



Universidade de Brasília (UnB)
Instituto de Ciências Humanas (IH)
Departamento de Serviço Social (SER)
Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS)

**CONQUISTAS E LIMITES NO ACESSO DAS MULHERES À PREVIDÊNCIA SOCIAL
APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: ANÁLISE DA PROTEÇÃO SOCIAL
PARA DONAS DE CASA DE BAIXA RENDA**

TALITA TEOBALDO CINTRA CORDEIRO

Brasília (DF)

2014

TALITA TEOBALDO CINTRA CORDEIRO

**CONQUISTAS E LIMITES NO ACESSO DAS MULHERES À PREVIDÊNCIA SOCIAL
APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: ANÁLISE DA PROTEÇÃO SOCIAL
PARA DONAS DE CASA DE BAIXA RENDA**

Dissertação de Mestrado apresentada como pré-requisito à obtenção do título de mestre em Política Social pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade de Brasília (PPGPS/UnB).

Orientadora:

Prof^ª. Dra. Maria Lucia Lopes da Silva

Brasília (DF)

2014

TALITA TEOBALDO CINTRA CORDEIRO

**CONQUISTAS E LIMITES NO ACESSO DAS MULHERES À PREVIDÊNCIA SOCIAL
APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: ANÁLISE DA PROTEÇÃO SOCIAL
PARA DONAS DE CASA DE BAIXA RENDA**

Dissertação de Mestrado apresentada como pré-requisito à obtenção do título de mestre em Política Social pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade de Brasília (PPGPS/UnB).

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 8 DE DEZEMBRO DE 2014.

BANCA EXAMINADORA:

Prof^ª. Dr^ª. Maria Lucia Lopes da Silva
Orientadora - SER/UnB

Prof. Dr. Guilherme Costa Delgado
Membro Externo – IPEA/UNICAMP

Prof^ª. Dr^ª. Ivanete Salete Boschetti
Membro Titular - SER/UnB

Prof^ª. Dr^ª. Sandra Oliveira Teixeira
Membro Suplente - SER/UnB

Brasília (DF)

2014

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de
Brasília. Acervo 1020504.

Cordeiro, Talita Teobaldo Cintra.
C794c Conquistas e limites no acesso das mulheres à previdência
social após a Constituição Federal de 1988 : análise da
proteção social para donas de casa de baixa renda / Talita
Teobaldo Cintra Cordeiro. -- 2014.
433 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília,
Instituto de Ciências Humanas, Departamento de Serviço
Social, Programa de Pós-graduação em Política Social, 2014.
Orientação: Maria Lucia Lopes da Silva.
Inclui bibliografia.

1. Previdência social. 2. Política social. 3. Assistência
social - Mulheres. 4. Benefícios previdenciários - Mulheres -
Brasil. I. Silva, Maria Lucia Lopes da. II. Título.

CDU 368.4(81)

DEDICATÓRIA:

ÀS DONAS DE CASA, EM RECONHECIMENTO AO IMPORTANTE PAPEL
QUE DESEMPENHAM PARA A SOCIEDADE E A FIM DE QUE SEUS
DIREITOS DE PROTEÇÃO SOCIAL SEJAM ASSEGURADOS.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Deus, ao meu marido, aos meus pais, irmãos, sogros, cunhados e amigos, por estarem ao meu lado nos momentos mais difíceis do grande desafio que correspondeu à elaboração desta Dissertação e àquelas/es que se envolveram em tarefas organizativas e manuais demandadas por este trabalho antes e depois da coleta de dados.

Agradeço à minha orientadora, Prof^a Dr^a Maria Lucia Lopes da Silva, por ter me proporcionado muitos momentos de reflexão sobre a política de previdência social e por ter me conduzido para a discussão que eu ansiava fazer nesta Dissertação, além de ter acreditado em mim e, mais ainda, por ter se constituído em uma amiga, a quem muito admiro e respeito.

Agradeço às/aos professoras/es do Departamento de Serviço Social da UnB e colegas de turma do programa de pós-graduação, com que tive muitas oportunidades de aprendizado, bem como à Secretária Domingas, por todo apoio fornecido. Agradeço também aos professores da minha Banca Examinadora pelas contribuições dadas a este estudo.

Agradeço às/aos servidoras/es do INSS, no âmbito da GEX/DF, que me apoiaram na obtenção da Licença-Capacitação de três meses, especialmente à Maria Lindalva Cavalcante Pereira, à Girlane Almeida da Silva. Agradeço ao Centro de Formação e Aperfeiçoamento do INSS, à Seção Operacional de Gestão de Pessoas e ao Gerente Executivo Lucindo Ribeiro da Silva Filho. Agradeço às/aos assistentes sociais do INSS do país que direta ou indiretamente colaboraram com esta pesquisa e, notadamente, àquelas/e que apoiaram o meu período de afastamento e atenderam a demandas de trabalho decorrentes da minha ausência.

Agradeço à Diretoria de Benefícios do INSS por ter fornecido autorização para a coleta de dados, bem como à/aos Superintendentes, Gerentes Executivas/os e Chefes dos/as SAIS do INSS (especialmente à colaboração de Andrea Pereira de Sousa Magalhães, da GEX/DF), que viabilizaram a obtenção de resultados de pesquisa. Agradeço também à Livia Leticia da Silva Tonietti, chefe do Serviço de Atendimento da GEX/DF, profissionais da Secretaria de Políticas de Previdência Social do MPS e da Dataprev pelas informações fornecidas.

Agradeço às amigas/o que me ajudaram na árdua tarefa de tabulação dos dados desta pesquisa (Ivy Dantas, Juliana Soares, Angélica Mariz, Camila Salvador e Handerson Nunes), além do graduando em Serviço Social Hugo Martins. Nessa direção, agradeço à consultoria dos estatísticos Roberto Lazarte e Gabriel Brunello, que foi essencial diante das diversas contribuições obtidas nesta pesquisa. Agradeço também à importante colaboração de amigos/a que auxiliaram na revisão do texto final, a saber: José Pereira de Sousa, Isabela Moreno e Niklas Stephan. A minha profunda gratidão a todas/os.

RESUMO

Esta Dissertação teve por objetivo analisar as conquistas e os limites no acesso das donas de casa de baixa renda à previdência social no período posterior à Constituição Federal de 1988 até a atualidade. A pesquisa se inseriu no contexto da lacuna do conhecimento sobre o impacto da alíquota reduzida de 5% do salário mínimo, instituída pela Lei nº. 12.470, de 31 de agosto de 2011, sobre o efetivo alcance dos benefícios previdenciários pelas/os donas/os de casa. Para tanto, foi feita revisão bibliográfica sobre o trabalho doméstico não remunerado associado ao debate da seguridade social, recuperando as históricas lutas das donas de casa por direitos previdenciários no Brasil. Além disso, foi realizada coleta de dados referente aos pedidos de validação dos recolhimentos previdenciários das/os donas/os de casa compreendendo os meses de outubro de 2012 a março de 2014 junto ao Instituto Nacional do Seguro Social, além de consultas a documentos oficiais. Ressalta-se que este estudo contemplou uma amostra nacional referente a pleitos de validação de recolhimentos previdenciários distribuídos em cerca de 30% das Agências da Previdência Social do país. De um lado, observou-se um crescimento do número de contribuições previdenciárias realizadas por donas/os de casa de baixa renda, que ultrapassou o quantitativo mensal de 400.000 recolhimentos em 2013, o que é um avanço, haja vista que possuem baixo poder contributivo. Por outro, a existência de critérios de pobreza e de exigências relativas à inscrição e atualização dos dados pessoais e familiares no Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal tem dificultado o reconhecimento da condição de seguradas/os da previdência social mesmo após terem efetuado pagamentos ao INSS. Detectou-se o elevado percentual de aproximadamente 60% de indeferimentos nas análises dos pedidos de validação das contribuições, em que a existência de renda pessoal no CadÚnico foi a principal causa, instigando a crítica sobre o conceito de “renda própria” adotado atualmente. Além disso, avaliou-se que quase 80% das/os donas/os de casa de baixa renda não conseguiram benefícios previdenciários notadamente pelo motivo de perda da qualidade de seguradas/os, o que decorre das invalidações das contribuições, bem como da dificuldade de contribuir sistematicamente para garantia da proteção social. Esses entraves ocorrem com contribuintes de baixa renda de todas as regiões do país, embora em graus diferenciados, com destaque para o Nordeste. Ademais, as donas de casa constituem maioria no conjunto de contribuintes sobre a alíquota reduzida de 5% do salário mínimo, embora os “donos de casa” também façam jus a esta contribuição se estiverem dedicados exclusivamente ao trabalho doméstico não remunerado. Vê-se que as históricas desigualdades de gênero com predominância das mulheres no espaço doméstico são refletidas na busca preferencial delas pelo plano de baixa renda da previdência social. Entretanto, os direitos trazidos pela Lei nº. 12.470/2011 estão sendo ameaçados pelas excessivas exigências impostas, o que instiga uma reflexão crítica.

PALAVRAS-CHAVE: Previdência Social. Política Social. Proteção Social. Gênero. Dona de Casa.

ABSTRACT

The objective of this dissertation is to analyze the access to social security of low-income housewives over time, covering the period from the passing of the Federal Constitution of 1988 until today. The research was carried out in a context of limited available knowledge about the impact of the reduced contribution rate of 5% of the minimum wage, as established by Law no. 12,470, of August 31, 2011, on the effective coverage of social security benefits for housewives/househusbands. As part of the research, a literature review was carried out, focused on unpaid domestic work and its correlations with debates on social security, recovering the historical struggles of housewives for social security rights in Brazil. Data was also collected regarding the claims of housewives/househusbands to have their social security granted by the National Institute of Social Security (INSS), covering the period of October 2012 to March 2014. Additional data was obtained from analysis of official documents. It should also be noted that the study included a national sample of security claims, covering approximately 30% of Brazil's Social Security Agencies. Data shows that on the one hand, there has been an increased number of contributions to the INSS made by low-income housewives/househusbands over time, exceeding 400,000 contributors in 2013. This is a significant number, considering the low purchasing power of these populations. On the other hand, poverty criteria and the specific requirements established for the inclusion of personal and family data in the Unified Registry for social programs of the federal government (*Cadastro Único*) has come to hinder the recognition of eligible beneficiaries, even when individual payments have been made to the INSS. The registered personal income in the Unified Registry is in fact the main cause for about 60% of all rejected claims for social security, which generates critical questions regarding the currently adopted concept of "personal income". It was estimated that almost 80% of the low-income housewives/househusbands were rejected social security benefits due to lack of eligibility, resulting from non-validated social security contributions and individual difficulties to systematically contribute to the INSS. These barriers are evident among low-income populations of all regions of the country, although in different degrees, and especially so the Northeast. Housewives constitute the majority of those who contribute to INSS with a reduced rate of 5% of the minimum wage. However, men are also entitled the same right, as long as they are dedicated exclusively to unpaid domestic work. Yet, historical gender inequalities, characterized by an evident majority of women as responsible for the domestic work, are reflected in the predominant number of claims for low-income social security plans submitted by women. However, the rights to such plans, as envisioned in Law no. 12,470 / 2011, are threatened by excessive requirements, which calls for a critical reflection.

