,3	81.800	67,7	120.757
Segurado Especial	92.781	30,8	208.170	69,2	300.951
Outros	15.380	53,2	13.528	46,8	28.908
TOTAL	424.253	34,9	790.900	65,1	1.215.153

Fonte: CAGED/DAIRREV/Elaboração: SPES/MPS

Parte 3

Pontos de um projeto para reorientar outro processo de reforma

- O ponto de partida seria retomar o diagnóstico da verdadeira natureza da crise econômica e das verdadeiras causas do endividamento do nosso Estado, para não confundir consequências com causas e para não persistir no tratamento que terminará por matar o doente.
- Concomitantemente, não ter medo de retomar o projeto generoso da Constituição de 1988 – inédito na história do nosso país – que propunha uma SEGURIDADE SOCIAL que fosse a base do direito de cidadania e do dever do Estado.
- Reconhecer a fortaleza desse projeto do ponto de vista do seu potencial de incorporação efetiva nos circuitos de cidadania e daquelas pessoas que não têm nenhuma possibilidade de incorporar-se pelos circuitos mercantis.
- Reconhecer que se trata de uma proposta que deu conta de resolver a questão crucial das suas bases de financiamento – ao propor a multiplicidade de fontes – consciente desde então da fragilidade da folha de salários como fonte principal ou única de recursos – e a responsabilidade de toda a sociedade em financiar a seguridade por meio de impostos e contribuições – seguindo a idéia de que o sistema precisa de um mix contributivo e fiscal que dê conta da sua dupla natureza: previdenciária e universal.
- Entender que essas dimensões são indissociáveis se queremos que o sistema assuma um caráter verdadeiramente redistributivo.
- Esse caráter redistributivo, portanto, não pode estar dissociado da natureza do sistema tributário, cuja progressividade é também condição essencial para que essa redistribuição ocorra efetivamente.
- O caráter redistributivo e universal da Seguridade no Brasil não ficou apenas no discurso constituinte. Antes mesmo de 1988 – na gestão do então Ministro da Previdência e Assistência Social, Waldir Pires

- se conquistou a incorporação dos trabalhadores e das trabalhadoras rurais com benefícios iguais às das trabalhadoras e dos trabalhadores urbanos - resultando na maior política social redistributiva deste país, cujas evidências são reconhecidas por todos.

- Foi também nessa gestão que se universalizou o então INAMPS - criando o primeiro e único sistema universal de saúde da América Latina, que certamente se constituiu, apesar de todas as tentativas de desmonte, na única possibilidade de acesso das pessoas que não tem condições de "comprar" os serviços de saúde no "mercado".
- Também a Assistência Social logrou constituir-se - a partir da Constituição de 88 e com a conquista da LOAS - numa política social igualmente garantidora de direitos, superando a perspectiva "assistencialista" no mau sentido - aquele que limita a assistência à filantropia e que reforça a condição de pobreza.
- Ao invés de evoluirmos nesse projeto, a partir de 1990, com o ingresso ainda que "tardio" do Brasil no projeto neoliberal, retrocedemos tanto do ponto de vista das idéias como do ponto de vista das políticas. Com isso, nunca conseguimos completar a implementação do generoso projeto da Seguridade Social - precocemente atacado pelo neoliberalismo dos anos 90.
- O desmonte só não foi completo porque havíamos logrado constituir algumas bases mais ou menos sólidas em algumas áreas da Seguridade, como na Saúde, que foram defendidas pelos próprios servidores públicos que trabalhavam nos seus serviços, apesar da progressiva deterioração dos salários e condições de trabalho.
- Portanto, se uma Reforma da Previdência é inevitável e necessária, em um governo Democrático e Popular ela não pode ser vista isolada e fragmentadamente.

- Para retomarmos a perspectiva da Seguridade Social é preciso ir mais além da perspectiva do Seguro baseado no mercado formal de trabalho. No nosso caso, as pessoas “não-incorporáveis” ou “não incluídas” nesse mercado representam a grande maioria da população. Mesmo num cenário otimista de crescimento econômico, as possibilidades de ampliação de um mercado formal de trabalho ainda são muito remotas no atual contexto mundial.
- Nessa perspectiva é preciso superar o princípio da equivalência – só recebe aquele que contribui – substituindo-o pelo princípio da necessidade e do direito. É preciso explicitar que todos e todas pagam pela Previdência Social na medida em que os custos das contribuições são repassados aos preços finais dos produtos pelas empresas. Mais do que isso, dada a atual estrutura de impostos predominantemente indireta, as pessoas pobres pagam proporcionalmente mais impostos que as ricas.
- No âmbito das contribuições sobre folha de salários, a solução não é suprimi-la e sim reduzir a sua regressividade: tanto para os contribuintes individuais (não apenas ampliando o teto, mas fazendo com que os que recebem mais tenham alíquotas maiores de contribuição – contribuição progressiva), como para as empresas (diminuindo os custos para as pequenas empresas intensivas em mão-de-obra e aumentando a contribuição das grandes empresas intensivas em capital e para as quais o custo da mão-de-obra é muito menor).
- Manter e fortalecer as contribuições sobre o lucro das empresas.
- Introduzir /ampliar contribuições sobre o capital financeiro.
- Além de garantir a multiplicidade das fontes de financiamento, separar o Orçamento da Seguridade Social do orçamento geral, preservando-o da Desvinculação de Receita da União.