KEY WORDS: Social Security. Social Policy. Social Protection. Gender. Housewife.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução do quantitativo de contribuições de donas/os de casa de baixa renda no Brasil segundo o Ministério da Previdência Social – out/2011 a fev/2014.....	257
Gráfico 2 – Distribuição do número de servidoras/es responsáveis pela validação dos recolhimentos das/os donas/os de casa nas GEX por Superintendência Regional do INSS na amostra da pesquisa.....	283
Gráfico 3 – Quantitativo e porcentagem de pedidos de validação de recolhimentos contemplados por sexo – out/2012 a mar/2014.....	290
Gráfico 4 – Comparativo da porcentagem de pedidos de recolhimentos de donas/os de casa de baixa renda deferidos e indeferidos por sexo – out/2012 a mar/2014.....	296
Gráfico 5 – Comparativo do quantitativo de pedidos de recolhimentos de donas/os de casa de baixa renda deferidos e indeferidos por sexo – out/2012 a mar/2014.....	297
Gráfico 6 – Comparativo da porcentagem de pedidos de recolhimentos deferidos e indeferidos por Superintendência – out/2012 a mar/2014.....	298
Gráfico 7 – Motivos de indeferimento de validação dos recolhimentos das/os donas/os de casa de baixa renda por sexo – 2013.....	306
Gráfico 8 – Motivos de indeferimento de validação dos recolhimentos das/os donas/os de casa de baixa renda por sexo – 2014.....	307
Gráfico 9 – Tipos de benefícios pleiteados por donas/os de casa de baixa renda para casos de recolhimentos deferidos por sexo – 2013.....	314
Gráfico 10 – Tipos de benefícios pleiteados por donas/os de casa de baixa renda para casos de recolhimentos deferidos por sexo – 2014.....	315
Gráfico 11 – Tipos de benefícios pleiteados por donas/os de casa de baixa renda para casos de recolhimentos indeferidos por sexo – 2013.....	319
Gráfico 12 – Tipos de benefícios pleiteados por donas/os de casa de baixa renda para casos de recolhimentos indeferidos por sexo – 2014.....	321
Gráfico 13 – Motivos de indeferimentos de benefícios por sexo – 2013.....	338
Gráfico 14 – Motivos de indeferimentos de benefícios por sexo – 2014.....	340

LISTA DE QUADROS/MAPAS

Quadro 1 – Projetos de Lei do Congresso Nacional anteriores à promulgação da Constituição Federal de 1988 referentes ao acesso das donas de casa à previdência social.....	159
Quadro 2 – Iniciativas do Congresso Nacional referentes ao acesso das donas de casa à previdência social posteriores à EC nº. 20, de 15 de dezembro de 1998.....	198
Quadro 3 – Iniciativas do Poder Executivo e Senado Federal que repercutiram no acesso das donas de casa à previdência social posteriores à EC nº. 41, de 19 de dezembro de 2003.....	201
Quadro 4 – Projetos de Lei do Congresso Nacional referentes ao acesso das donas de casa à previdência social posteriores à EC nº. 47, de 5 de julho de 2005.....	204
Quadro 5 – Projetos de Lei do Congresso Nacional referentes ao acesso das donas de casa à previdência social posteriores à LC nº. 123, de 14 de dezembro de 2006.....	216
Quadro 6 – Projetos de Lei do Congresso Nacional referentes ao acesso das donas de casa à previdência social posteriores à Lei nº. 12.470, de 31 de agosto de 2011.....	240
Mapa 1 – Proporção de Agências da Previdência Social contempladas na amostra de pesquisa por Superintendência Regional do INSS.....	279
Mapa 2 – Distribuição dos gastos do governo federal com o Programa Bolsa Família.....	309

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantitativo de Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões, número de associados e resultados financeiros – 1923/1957.....	120
Tabela 2 – Quantitativo de Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões, associados ativos, aposentados e pensionistas – 1959-1968.....	133
Tabela 3 – Evolução do trabalho feminino na indústria brasileira – 1970/1980.....	150
Tabela 4 – Quantitativo de segurados/as do Instituto Nacional da Previdência Social, por categoria, no Brasil – 1978/1983.....	151
Tabela 5 – Quantitativo de contribuintes do Instituto Nacional de Previdência Social – 1968/1984.....	153
Tabela 6 – Tempo médio semanal dedicado aos afazeres domésticos pelas/os ocupadas/os por sexo e cor/raça acima de 10 anos de idade segundo jornada semanal de trabalho – Brasil 2009 (em horas).....	190
Tabela 7 – Distribuição das donas de casa que cuidavam dos afazeres domésticos, por rendimento familiar <i>per capita</i> , segundo tempo médio semanal utilizado nos afazeres domésticos – 2001/2009.....	195
Tabela 8 – Quantidade de seguradas/os facultativas/os da Previdência Social – 1995-2013.....	246
Tabela 9 – Valor das contribuições de seguradas/os facultativas/os da Previdência Social – 1996-2013.....	248
Tabela 10 – Distribuição da quantidade de seguradas/os facultativas/os por sexo e plano de previdência social – 2011-2013.....	250
Tabela 11 – Quantitativo de donas/os de casa de baixa renda contribuintes da previdência social e respectivos financeiros segundo o Instituto Nacional do Seguro Social – dez/2011 a ago/2014.....	253
Tabela 12 – Quantitativo de donas/os de casa de baixa renda contribuintes da previdência social com distinção por sexo segundo o Ministério da Previdência Social – jan/2012 a fev/2014.....	256
Tabela 13 – Ranking decrescente das unidades da federação no Brasil com maior quantitativo de contribuições previdenciárias de donas/os de casa de baixa renda – jan/2013 a fev/2014.....	260
Tabela 14 – Quantitativo de contribuições de donas/os de casa de baixa renda por regiões do Brasil – jan/2013 a fev/2014.....	261
Tabela 15 – Distribuição do número de Agências da Previdência Social das Gerências Executivas que apresentaram <i>contribuições válidas</i> por Superintendência Regional do INSS.....	278
Tabela 16 – Relação do número de Agências da Previdência Social da área de abrangência das Gerências Executivas do INSS que forneceram <i>contribuições válidas</i> para pesquisa.....	280
Tabela 17 – Distribuição do número de servidoras/es responsáveis pela validação dos recolhimentos das/os donas/os de casa nas GEX por Superintendência do INSS – 2014.....	282

Tabela 18 – Distribuição dos motivos de haver informações desconhecidas das/os donas/os de casa por Superintendência do INSS.....	285
Tabela 19 – Distribuição do número de pedidos de validação de recolhimentos por sexo e Superintendência – out/2012 a mar/2014.....	288
Tabela 20 – Distribuição do número de pedidos de validação de recolhimentos deferidos por sexo e Superintendência – out/2012 a mar/2014.....	291
Tabela 21 – Distribuição do número de pedidos de validação de recolhimentos das/os donas/os de casa indeferidos por sexo e Superintendência – out/2012 a mar/2014.....	292
Tabela 22 – Frequência com que surgiram resultados de análise de recolhimentos parcialmente validados nas Gerências Executivas com contribuições válidas para o estudo.....	295
Tabela 23 – Distribuição anual do resultado total da validação dos recolhimentos – out/2012 a mar/2014.....	298
Tabela 24 – Distribuição dos motivos de indeferimento da validação de recolhimentos por sexo – 2012/2014.....	301
Tabela 25 – Distribuição dos tipos de benefícios pleiteados para casos de recolhimentos deferidos por sexo – 2012/2014.....	312
Tabela 26 – Distribuição dos tipos de benefícios pleiteados para casos de recolhimentos indeferidos por sexo – 2012/2014.....	316
Tabela 27 – Contribuições realizadas pelas/os donas/os de casa de baixa renda segundo os códigos de pagamento – 2011-2013.....	318
Tabela 28 – Distribuição dos tipos de benefícios concedidos por sexo – mar/2013 a mar/2014.....	324
Tabela 29 – Distribuição dos tipos de benefícios indeferidos por sexo – mar/2013 a mar/2014.....	330
Tabela 30 – Distribuição anual do resultado total de pedidos de benefício – 2013/2014.....	332
Tabela 31 – Distribuição dos motivos de indeferimento de benefícios por sexo – 2013/2014.....	333
Tabela 32 – Quantitativo de seguradas/os facultativas/os da previdência social por número de contribuições no ano – 2011-2013.....	335

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEB – Anuário Estatístico do Brasil
AEPS – Anuário Estatístico da Previdência Social
AGU – Advocacia Geral da União
AMB – Articulação de Mulheres Brasileiras
AMNB – Articulação de Mulheres Negras Brasileiras
Anfip – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal
APS – Agência da Previdência Social
BPC – Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social
CadÚnico – Cadastro Único
CAP – Caixas de Aposentadoria e Pensões
CECAD – Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico
CFEMEA – Centro Feminista de Estudos e Assessoria
CGAIS - Coordenação Geral de Administração de Informações de Segurados do INSS
CGMBEN – Coordenação-Geral de Matéria de Benefícios
CGRD - Coordenação Geral de Reconhecimento de Direito do INSS
CGT - Central Geral dos Trabalhadores
CGU – Controladoria Geral da União
CNAE – Código de Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CNDM – Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
CNIS – Cadastro Nacional de Informações Sociais
CNPS – Conselho Nacional de Previdência Social
CNSS – Conselho Nacional de Seguridade Social
Confins – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONJUR/MPS – Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Previdência Social
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social
CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CUT – Central Única dos Trabalhadores
Dataprev – Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social
DCCI – Divisão de Cadastro de Contribuinte Individual do INSS
Dieese – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DII – Data do Início da Incapacidade
DIRAT – Diretoria de Atendimento do INSS
DIRBEN – Diretoria de Benefícios do INSS
DRU – Desvinculação das Receitas da União
EC – Emenda Constitucional

EPP – Empresa de Pequeno Porte
E-sic - Sistema Eletrônico de Serviço de Informação ao Cidadão
FABS – Federação das Associações de Bairro de Salvador
FCD – Formulário de Coleta de Dados
Fenatrad – Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas
FIPPS – Fórum Itinerante das Mulheres em Defesa da Seguridade Social
FNPS – Fórum Nacional de Previdência Social
FUNRURAL - Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
GEX – Gerência Executiva do INSS
IAP – Institutos de Aposentadoria e Pensões
IAPB – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários
IAPC – Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciantes
IAPE – Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva
IAPI – Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários
IAPM – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos
IAPETEC – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas
IAPFESP – Institutos de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INPS – Instituto Nacional de Previdência Social
INSS – Instituto Nacional de Seguro Social
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IVA-F – Imposto sobre Valor Agregado Federal
LAI – Lei de Acesso à Informação
LBA – Lei Brasileira de Assistência Social
LC – Lei Complementar
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
LOPS – Lei Orgânica de Previdência Social
MDC - Movimento das Donas de Casa e Consumidores de Minas Gerais
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
ME – Microempresa
MEI – Microempreendedor Individual
MIQCB – Movimento Interestadual de Quebradeiras de Coco Babaçu
MMC – Movimento das Mulheres Camponesas
MMM - Marcha Mundial das Mulheres
MMTR/NE – Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais/Nordeste
MP – Medida Provisória
MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social
MPS – Ministério da Previdência Social

NIS – Número de Identificação Social
OIT – Organização Internacional do Trabalho
ONU – Organização das Nações Unidas
PBF – Programa Bolsa Família
PE – Projeto de Emenda Popular
PEA – População Economicamente Ativa
PEC – Proposta de Emenda Constitucional
PFE – Procuradoria Especializada do INSS
PIB – Produto Interno Bruto
PL – Projeto de Lei
PLC – Projeto de Lei da Câmara dos Deputados
PLS – Projeto de Lei do Senado Federal
PMV – Pensão Mensal Vitalícia
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PPGPS – Programa de Pós-Graduação em Política Social
PRORURAL – Programa de Assistência ao Trabalhador Rural
PSPS – Plano Simplificado da Previdência Social
RF – Responsável pela Unidade Familiar
RGPS – Regime Geral de Previdência Social
RMV – Renda Mensal Vitalícia
RPS – Regulamento da Previdência Social
SAIS – Serviço/Seção de Atendimento Integral ao Segurado
SARCI – Sistema de Acertos de Recolhimentos de Contribuinte Individual
SENARC – Secretaria Nacional de Renda e Cidadania
SERAT – Serviço de Atendimento do INSS
SPPS – Secretaria de Políticas de Previdência Social
SR – Superintendência Regional do INSS
SRT – Sindicatos dos Trabalhadores Rurais
Suas – Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	18
1 CAPÍTULO – PROTEÇÃO SOCIAL E DIVISÃO SEXUAL DO TRABALHO: REFLEXÕES A PARTIR DA EXPERIÊNCIA INGLESA E ANÁLISE DO PAPEL DESEMPENHADO PELAS MULHERES NO CAPITALISMO	
<i>1.1 Notas introdutórias sobre o surgimento dos sistemas de proteção social no contexto de crise do capitalismo: aproximação do debate acerca dos direitos das donas de casa a partir do “Plano Beveridge” na dimensão da divisão sexual do trabalho.....</i>	<i>36</i>
<i>1.2 Os dilemas que perpassam a invisibilidade do trabalho doméstico remunerado e não remunerado: análise marxista do trabalho improdutivo na esfera da reprodução social.....</i>	<i>62</i>
<i>1.3 A contribuição indireta do trabalho das mulheres no âmbito familiar para o capitalismo retribuída com a desvalorização social: a naturalização da responsabilidade feminina pelos afazeres domésticos, a dupla jornada de trabalho e as desvantagens no mercado de trabalho.....</i>	<i>85</i>
2 CAPÍTULO – A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL ATÉ O CONGRESSO CONSTITUINTE: A PROTEÇÃO SOCIAL DAS MULHERES À SOMBRA DOS DIREITOS DOS HOMENS	
<i>2.1 O surgimento da previdência social no Brasil: a importância do assalariamento e a marcante característica das mulheres como “dependentes dos segurados”.....</i>	<i>105</i>
<i>2.2 As repercussões da 1ª Lei Orgânica da Previdência Social para a ampliação da cobertura previdenciária: a progressiva inclusão das trabalhadoras urbanas e rurais no sistema previdenciário e a exclusão das donas de casa.....</i>	<i>127</i>
<i>2.3 As lutas das donas de casa para o acesso à previdência social na década de 1970 e no Congresso Constituinte: uma história de mobilizações e fracassos.....</i>	<i>154</i>
3 CAPÍTULO – A INCANSÁVEL LUTA PARA QUE O TRABALHO NA ESFERA DA REPRODUÇÃO SOCIAL SEJA RECONHECIDO PELA PREVIDÊNCIA SOCIAL: AVANÇOS E ENTRAVES APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	
<i>3.1 As lutas das mulheres para acesso à proteção social no contexto adverso do neoliberalismo: as progressivas conquistas legislativas das donas de casa.....</i>	<i>177</i>
<i>3.2 O marco da Lei nº. 12.470, de 31 de agosto de 2011 para ampliação do acesso das donas de casa à previdência social: a crítica à comprovação da condição de pobreza.....</i>	<i>219</i>

<i>3.3 A ampliação do quantitativo de donas de casa contribuintes da previdência social após o Sistema de Inclusão Previdenciária: avanços na proteção social para as trabalhadoras domésticas não remuneradas de baixa renda.....</i>	<i>243</i>
--	------------

4 CAPÍTULO – PESQUISA NACIONAL SOBRE O ACESSO DAS DONAS DE CASA DE BAIXA RENDA À PREVIDÊNCIA SOCIAL JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL: RESULTADOS ALCANÇADOS

<i>4.1 Controvérsias da atual operacionalização do recente direito das donas de casa de famílias de baixa renda à previdência social na entroncada relação entre esta política e a assistência social: um problema de gestão que repercute no direito das mulheres.....</i>	<i>264</i>
<i>4.2 Considerações iniciais para o desvelamento do acesso das donas de casa de baixa renda à previdência social: representatividade da amostra da pesquisa e reflexão de que as dificuldades para obtenção de informações constituem dados de pesquisa.....</i>	<i>275</i>
<i>4.3 Panorama nacional da dificuldade de caracterização das/os donas/os de casa como seguradas/os facultativas/os de baixa renda: o elevado quantitativo de recolhimentos previdenciários não validados pelo INSS por motivos afetos ao CadÚnico.....</i>	<i>286</i>
<i>4.4 Os tipos de benefícios previdenciários mais solicitados pelas/os donas/os de casa de baixa renda por condição de deferimento ou indeferimento dos recolhimentos previdenciários: a predominância do Auxílio-Doença.....</i>	<i>311</i>
<i>4.5 As dificuldades do efetivo acesso à previdência social mediante a análise do resultado final dos benefícios pleiteados por donas/os de casa contribuintes sobre a alíquota de 5% do salário mínimo no período amostrado: Cadê a sonhada Aposentadoria por Idade?.....</i>	<i>322</i>

CONCLUSÃO.....	343
-----------------------	------------

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	353
--	------------

APÊNDICE A – Distribuição da porcentagem dos motivos de indeferimento de validação de recolhimentos por Superintendência e sexo – 2012/2014.....	370
---	------------

APÊNDICE B – Distribuição do quantitativo de motivos de indeferimentos de validação de recolhimentos por Superintendência e sexo – 2012/2014.....	371
--	------------

APÊNDICE C – Distribuição da porcentagem dos tipos de benefícios pleiteados para casos de recolhimentos deferidos por Superintendência e por sexo – 2012/2014.....	372
---	------------

APÊNDICE D – Distribuição do quantitativo de tipos de benefícios pleiteados para casos de recolhimentos deferidos por Superintendência e por sexo – 2012/2014.....	373
APÊNDICE E – Distribuição da porcentagem dos tipos de benefícios pleiteados para casos de recolhimentos indeferidos por Superintendência e por sexo – 2012/2014.....	374
APÊNDICE F – Distribuição do quantitativo de tipos de benefícios pleiteados para casos de recolhimentos indeferidos por Superintendência e por sexo – 2012/2014.....	375
APÊNDICE G – Distribuição da porcentagem dos tipos de benefícios concedidos por Superintendência e sexo – mar/2013 a mar/2014.....	376
APÊNDICE H – Distribuição do quantitativo de tipos de benefícios concedidos por Superintendência e sexo – mar/2013 a mar/2014.....	377
APÊNDICE I – Distribuição da porcentagem dos tipos de benefícios indeferidos por Superintendência e sexo – mar/2013 a mar/2014.....	378
APÊNDICE J – Distribuição do quantitativo de tipos de benefícios indeferidos por Superintendência e sexo – mar/2013 a mar/2014.....	379
APÊNDICE K – Distribuição da porcentagem dos motivos dos benefícios indeferidos por Superintendência e sexo – mar/2013 a mar/2014.....	380
APÊNDICE L – Distribuição do quantitativo de motivos dos benefícios indeferidos por Superintendência e sexo – mar/2013 a mar/2014.....	381
APÊNDICE M – Modelo de Carta de Apresentação.....	382
APÊNDICE N – Requerimento para autorização de coleta de dados formalizado junto à Diretoria de Benefícios do INSS.....	383
APÊNDICE O – Modelo de Carta da Pesquisadora enviado às unidades do INSS.....	392
APÊNDICE P – Formulário de Coleta de Dados encaminhado à CGAIS/DIRBEN/INSS (Período de out/2011 a out/2012).....	395
APÊNDICE Q – Formulário de Coleta de Dados encaminhado às Superintendências Regionais do INSS (Período de out/2012 a mar/2013).....	401
APÊNDICE R – Formulário de coleta de dados encaminhado às Gerências Executivas do INSS (Período de mar/2013 a mar/2014).....	407
APÊNDICE S – Carta da Pesquisadora enviada à SPPS/MPS.....	413
APÊNDICE T – Primeiro requerimento ao MDS de solicitação de dados do CadÚnico.....	422
APÊNDICE U – Segundo requerimento ao MDS de solicitação de dados do CadÚnico.....	426
ANEXO A – Parecer favorável da DCCI para coleta de dados no INSS.....	432
ANEXO B – Autorização da DIRBEN para realização de pesquisa no INSS.....	433