- As trabalhadoras e os trabalhadores rurais – dadas as suas condições de trabalho e a sua menor expectativa de vida – devem continuar recebendo seus benefícios independentemente de contribuição.
- Todas as pessoas idosas do país, urbanas e rurais, devem ter direito a uma aposentadoria cidadã, independentemente de sua capacidade contributiva.
- As mulheres precisam ser tratadas de forma diferenciada num sistema previdenciário e de proteção social, dada a persistência de grandes desigualdades em termos de condições de trabalho e de vida.
- O trabalho doméstico bem como o cuidado com as crianças, as pessoas idosas e doentes têm que ser reconhecidos pelo Estado, constituindo-se em benefícios e proteção por parte da Seguridade Social para as mulheres.
- É preciso, ainda, recolocar os termos do debate sobre as funcionárias e os funcionários públicos, levando em consideração: o grave desmonte do aparato público estatal; um congelamento de salários sem precedentes; um processo de terceirização crescente, eliminando antigas carreiras que deixaram de ser consideradas como “carreiras de Estado” (como nas áreas de Saúde e de Ensino Superior); a redução ou simples eliminação da perspectiva de estabilidade e de uma carreira futura como elementos substantivos para a constituição de um verdadeiro serviço que se pretenda público, cujas características não podem e não devem ser igualadas às do setor privado que atende aos princípios do “mercado”.
- A igualdade, portanto, deve ser pensada no sentido da responsabilidade estatal na proteção progressiva aos que estão em condições inferiores de trabalho e renda tanto do setor público como do setor

privado - e não no “nivelamento por baixo” numa suposta isonomia de critérios entre o regime privado e o público.

- Na hipótese de optar por uma Previdência Complementar, priorizar a constituição de um sistema público gerido pelo Estado de forma transparente e participativa, avaliando com cuidado os riscos de uma transferência de uma poupança pública para uma poupança privada, onde as garantias de que esta venha a representar de fato um “aumento da taxa global de poupança” e que signifique um aumento dos investimentos produtivos são desmentidas pelas experiências internacionais e particularmente pelas latino-americanas.
- Considerar, ainda, as evidências que demonstram a permanência do alto custo dessa opção baseada na capitalização privada: tanto para os/as contribuintes como para o Estado.
- Por todas as razões enumeradas, e possivelmente mais algumas, seria lamentável que o Brasil viesse a repetir, tardiamente, os mesmos erros perpetrados pelos governos de outros países latino-americanos na reforma dos seus sistemas de seguridade social.
- Corremos o risco de desperdiçar uma oportunidade histórica de construir neste país um Estado de Bem-Estar Social, base para um verdadeiro Sistema de Proteção Social, que traga para a sociedade brasileira a possibilidade da universalização de direitos constitutivos da cidadania - que nunca logrará completar-se nos circuitos do “mercado”.
- Esta universalidade é essencial para a obtenção da igualdade de gênero e raça, proporcionando outra dimensão às políticas de inclusão e de discriminação positiva.

Igualdade de gênero e raça: desafios pendentes

Além da pauta acima apresentada, pode-se agregar uma pauta ou uma agenda específica para o tratamento das questões de gênero e raça abordadas neste documento.

Foram analisados alguns dos fatores de desigualdade que persistem ou se agravaram ainda mais no Brasil na última década, tais como:

- não modificação da estrutura de emprego, com manutenção das desigualdades no mercado trabalho;
- renda média mais baixa das mulheres e da população negra.
- Presença predominante em setores não cobertos pela Previdência Social.
- Interrupções em suas vidas laborais pela gravidez e pelas responsabilidades familiares.
- Condições de concessão dos direitos que limitam seu acesso aos benefícios;
- aprofundamento das desigualdades com o aumento da informalidade e da precariedade do trabalho entre as mulheres, traduzindo-se em piores condições de acesso aos benefícios da Previdência Social;
- em nome da diminuição dos encargos sociais das empresas, perda ou diminuição do acesso a direitos vinculados à maternidade;
- diminuição e precarização do emprego público afetando proporcionalmente mais as mulheres, sobretudo nas áreas sociais com predomínio do emprego feminino;
- manutenção do caráter estritamente "contributivo" da Previdência, o que mantém e amplia as diferenças entre homens e mulheres no mercado de trabalho.