INTRODUÇÃO

Trata-se o presente trabalho de uma Dissertação de Mestrado, submetida a uma Banca Examinadora, conforme estabelecem as normas que regem o Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília (PPGPS/UnB). A pesquisa realizada foi ao encontro do interesse acadêmico da pesquisadora e profissional assistente social do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), sendo orientada pela seguinte pergunta investigativa: Quais as principais conquistas e limites relacionados ao acesso à previdência social brasileira, por mulheres donas de casa de famílias de baixa renda, no período pós-Constituição de 1988?

No exercício profissional, depara-se cotidianamente com relatos de muitas mulheres acerca de sua jornada de trabalho, tarefas domésticas e cuidados de familiares, o que despertou a motivação para aprofundar conhecimentos sobre a condição da mulher na sociedade capitalista, especialmente em relação ao trabalho e à proteção social derivada e dependente do trabalho. As queixas constantes de mulheres que se tornaram exclusivamente donas de casa por força da necessidade de se dedicarem aos referidos afazeres chamaram a atenção para a reflexão crítica sobre o trabalho doméstico não remunerado, sobretudo pela dificuldade de acesso à proteção social quando necessitam. Conforme registra a autora Freitas *et.al* (2010, p. 30): “Ainda hoje, nós mulheres somos tratadas como aquelas que devem gerenciar os benefícios em nome das famílias e dos filh@s e não como cidadãs com direitos a esses benefícios”.

Esta pesquisa parte do pressuposto de que o trabalho doméstico realizado majoritariamente pelas mulheres de forma não remunerada no âmbito familiar é de suma importância, pois atende necessidades humanas indispensáveis para a perpetuação da sociedade. Na perspectiva de valorização das atividades realizadas por mulheres e, especialmente por aquelas que abdicaram de vender sua força de trabalho para cuidar de encargos domésticos e de cuidados de familiares, esta Dissertação também privilegiou na linguagem a utilização de termos no feminino. Adotar-se-á redação semelhante à adotada pelo Código de Ética do Assistente Social, isto é, com termos “o(s)/a(s)”, mas, na maioria das vezes, de forma inversa, ou seja, com a sequência “a(s)/o(s)”¹.

Essa escolha poderá causar alguma estranheza ao longo do texto, mas considera-se isso positivo já que, na maioria das vezes, os acontecimentos são redigidos na linguagem padrão, que privilegia o masculino. Todavia, haverá algumas exceções a essa regra aqui pré-estabelecida quando se considerar que a escrita convencional auxiliar na manifestação de um

¹ Resolução CFESS 594 de 21 de janeiro de 2011, publicada no DOU em 24/01/2011.

contexto prioritário masculino no acesso à proteção social, bem como quando se empreender explicações sobre a teoria marxiana. Isso porque a teoria social crítica desponta em um período no qual as mulheres eram uma mão-de-obra mais subalternizada do que hoje. Desse modo, naquele contexto, falar de “trabalho assalariado” era quase o equivalente a se falar apenas de uma ocupação masculina dada à baixa inserção feminina em atividades remuneradas, isto é, fora do âmbito familiar. Ressalta-se, portanto, que a utilização da linguagem nesta Dissertação não será aleatória quando se usar apenas termos no feminino, ou ora só no masculino e, em outros momentos, em que se considerarão os dois gêneros concomitantemente.

No contexto mais recente, foi promulgada a Lei nº. 12.470, de 31 de agosto de 2011, que repercutiu midiaticamente como garantidora da “aposentadoria das donas de casa” devido à baixa alíquota de contribuição de 5% do salário mínimo prevista para que as/os donas/os de casa ingressem no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) na condição de seguradas/os facultativas/os de baixa renda. Entretanto, a pesquisa demonstrou o tortuoso caminho histórico no parlamento brasileiro no contexto das lutas das mulheres para que o trabalho doméstico não remunerado fosse reconhecido para fins de proteção social no Brasil, o que se deu com atraso em relação a países de capitalismo avançado, e que se alcançasse o supracitado percentual de contribuição.

Além disso, a condição de “baixa renda” tornou-se uma condicionante para o direito a uma alíquota de contribuição de 5% do salário mínimo às/os donas/os de casa por influência da Emenda Constitucional (EC) nº. 41, de 19 de dezembro de 2003, que serviu de fundamento para a criação de um sistema especial de inclusão previdenciária para trabalhadoras/es de baixa renda. Porém, foi com a EC nº. 47, de 5 de julho de 2005 que o trabalho exclusivamente da esfera da reprodução social foi enfatizado, o que permitiu as conquistas recentes para mulheres e também homens com essa ocupação.

Embora desde 2006, as/os seguradas/os facultativas/os² passaram a ter o direito de contribuir sobre 11% do salário mínimo no Plano Simplificado da Previdência Social (PSPS), com a Lei nº. 12.470/2011 aumentaram-se as possibilidades de inclusão previdenciária das/os donas/os de casa. Todavia, ao longo desta Dissertação, questiona-se a seletividade nas mulheres pobres em detrimento daquelas que também poderiam ter ampliadas as chances de ingresso no RGPS em razão das determinações neoliberais sobre as políticas sociais. É nesse

² Segurada/o facultativa/o é aquela/e maior de 16 (dezesesseis) anos de idade que decide voluntariamente se filiar ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), mediante contribuição, conforme o Regulamento da Previdência Social (RPS) trazido pelo Decreto nº. 3.048, de 6 de maio de 1999.

sentido que se concorda com a perspectiva que Silva (2012) defende de um sistema previdenciário universal em que cada um contribui conforme a sua capacidade.

De acordo com a Lei nº. 12.470/2011, apenas podem contribuir sobre a alíquota reduzida as/os donas/os de casa que reúnem os seguintes requisitos: inexistência de renda pessoal; renda familiar mensal de até dois salários mínimos; inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) e dados cadastrais atualizados neste sistema em prazo não superior dois anos. Para comprovação dessa condição de “baixa renda”, o INSS tem sido responsável por conferir manualmente caso a caso, sem sistema operacional específico de reconhecimento automático do direito até o momento, se as/os contribuintes do designado “Plano Baixa Renda” inserem-se nos critérios legais. Para tanto, na ocasião da solicitação de benefícios previdenciários, é analisado por servidoras/os do INSS se os recolhimentos previdenciários efetuados serão considerados válidos ou se serão invalidados.

Caso não sejam reconhecidas/os como elegíveis, as/os donas/os de casa têm a possibilidade de requerer a devolução dos pagamentos feitos aos INSS junto à Receita Federal ou efetuar o complemento das contribuições para o PSPS ou para o Plano Completo, de alíquota de 20% do salário mínimo, para conseguir benefícios previdenciários. Assim, convém que as/os donas/os de casa se atentem para o fato de que a realização de recolhimentos previdenciários não lhes garante automaticamente sua qualificação como seguradas/os da previdência social diferentemente do que ocorre quando efetuam contribuições em outros planos de previdência social, em que as contribuições migram automaticamente para os sistemas de benefícios do INSS sem quaisquer comprovações acerca da condição socioeconômica da/o contribuinte.

Decorridos quase três anos da Lei nº. 12.470/2011, faz-se necessário avaliar efeitos desta sobre a cobertura previdenciária das/os trabalhadoras/os domésticas/os não remuneradas/os, sendo que a proposta de pesquisa seguiu nesta direção. Diante disso, o problema de pesquisa colocado para esta Dissertação foi a lacuna do conhecimento em relação a uma análise sistematizadora das conquistas e limites das/os donas/os de casa de famílias de baixa renda em relação ao acesso à previdência social resgatando o período compreendido entre 1988 a 2014.

O período delimitado deve-se ao fato de que a luta das donas de casa evidenciadas na década de 1970 para acesso à previdência social foram reforçadas no Congresso Constituinte. Além disso, só após a Constituição Federal de 1988, especificamente com a nova Lei Orgânica da Previdência Social – consubstanciada nas Leis nº. 8.212 e 8.213, de 24/7/1991 – essas mulheres passaram a ter o direito de serem reconhecidas como seguradas da previdência

social mediante contribuição e não apenas na condição de beneficiárias indiretas por serem dependentes de segurados. A extensão da pesquisa até 2014, por sua vez, deve-se ao intuito de se analisar no período mais recente as conquistas das donas de casa de baixa renda, por se considerar que elas estejam entre as mulheres com mais dificuldades de acessar à previdência social.

Booth *et al.* (2005) esclarecem sobre as sutis diferenças entre problemas práticos e problemas de pesquisa para reforçar a tese de que se faz necessário ao pesquisador ter um problema de pesquisa consistente para se debruçar:

Um problema *de pesquisa* origina-se na mente, a partir de um conhecimento incompleto ou uma compreensão falha. Você pode propor um problema de pesquisa porque precisa resolver um problema prático, mas não resolve um problema prático resolvendo apenas um problema de pesquisa. Pode-se *aplicar* a solução de um problema prático, mas não é mudando alguma coisa na realidade que se resolve o problema de pesquisa, e sim aprendendo mais sobre um assunto ou entendendo-o melhor (BOOTH *et al.*, 2005, p. 66-67, grifos do autor).

A partir da definição acima, pode-se dizer que o problema prático envolvido nesta Dissertação correspondeu à histórica dificuldade das mulheres que se dedicam exclusivamente à ocupação de donas de casa em acessar a previdência social. Cabe ressaltar, porém, que se partiu do pressuposto de que essas dificuldades extrapolam a condição de um “problema prático” do órgão operacionalizador desta política. O fato é que tais dificuldades são resultado de um complexo de fatores provenientes da divisão sexual do trabalho que, por sua vez, se manifestam também nos entraves atuais de operacionalização do direito dessas mulheres junto à previdência social.

Cabe ressaltar que a opção preferencial pelas donas de casa de baixa renda circunscreveu-se também no contexto atual de tensionamentos na operacionalização do direito à previdência social para esse público-alvo que acumula alguns preconceitos sociais: o de que trabalho doméstico não remunerado não é trabalho, a aceitação natural pela sociedade do lugar da mulher no ambiente doméstico, o não reconhecimento deste trabalho para fins previdenciários (sem necessidade de contribuição) e a condição de pobreza a ser atestada pela política de assistência social. Diante disso, o objeto de estudo desta Dissertação, do qual decorre o objetivo geral dessa pesquisa, versou sobre a análise das conquistas e limites dos direitos das mulheres no acesso à previdência social após a Constituição Federal de 1988 até a atualidade com foco especial na situação das donas de casa de famílias de baixa renda.

Para alcance do objetivo geral desta pesquisa de analisar as conquistas e os limites dos direitos das donas de casa no acesso à previdência social no período compreendido por este estudo, foram delineados os seguintes objetivos específicos:

- Discutir sobre o trabalho doméstico não remunerado no contexto do capitalismo a partir das categorias marxianas de trabalho produtivo e improdutivo e da divisão sexual do trabalho, para compreensão do desprestígio social das atividades desempenhadas pelas donas de casa, que repercutem no direito dessas mulheres à previdência social;
- Analisar a proteção social às mulheres no capitalismo, identificando de que forma os as desigualdades de gênero se manifestam no (in)acesso à previdência social, privilegiando a discussão sobre as lutas históricas das donas de casa na fase anterior e posterior à Constituição Federal de 1988, destacando os movimentos das mulheres, as reivindicações feministas e as iniciativas do parlamento brasileiro;
- Discorrer sobre a inclusão no texto constitucional da necessidade de criação de um sistema especial de inclusão previdenciária para trabalhadoras/es de baixa renda no país, considerando as determinações neoliberais sobre as políticas sociais, e identificando seu potencial para a ampliação do acesso das donas de casa à previdência social, sobretudo após a Lei nº. 12.470/2011;
- Problematizar a repercussão da alíquota de 5% do salário mínimo para a proteção social das donas de casa, efetuando-se análises sobre os seguintes aspectos: a) as exigências afetas à inscrição CadÚnico; b) a ampliação do quantitativo de contribuintes no RGPS; c) a operacionalização do reconhecimento da condição de seguradas/os facultativas/os de baixa renda, fazendo-se reflexões comparativas do acesso à previdência por sexo (feminino e masculino) e por regiões do país.

A hipótese da qual se partiu em direção ao desvelar do objeto foi a de que, apesar das conquistas, o acesso das donas de casa de família de baixa renda à previdência social tem sido historicamente dificultado no período de 1988 a 2014 pela perspectiva hegemônica de seguro social, que exige contribuição direta anterior. Nesse sentido, esta política da seguridade social desconsidera a perpetuação da divisão sexual do trabalho, que mantém o confinamento da mulher ao ambiente doméstico, impedindo-a de dispor de recursos financeiros necessários à efetuação de recolhimentos previdenciários e, conseqüentemente, de ter assegurada a sua proteção social. Ao assim proceder, o Estado, por meio desta política social reproduz as

desigualdades de gênero no Brasil. Contudo, o processo crescente de valorização do trabalho doméstico não remunerado e a perspectiva de previdência social como um contrato social solidário e democrático, conforme defende Silva (2012), podem balizar a luta feminista pelo reconhecimento previdenciário do papel de reprodução social que as donas de casa executam em direção ao acesso universal à previdência social.

A justificativa para a realização dessa pesquisa se inseriu na perspectiva afirmada por Umberto Eco (2003, p. 22), segundo a qual “um estudo deve dizer do objeto algo que ainda não foi dito ou rever sob uma óptica diferente do que já se disse” e “ser útil aos demais”. Partindo desse entendimento, pode-se dizer que este trabalho qualifica-se como inovador por dois motivos: 1) voltar-se para a categoria de segurada/o facultativa/o da previdência social que, em geral, não ocupa o principal foco das pesquisas e 2) dar visibilidade aos direitos previdenciários das mulheres em situação de trabalho doméstico não remunerado. Dessa forma, complementarmente a pesquisas que costumam discutir o acesso à previdência apenas em relação ao quantitativo de contribuintes e não contribuintes, este trabalho investigou a especificidade da situação da mulher nas relações capitalistas de produção que incidem sobre as políticas sociais.

A partir da análise crítica sobre a proteção social para as donas de casa do país, esta pesquisa contribuirá para o conhecimento e aprofundamento do tema por aqueles que se interessam por assuntos relativos à previdência social sejam eles educadores, profissionais de políticas públicas ou de outras áreas do conhecimento. Ademais, trará resultados importantes para os órgãos gestores e operacionalizadores das políticas de previdência e assistência social, dada a interface destas no atual processo de reconhecimento do direito das/os donas/os de casa de baixa renda à previdência social. Há que se considerar ainda a contribuição a ser dada aos movimentos e associações de mulheres e donas de casa no país, uma vez que esta pesquisa subsidiará o reforço de suas bandeiras de luta e possivelmente a defesa de outras suscitadas por este trabalho.

Ademais, no âmbito do Serviço Social, o estudo de previdência social é considerado se insere em um eixo temático ainda pouco debatido. Nesse sentido, o estudo de Carvalho e Silva (2005) traz evidências sobre essa afirmação a partir das conclusões obtidas com o levantamento dos temas de pesquisa das 760 produções acadêmicas dos programas de pós-graduação em Serviço Social no Brasil defendidas período de 1998 a 2002. Segundo essas autoras, apenas foram registradas quatro produções relativas à previdência, o que significou 0,52% de todas as dissertações e teses do período. Os trabalhos na área de saúde representaram 11,72% do total de pesquisas e os na área de assistência social alcançaram

8,03% do total, mostrando que essas duas políticas despertam mais interesse na discussão do âmbito da seguridade social comparativamente à previdência social³, o que também pode decorrer do dificultoso linguajar previdenciário e baixo controle democrático sobre essa política. Vê-se, portanto, que pesquisas nessa área devem ser incentivadas para ampliação do conhecimento referente à previdência social⁴.

Método e Procedimentos Metodológicos

Esta Dissertação parte da matriz marxista de que para se compreender a essência de um fenômeno são necessárias aproximações sucessivas com o objeto de estudo, considerando as multicausalidades que o circundam. Nesse sentido, Netto (2009) esclarece que o materialismo histórico dialético se conduz por três categorias, que são utilizadas para a compreensão das conquistas e limites do acesso das donas de casa de baixa renda à previdência social, a saber: totalidade, contradição e mediação⁵. Partindo de uma análise multifacetada dos fenômenos, o autor aponta que Marx apresenta a importância da investigação científica acurada para favorecer o desvelamento do real, sendo que tais categorias de análise corroboram para o alcance desse objetivo. Assim, almejou-se, a partir da dialética materialista, perseguir a verdade objetiva sobre a dificuldade de acesso das donas de casa de baixa renda à previdência social.

Assim, a partir de uma perspectiva crítica da realidade social, foi feito um amplo resgate histórico do processo de lutas e conquistas em direção à valorização do trabalho doméstico não remunerado no Brasil pela previdência social brasileira, de modo que se privilegiou consulta a fontes de informações por meio de revisão bibliográfica e documental, especialmente. Essa escolha foi feita para recuperar a divisão sexual do trabalho no Brasil e a visão hegemônica e restrita de previdência social associada ao seguro social para se

³ Acredita-se, porém, que a ampliação de assistentes sociais no quadro de profissionais do Instituto Nacional do Seguro Social nos anos 2009 a 2013 têm contribuído para o aumento de produções científicas na área de previdência social, embora ainda não se tenha uma pesquisa convalidando essa hipótese.

⁴ A tese de doutoramento de Maria Lucia Lopes da Silva intitulada “Previdência Social no Brasil: (des)estruturação do mercado de trabalho e condições para sua universalização” foi a primeira produção acadêmica de assistentes sociais sobre previdência social a ganhar o prêmio Capes de melhor tese defendida no ano, o que ocorreu em 2012.

⁵ A categoria de totalidade indica que o todo não equivale à soma das partes e que a menor complexidade não é necessariamente uma totalidade simples. A categoria da contradição indica que a totalidade concreta não é amorfa, mas permeada por uma dinâmica que conduz a realidade a uma transformação contínua (NETTO, 2009). A terceira categoria, a mediação, é apresentada por Netto (2009) como o elo entre a sociedade burguesa e as diversas totalidades. O autor coloca que “o profissional precisa encontrar as principais mediações que vinculam o problema específico com que se ocupa com as expressões gerais assumidas pela ‘questão social’ no Brasil contemporâneo e com as várias políticas (públicas e privadas) que se propõem a enfrentá-las” (idem, ibidem, p. 645).

compreender o fenômeno multifacetado da proteção social das donas de casa de família baixa renda.

Nesse sentido, corroboram para essa escolha metodológica, os esclarecimentos de Dionne e Laville (1999), segundo o qual a depender da hipótese formulada, não é útil compreender o fenômeno que esteja circunscrito no objeto de estudo a partir de uma relação de causa e efeito, sendo necessária a análise de um conjunto de fatores para depois colocá-los em relação uns com os outros, o que justificaria a realização de pesquisas de base documental. Esses autores afirmam que numerosas/os pesquisadoras/es se valem dessa fonte de dados nas Ciências Humanas, em que se visa encontrar, de forma indireta, a presença das pessoas mediante a forma de documentos em texto ou em formato audiovisual.