Também ficou claro neste documento a não neutralidade das reformas sobre gênero, com evidentes impactos sobre direitos adquiridos. Os aspectos paramétricos das reformas, como o aumento da idade e o cálculo da aposentadoria pela expectativa de vida média de ambos os sexos, afetam proporcionalmente mais as mulheres, sobretudo as de baixa renda que ingressam cedo no mercado de trabalho. Nos regimes de capitalização individual - típicos da previdência complementar - ocorrerá uma eliminação das diferenças entre homens e mulheres e uma perda das compensações para estas últimas.

As reformas foram acompanhadas por um processo de desmonte das políticas sociais, afetando mais as mulheres na medida em que aumentou mais ainda a carga doméstica e social no cuidado das crianças, das pessoas doentes e idosas.

As chamadas "alternativas" comunitárias e não-governamentais, na maioria dos casos, têm aumentado a "responsabilização" das mulheres pobres pelo bem-estar da família e da "comunidade".

A experiência recente brasileira e latino-americana tem demonstrado que uma melhoria das condições de vida dos grupos postergados não se logrará se deixada unicamente nas mãos das "forças de mercado". Portanto, além da boa gestão econômica que conduza a um crescimento capaz de incluir esses setores crescentemente marginalizados do mundo do trabalho, é preciso ter políticas sociais ativas por parte do Estado no sentido de garantir uma proteção social não apenas compensatória, mas garantidora de direitos básicos de cidadania com impacto nas condições de vida dessa importante parcela da população brasileira.

Essas políticas devem garantir a igualdade de direitos e prerrogativas entre homens e mulheres e entre a população branca e negra a uma proteção econômica e social adequada no desemprego, na doença, na

maternidade, no cuidado das crianças, em situações de chefia familiar, na velhice.

Para tal, é preciso substituir o caráter exclusivamente contributivo/individual por um sistema público coletivo financiado por toda a sociedade, que nada mais é que a Seguridade Social preconizada na Constituição de 1988.

É preciso, ainda, avaliar o que significaria adequar a Seguridade Social às novas estruturas familiares observadas, como a chefia familiar feminina, famílias unipessoais, etc. Neste sentido, deve-se pensar e propor uma proteção especial às chefes de família mulheres, fenômeno que, aliás, é predominante nas classes de baixa renda.

A valorização do trabalho doméstico e do cuidado das crianças, das pessoas idosas e doentes, deve traduzir-se em benefícios concretos, que poderiam ser estudados seletiva e progressivamente para grupos de mulheres mais vulneráveis, como as chefes de família, as mulheres negras, as com mais filhos, etc.

As mulheres idosas que não têm condições de contribuir para a Previdência Social - seja por realizarem trabalho doméstico, seja por trabalharem de forma precária e informal - devem ser objeto de uma aposentadoria universal e cidadã. Neste caso deve se dar prioridade às mulheres das regiões de periferia urbana e às mulheres da área rural que ainda não têm acesso à aposentadoria por dificuldades de comprovação da atividade.

O acesso a benefícios e serviços da Seguridade Social não-previdenciários deve ser garantido e ampliado. Nesse sentido, recobra importância o reforço da Universalidade na Saúde com a garantia do acesso por parte da população feminina, com um incremento substantivo da qualidade e da integralidade da assistência. Para tal, é preciso retomar

investimentos na rede SUS no sentido de ampliar a rede nas regiões de mais difícil acesso e de dotar as unidades de saúde de pessoal qualificado através de concursos públicos.

Os chamados benefícios assistenciais, também de caráter universal, precisam ser repensados no sentido de ampliar a sua cobertura. Pode se pensar, por exemplo, na ampliação dos benefícios da LOAS às portadoras de dificuldades e às idosas urbanas pobres, com um corte de renda superior ao existente hoje que é manifestamente excludente.

Esta é, sem dúvida, uma "agenda" incipiente que precisa ser enriquecida no debate com os movimentos sociais envolvidos na defesa das questões de gênero e de raça. A intencionalidade deste documento foi dar uma pequena contribuição a esse debate. Para cada uma das propostas apontadas é preciso realizar e/ou aprofundar estudos que delimitem os problemas e as soluções de forma bem concreta, demonstrando sua factibilidade. Isto certamente contribuirá para que a luta política pela ampliação e a garantia de direitos sociais fique mais substantiva.



Realização:

CFEMEA - Centro Feminista de Estudos e Assessoria



Patrocínio:

Fundação Friedrich Ebert Stiftung

A 04 - 000