Conforme Demo (2012), a interpretação da realidade social varia de acordo com o método utilizado pelo pesquisador e não há postura neutra nas Ciências Sociais, sendo essa uma concepção que se coloca em oposição à perspectiva funcionalista durkheimiana. Não se deve ter a utopia positivista de buscar a objetividade na pesquisa, mas sim a objetivação, “entendida como esforço metodológico de fidelidade à realidade e como proposta crítica e autocrítica pode ser mantida como ideal científico, porquanto não se satisfaz apenas como forma, mas alcança a problemática do conteúdo” (idem, *ibidem*, p.53). Diante disso, este trabalho é norteado pela busca da objetivação, que reflete a tentativa de descoberta da realidade social tal como ela é, reconhecendo que não existe o critério da objetividade na ciência.

Dionne e Laville (1999) coadunam com essa perspectiva sobre a ausência de neutralidade científica ao considerar que a interpretação dos dados por um/a pesquisador/a não é feita de forma neutra, pois o quadro de referência de cada um/a – entendido como o conjunto de valores e conhecimentos que influenciam a leitura do real – exerce uma interferência sobre as conclusões do profissional. Por outro lado, admitir essa realidade não é uma fragilidade, ao contrário, é uma condição de cientificidade nas ciências sociais. Assim, convém que se diga que o fato de a pesquisadora ser também servidora pública atuante na política de previdência social pode ter atraído em alguns momentos uma visão de gestora a este trabalho acadêmico. Todavia, houve o esforço em se perseguir a objetivação no tratamento dos dados desta pesquisa, haja vista este estudo se constituir no produto de um esforço acadêmico.

A contribuição de uma pesquisa científica não será maior ou menor a depender das técnicas utilizadas, mas revelará sua originalidade no processo investigatório de busca da apreensão do real e a forma dessa busca é que irá desvelar a melhor técnica a ser utilizada.

Conforme assinala Richardson (1999, p.70): “é a natureza do problema ou o seu nível de aprofundamento que, de fato, determina a escolha do método”. No entanto, sabe-se que não há teoria que dê conta de explicar toda a realidade social; cada olhar da ciência é apenas um fragmento da realidade estudada (DEMO, 2012).

Nesse contexto, defende-se que a opção pela pesquisa documental foi a mais adequada a esta Dissertação, uma vez que se entende que, para os objetivos a que se propôs, as fontes de informações principais estejam contidas não nos relatos de indivíduos envolvidos com a política de previdência social, mas materializadas nos documentos que revelam o acesso ou não à política de previdência social.

Sabe-se que perseguir o desvelamento da essência dos fenômenos a partir de uma pesquisa não se trata de uma tarefa intuitiva, mas árdua e necessária na busca por conhecimento. Afinal, como diz Kosik (1976, p. 12-13), “se a aparência fenomênica e a essência das coisas coincidissem diretamente, a ciência e a filosofia seriam inúteis”. Nesse sentido, faz-se necessário apontar o grande esforço da pesquisadora envolvido na elaboração desta Dissertação haja vista ter associado à previdência social a discussão da divisão sexual do trabalho e, sobretudo, por ter se desbravado na busca por informações nacionais não disponíveis pelo INSS nem pelo Ministério da Previdência Social (MPS) sobre o acesso das donas de casa à previdência social⁶.

Para a realização desta pesquisa, foi feita *revisão de literatura do marco teórico e conceitual* a partir das categorias chaves de previdência social, gênero, divisão sexual do trabalho, trabalho, trabalho doméstico não remunerado e previdência social em diálogo com produções científicas da perspectiva social crítica. Para compor a discussão sobre previdência social sob a ótica de gênero, foram consultados documentos oficiais governamentais e não governamentais. Além disso, foi feito um resgate do processo político de discussão sobre a proteção social das donas de casa mediante a catalogação e análise de Projetos de Lei apresentados pela Câmara dos Deputados e Senado Federal antes e após a Constituição Federal de 1988.

Ademais, foi feito *levantamento e análise de documentos oficiais* e informações no âmbito do INSS no que tange a normativas sobre a análise da validação dos recolhimentos previdenciários das/os donas de casa de baixa renda e quaisquer informações sobre esse público-alvo. Além disso, foi feita *pesquisa empírica junto INSS* para obtenção de dados institucionais a serem coletados manualmente, considerando que essa Autarquia não dispõe

⁶ A pesquisadora obteve licença-capacitação pela GEX-DF para o período de 1/9/2014 a 28/11/2014 com vistas à elaboração desta Dissertação.

até o momento de um sistema operacional do qual se consiga extrair relatórios gerenciais com informações específicas sobre o acesso à previdência social exclusivamente daquelas/es contribuintes sobre 5% do salário mínimo (o que será detalhado mais adiante).

Diante da necessidade de coleta manual dos dados, foi concebido um Formulário de Coleta de Dados (FCD) pela pesquisadora, que objetivou reunir informações sobre o resultado das validações feitas pelo INSS (deferidas ou indeferidas), incluindo dados sobre os tipos de benefícios mais solicitados, bem como as causas de indeferimentos das validações. Ademais, perseguiram-se informações sobre os resultados dos benefícios previdenciários e os motivos que impediram o reconhecimento do direito. Buscou-se capturar não apenas dados do período recente, mas fazer um resgate histórico desde outubro de 2011 até o limite de março de 2014⁷.

Assim, considerando que se buscou capturar não apenas dados do período recente, mas fazer um resgate histórico desde outubro de 2011 até o limite de março de 2014,⁸ foram concebidos três tipos de formulários de coleta de dados (referente a três níveis hierárquicos no INSS), que seguiram o mesmo padrão. Os formulários continham diferenças apenas quanto ao período demarcado para o repasse de informações, para se adequarem ao período em que cada unidade do INSS detinha responsabilidade pela validação dos recolhimentos previdenciários, que foi descentralizada por duas vezes. Dessa forma, Houve um FCD específico para a Coordenação-Geral de Administração de Informações de Segurados (CGAIS), da Direção Central do INSS, referente ao período de outubro de 2011 a outubro de 2012; bem como outro FCD para as cinco Superintendências Regionais (SR) do INSS compreendendo os meses de outubro de 2012 a março de 2013, além de um terceiro destinado às 104 Gerências Executivas (GEX) do INSS incluindo o período de março de 2013 a março de 2014.

A pesquisa empírica teve início após obtenção pela pesquisadora de autorização da Diretoria de Benefícios do INSS, o que ocorreu, em 8/9/2014, devido a parecer favorável da Divisão de Cadastro de Contribuinte Individual (DCCI)⁹. Posteriormente, a pesquisadora organizou dossiês em formato físico e digital para todas as 110 unidades do INSS com potencial de contribuição para esse estudo, as quais que foram direcionados nominalmente por

⁷ Para esta pesquisa, delimitou-se o prazo até março de 2014, uma vez que julgou apropriado buscar informações dos períodos em que a validação dos recolhimentos era de competência da Direção Central do INSS e das Superintendências Regionais, além de abranger 12 meses da experiência de validação pelas GEX, incluindo mais um mês que se poderia considerar como de transição das competências administrativas, que corresponde ao mês de março de 2013.

⁸ Para esta pesquisa, delimitou-se o prazo até março de 2014, uma vez que julgou apropriado buscar informações dos períodos em que a validação dos recolhimentos era de competência da Direção Central do INSS e das Superintendências Regionais, além de abranger 12 meses da experiência de validação pelas GEX, incluindo mais um mês que se poderia considerar como de transição das competências administrativas, que corresponde ao mês de março de 2013.

⁹ O pedido de autorização para obtenção de dados institucionais foi formalizado em 31/7/2014.

cartas e e-mails às/aos gestores chefes, e que continham os seguintes documentos constantes nos Apêndices deste trabalho: Carta da Orientadora, Carta da Pesquisadora e Formulário de Coleta de Dados.

Os dossiês físicos foram enviados pelos Correios, no dia 20/9/2014, e os dossiês digitais encaminhados por e-mails, em 22 e 23/9/2014, visando antecipar o conteúdo das cartas, uma vez que poderiam chegar às unidades com demora e comprometer o cumprimento de prazos desta Dissertação¹⁰. Foi estipulado prazo de devolução do FCD, em 10/10/2014, mas foram negociadas outras datas de devolução junto a algumas Gerências Executivas que solicitaram essa prorrogação.

Ressalta-se que também foram efetuados três pedidos de solicitação de informação pelo Sistema Eletrônico de Serviço de Informação ao Cidadão (E-sic)¹¹ com embasamento na Lei de Acesso à Informação (LAI)¹², cada um destinado a um dos três níveis hierárquicos do INSS, incluindo os mesmos documentos encaminhados por cartas e e-mails, destinando-se ao final também para todas as 110 unidades do INSS. Essa medida visou reforçar o requerimento de colaboração do INSS a esta pesquisa, bem como obter outro respaldo legal/oficial referente à formalização da solicitação, utilização e divulgação dos dados da pesquisa. Além disso, possíveis falhas no recebimento das correspondências enviadas por carta e por e-mail poderiam ser contornadas com a formalização dos pedido de informações pelo E-sic.

Ademais, foram feitas *solicitações de informações* por dossiês físicos e digitais, além de cartas, ao *Ministério da Previdência Social (MPS)* por meio de sua Secretaria de Políticas de

¹⁰ Ressalta-se que as cartas foram registradas pelos Correios, representando gastos pessoais à pesquisadora, o que possibilitou por meio de rastreamento pela Internet a comprovação de que todas as unidades do INSS receberam os documentos encaminhados. Para o envio dessas cartas e e-mails, a pesquisadora teve o seguinte trabalho prévio: 1) consulta a todas as 110 unidades do INSS no sistema de Intranet do INSS para levantamento de todos os dados das GEX, incluindo nomes de todos os/as Gerentes Executivos/as – para quem foram direcionadas as cartas nominais –, além de dados sobre endereços, e-mails e telefones para contato; 2) consulta ao Memorando-Circular nº. 4/DIRBEN/INSS, de 1/3/2014, para identificação dos nomes dos/as chefes dos SAIS, para registro de todos os nomes nos respectivos FCD e descoberta dos e-mails profissionais de cada um/a deles/as com consulta na Intraprev acerca de possíveis alterações dos/as chefes e 3) solicitação à Divisão de Serviço Social do INSS sobre os e-mails de todas as responsáveis e representantes técnicas do Serviço Social do INSS. Embora a pesquisa não tenha correlação imediata com a ação do Serviço Social do INSS, a pesquisadora encaminhou e-mails com cópias às/aos referidas/os assistentes sociais visando que ao terem conhecimento da pesquisa fornecem apoio a ela na GEX, bem como para que informassem, quando houvesse, sobre a existência de projetos específicos do Serviço Social para as/os donas/os de casa de baixa renda. Entretanto, este aspecto teve caráter complementar ao trabalho, não tendo sido possível apresentá-los para esta versão da Dissertação. Entretanto, não constituíam objetivos específicos desta pesquisa, de modo que a ausência dessa informação no trabalho não constitui em prejuízo do trabalho. Considera-se que tenha sido positivo o encaminhamento de e-mails com cópia para essas/esses profissionais, uma vez que houve regiões em que a ação do Serviço Social foi essencial para que a GEX respondesse ao FCD na medida em que contribuíram com o preenchimento do mesmo e/ou tenham assumido por completo o preenchimento dessa tarefa.

¹¹ O E-sic foi criado para que os cidadãos efetuem solicitações de informações visando a transparência das ações dos órgãos governamentais. Para mais detalhes, conferir site: <http://www.acessoainformacao.gov.br>

¹² Lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Previdência Social (SPPS), bem como ao *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)*, especificamente ao Departamento do Cadastro Único (Decau). Em relação ao MPS, foram pedidas informações complementares que não estavam disponíveis nos Anuários Estatísticos da Previdência Social (AEPS) e/ou no site oficial do MPS, tais como dados recentes de 2013 (ainda não divulgados por AEPS) principalmente sobre as/os seguradas/os facultativas/os de baixa renda, tendo-se obtido êxito da maioria dos pedidos¹³.

Quanto ao MDS, não se obteve sucesso nas tentativas empreendidas por diversas dificuldades da pesquisadora associadas a entraves burocráticos do órgão. Almejava-se dados estatísticos extraídos do CadÚnico com parâmetros baseados nos critérios da Lei nº. 12.470/2011, para identificação das mulheres potencialmente elegíveis à contribuição sobre a alíquota de 5% do salário mínimo, objetivo esse que terminou sendo excluído dos propósitos desta Dissertação por ausência de informações¹⁴. Além disso, no prazo de elaboração da pesquisa, não se conseguiu informações sobre como se deu a participação do MDS na elaboração da Lei nº. 12.470/2011, haja vista exigências legais relativas ao CadÚnico.

A pesquisadora manteve controle diário sobre todos os retornos obtidos, reiterou a solicitação em todos os casos de não resposta para incentivar a adesão à pesquisa e esclareceu dúvidas. No mês de outubro e início de novembro de 2014, foi mantida comunicação com gestoras/es do INSS por e-mails (que superaram 300 mensagens) e por diversos contatos telefônicos. As/os servidoras/es com quem mais a pesquisadora manteve contato foram as/aos Gerentes Executivos/as e as/aos Chefes do Serviço/Seção de Administração de Informações de Segurados (SAIS), que são as/os principais (e na maioria das vezes as/os únicas/os) responsáveis pela validação dos recolhimentos das/os donas/os de casa de baixa renda nas GEX. Além disso, nesses meses, após os retornos obtidos, prosseguiu-se à fase tabulação dos dados da pesquisa, havendo a sua consolidação final em gráficos e tabelas.

Ressalta-se que foi desafiadora a tabulação dos dados de pesquisa haja vista a ampla quantidade de dados obtidos, alguns com preenchimento completo e outros parciais do FCD. Conforme será discutido em detalhes no Capítulo 4, o fato de a pesquisa contar com dados coletados manualmente fez com que tenha surgido falhas no preenchimento dos FCDs e informações incompletas, o que também mostrou ser reflexo das consequências da ausência de informações sobre as/os donas/os de casa de baixa renda nos sistemas operacionais da

¹³ Almejava-se discutir sobre o acesso de outras categorias de seguradas à previdência na discussão teórica do contexto pós-Constituição Federal de 1988, mas devido à magnitude deste trabalho e tempo para conclusão não foi possível empreender essa discussão.

¹⁴ Todavia, foram feitas reflexões sobre a demanda potencial com base em estudo de Barbieri (2012) no Capítulo 3.

previdência social¹⁵. Em decorrência disso, foram apontadas ressalvas a alguns dados, mas tais dificuldades não comprometeram que fossem atingidos os propósitos da pesquisa.

Diante do exposto, mostrou-se necessária a contratação de consultoria estatística¹⁶, dentre outras coisas, para analisar a representatividade da amostra¹⁷ desta pesquisa nacional, que foi atestada como relevante, por contemplar aproximadamente um terço das Agências da Previdência Social em cada Superintendência Regional do INSS no país, considerando a abrangência das GEX que colaboraram com esta Dissertação. Diante dos dados obtidos, convém esclarecer que se definiu para fins estatísticos que as *contribuições válidas* para a pesquisa seriam aquelas que tivessem respondido, pelo menos, aos três primeiros itens do FCD que continham as seguintes perguntas, abrangendo dados por mês e sexo: Quantos pedidos de validação de recolhimentos das/os donas/os de casa ocorreram no período demarcado? Quantos pedidos foram especificadamente deferidos? E quantos foram indeferidos? Entretanto, em sentido amplo, ressalta-se que todas as informações obtidas foram úteis à pesquisadora, porque auxiliaram em no processo de abstração e análise teórica.

Apesar das dificuldades encontradas, houve 40 unidades do INSS que trouxeram *contribuições válidas* para a pesquisa, sendo 39 Gerências Executivas e a própria Superintendência Regional Sul. Todavia, faz-se necessário indicar a particularidade dos aportes obtidos, pois isso interferirá na análise dos dados da pesquisa, uma vez que nem todas as GEX responderam a todas as indagações contidas nas 6 (seis) questões do FCD (desdobradas em subitens). Dessa forma, têm-se as seguintes situações:

- 3 (três) preencheram *todos* os quesitos do FCD, mas o fizeram mediante uma *amostra* do total de pedidos do período demarcado pela pesquisa¹⁸;
- 4 (quatro) preencheram *parcialmente* o FCD, mas o fizeram mediante uma *amostra* do total de pedidos do período demarcado pela pesquisa¹⁹;

¹⁵ Houve situações de extrapolação de informações e de respostas simplificadas ou com grau de detalhamento diferenciado do modelo padrão encaminhado, não contendo, por exemplo, dados por sexo da pessoa que tenha sido submetida à validação dos recolhimentos previdenciários e/ou sobre os resultados mensais da análise do total de pedidos.

¹⁶ Ressalta-se que essa pesquisa trouxe diversos gastos financeiros custeados unicamente pela pesquisadora, isto é, sem nenhum tipo de patrocínio.

¹⁷ No Capítulo 4, consta análise detalhada da representatividade da amostra da pesquisa.

¹⁸ Corresponde às GEX Florianópolis e Novo Hamburgo, da SR Sul; e Petrolina, da SR Nordeste. Apenas pela ausência de dados do mês de junho de 2013 a GEX Petrolina foi inserida nessa categoria. Não se sabe a representatividade dessas amostras do total de pedidos no período demarcado pela pesquisadora.

¹⁹ Enquadram-se nessa situação as seguintes GEX: Guarulhos, Piracicaba, São José dos Campos, da SR Sudeste I; e Belo Horizonte, da SR Sudeste II. Apenas se sabe a representatividade da amostra da GEX Piracicaba, que foi de 68% do total de pedidos no período demarcado pela pesquisa. A GEX São José dos Campos apenas foi

- 7 (sete) Gerências Executivas e a Superintendência Regional Sul, embora não tenham preenchido o FCD ou o tenham feito com justificativas sobre ausência das informações, forneceram planilha e/ou todos os pedidos de validação de recolhimentos de donas/os de casa, possibilitando a tabulação de dados pela pesquisadora, tornando-as *contribuições válidas*²⁰;
- 10 (dez) preencheram *parcialmente* o FCD com dados de dos pedidos de validação da GEX do período demarcado pela pesquisa e justificou ou não possível ou concreta ausência de dados de um ou mais quesitos preenchidos²¹;
- 13 (treze) preencheram *todos* os quesitos do FCD com dados dos pedidos de validação da GEX do período demarcado pela pesquisa, não tendo sido mencionada a possibilidade de ausência de informações de um ou mais quesitos preenchidos²².

Por outro lado, houve 70 unidades do INSS que não foram contempladas nesta pesquisa porque não preencheram os quesitos do FCD e/ou porque não o fizeram de forma satisfatória

incluída como “amostra” porque mencionou a possibilidade de ter havido alguma perda de dados referentes às análises das contribuições.

²⁰ Corresponhem às seguintes GEX: Bauru, Duque de Caxias, Ijuí, Londrina e Pelotas, da SR Sul; GEX Rio de Janeiro Norte, da SR Sudeste II; e Distrito Federal, da SR Norte-Centro Oeste. Ressalta-se que a pesquisadora fez consulta aos pedidos de validação encaminhados a partir de uma amostra de, no mínimo, 10% dos casos aqui enquadrados. A amostra buscou, na medida do possível, apenas os casos em que havia no registro do formulário de validação dos recolhimentos das/os donas/os de casa de baixa renda informações sobre o tipo/espécie de benefício pleiteado. Em relação à GEX Distrito Federal, Rio de Janeiro Norte e Superintendência Regional Sul, não foi possível determinar alguns dos tipos/espécies de benefícios solicitados. Ressalta-se que a SR Sul repassou 3.522 formulários de validação à pesquisadora, entretanto a mesma apenas conseguiu analisar 192 casos, o que corresponde a uma amostra de 5%. A preferência inicial por casos com o tipo/espécie de benefício foi se mostrando uma escolha difícil porque a maioria dos formulários de validação não continha essa informação. Foi feita amostra de quase 15% das GEX Bauru, 18% da GEX Duque de Caxias, 15% da GEX Ijuí, 20% da GEX Londrina e 15% da GEX Pelotas. A GEX Distrito Federal forneceu todas as informações em uma planilha, sendo que a pesquisadora apenas transferiu os dados já tabulados para o formato do FCD. A GEX Rio de Janeiro Norte encaminhou FCD com dados amostrais em relação apenas aos meses de março e abril de 2013 e março de 2014, além de ter encaminhado à pesquisadora todos os formulários de pedidos de validação das/os donas/os de casa. Diante disso, a pesquisadora consultou mais 10% de formulários de pedidos de validação, o que fez com que ao total, se reunisse 30% de informações do total de pedidos da GEX Rio de Janeiro Norte. A decisão de consultar mais 10% de formulários de pedidos de validação deveu-se ao interesse da pesquisadora para que contivessem informações sobre outros meses não contemplados na amostra inicial, bem como para que houvesse dados referentes aos tipos de benefícios solicitados, pois essas informações não haviam sido preenchidas pela GEX Rio de Janeiro Norte. Dessa forma, embora se considere pouco provável, é possível que as consultas feitas pela pesquisadora em relação aos meses de março e abril de 2013 e março de 2014 coincidam com os dados já apresentados anteriormente pela GEX Rio de Janeiro Norte, configurando informações em duplicidade. Entretanto, como a pesquisadora apenas adicionou 1, 2 e 8 casos, respectivamente, para os meses de março e abril de 2013 e abril de 2014 não se considera que possa ter havido sérias distorções nos dados da GEX em questão.

²¹ Preencheram parcialmente o FCD considerando todos os casos do período demarcado pela pesquisa as seguintes Gerências: Sobral, da SR Nordeste; Anápolis, Porto Velho, da SR Norte-Centro Oeste; Araraquara, Marília, Osasco, São Bernardo do Campo, da SR Sudeste I; Petrópolis e Poço de Caldas, da SR Sudeste II; e Santa Maria, da SR Sul.

²² São essas as GEX que trouxeram uma contribuição completa para a pesquisa: Barreiras, João Pessoa, Mossoró e Recife, da SR Nordeste; Macapá, Rio Branco e Tefé, da SR Norte-Centro-Oeste; São Paulo Centro e Taubaté, da SR Sudeste I; Montes Claros, Teófilo Otoni e Uberaba, da SR Sudeste II; e Passo Fundo, da SR Sul.

para que fossem consideradas *contribuições válidas* para a pesquisa. Ressalta-se que muitas GEX com justificativas de indisponibilidade de tempo para participar da pesquisa se situavam em regiões com elevada demanda de validações de recolhimentos. Nesse sentido, cabe detalhar as seguintes situações:

- 9 (nove) não forneceram nenhum retorno à pesquisadora sobre a colaboração na pesquisa²³;
- 13 (treze) preencheram o FCD com justificativas sobre o desconhecimento dos dados necessários para o preenchimento das questões formuladas e/ou forneceram poucas informações e/ou fora do padrão solicitado²⁴;
- 14 (quatorze) haviam dito que trariam contribuições à pesquisa, mas até a conclusão desta Dissertação não o fizeram²⁵;
- 34 (trinta e quatro) justificaram por e-mail, carta ou por E-sic a impossibilidade de preenchimento do FCD²⁶.

Em relação aos pedidos registrados oficialmente pela pesquisadora pelo E-sic, obtiveram-se respostas sobre a impossibilidade de fornecimento dos dados com embasamento no inciso III, Art. 13, do Decreto nº. 7.724, de 16 de maio de 2012²⁷:

²³ As unidades do INSS que não deram retorno formal à pesquisadora sobre a possibilidade de colaboração com a pesquisa foram as seguintes: GEX Imperatriz, Teresina, Vitória da Conquista, as três da SR Nordeste; Cuiabá, Goiânia, da SR Norte-Centro Oeste; São Paulo Leste, da SR Sudeste I; Divinópolis, da SR Sudeste II; Criciúma, da SR Sul e a Superintendência Regional Norte/Centro-Oeste (tomada como uma única unidade no que tange ao período em que detinha a competência de validação dos recolhimentos previdenciários). No caso da GEX Cuiabá, houve manifestação da Responsável Técnica do Serviço Social de apoio à pesquisa, mas o Setor responsável pelo preenchimento não deu resposta. Além disso, a pesquisadora conseguiu localizar um servidor que atuou na validação dos recolhimentos à época na SR Norte-Centro-Oeste, mas que mudou de lotação no INSS, o que prejudicou que trouxesse contribuições à pesquisa.

²⁴ As GEX são as seguintes: Campo Grande, da SR Norte-Centro-Oeste; Feira de Santana e Maceió, da SR Nordeste; Jundiá, da SR Sudeste I; Governador Valadares, Campos dos Goytacazes e Contagem, da SR Sudeste II; Blumenau, Cascavel, Caxias do Sul, Curitiba, Maringá e Porto Alegre, da SR Sul.

²⁵ As GEX que se enquadram nessa situação tiveram dificuldades para responder à pesquisa no prazo previsto de sua conclusão, mas considera-se positivo o fato de que tenham manifestado interesse em contribuir com esta Dissertação: Juazeiro, Juazeiro do Norte, Natal, Santo Antônio de Jesus, essas da SR Nordeste; Manaus e Marabá, da SR Norte-Centro-Oeste; Campinas e Ribeirão Preto, da SR Sudeste I; Barbacena e Uberlândia, da SR Sudeste II; Canoas, da SR Sul; Canoas (SR Sul); Superintendência Regional Sudeste I e Superintendência Regional Sudeste II (sendo as duas últimas tomadas como uma única unidade no que tange ao período em que detinham a competência de validação dos recolhimentos previdenciários).

²⁶ Enquadram-se nessa situação as seguintes unidades do INSS: CGAIS; Superintendência Regional Nordeste (tomada como uma única unidade); Aracaju, Campina Grande, Caruaru, Fortaleza, Garanhuns, São Luís, da SR Nordeste; Boa Vista, Dourados, Palmas, Santarém, Sinop, da SR Norte-Centro-Oeste; Araçatuba, Presidente Prudente, Santo André, Santos, São João da Boa Vista, São José do Rio Preto, São Paulo Norte, São Paulo Sul e Sorocaba, estas da SR Sudeste I; Diamantina, Juiz de Fora, Ouro Preto, Niterói, Rio de Janeiro Centro, Varginha, Vitória, Volta Redonda, pertencentes à SR Sudeste II; e Chapecó, Joinville, Ponta Grossa, Uruguaiana, da SR Sul.

Art. 13. Não serão atendidos pedidos de acesso à informação:

[...] III - que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade. Parágrafo único. Na hipótese do inciso III do **caput**, o órgão ou entidade deverá, caso tenha conhecimento, indicar o local onde se encontram as informações a partir das quais o requerente poderá realizar a interpretação, consolidação ou tratamento de dados (BRASIL, 2012).

Ademais, no conteúdo de uma das respostas obtidas via E-sic, o chefe da CGAIS, em 10/10/2014, apresentou a seguinte justificativa complementar, em que indicou a dificuldade que a pesquisadora encontraria na obtenção dos dados solicitados:

Indeferimos a presente solicitação [...] por necessitar de trabalho adicional de consolidação de dados e informações, bem como *ante à quantidade de servidores necessários para tanto* - 104 Gerências Executivas. Ademais, a realização da pesquisa já foi autorizada pela Diretoria de Benefício [...] de forma mais restritiva e que não inviabilize a execução dos trabalhos rotineiros das unidades; e, ainda, *independentemente do canal utilizado, existem limitações no fornecimento de alguns dados*, tendo em vista que algumas das rotinas detalhadas nos formulários ainda são realizadas manualmente e sem consolidação geral (FONTES, 2014, grifos nossos).

Desse modo, foi ratificado via E-sic a dificuldade do INSS em prestar informações sobre as/os seguradas/os facultativas/os donas/os de casa de baixa renda. Segundo consta no relato, a pesquisadora obteve autorização para realizar a pesquisa, mas as limitações na obtenção dos dados decorreriam, como de fato se concretizou, da relatada escassez de servidoras/es para preenchimento manual do FCD sem que houvesse comprometimento das ações dos SAIS²⁸.

Todavia, conforme já apresentado, conseguiu-se a adesão de diversas/os gestoras/es do INSS, embora nem todas/os que trouxeram contribuições se enquadraram na definição de “contribuições válidas”²⁹. Com os dados tabulados e organizados em gráficos e tabelas, a pesquisadora procedeu à análise a partir da teoria social crítica. Entretanto, com o processo de

²⁷ Regulamenta a Lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

²⁸ O/a SAIS é o/a Setor/Seção responsável pela validação dos recolhimentos das/os seguradas/os facultativas/os de baixa renda e, portanto, detentor das informações para esta pesquisa no período recente.

²⁹ Conforme delineado no início desta Introdução, já eram previstas dificuldades na obtenção dessas informações, tendo sido esta uma das motivações para a pesquisa: obter, dentro do atual contexto de limitações do INSS, o maior número de dados sobre o acesso das/os donas/os de casa de baixa renda à previdência social, prevendo a inviabilidade de obtenção de todas as informações requeridas. Quanto a isso, cabe esclarecer que o FCD previu inclusive um campo para justificativa acerca do desconhecimento das informações solicitadas em caso de impossibilidade pelas unidades do INSS de preenchimento dos quesitos solicitados, haja vista o entendimento de que tal realidade também constitui um dado de pesquisa.

abstração teórica, foram sendo delineadas novas tabelas para a discussão empreendida. Assim, já tendo sido esclarecidos os objetivos desta Dissertação, a forma de obtenção e perspectiva de análise dos dados, cabe apresentar que esta Dissertação está organizada em quatro capítulos, além desta Introdução.

O primeiro capítulo recupera a histórica formação de sistemas de proteção social, buscando identificar que já à época do Relatório Beveridge de Seguridade Social na Inglaterra, em 1942, se falava da proteção social às donas de casa, o que só passou a ser discutido tardiamente no Brasil. Além disso, tem por objetivo introduzir o debate sobre a importância do trabalho doméstico não remunerado na esfera da reprodução social no contexto do capitalismo, visando balizar toda a discussão dos capítulos seguintes relativas às expressões das desigualdades de gênero na previdência social³⁰.

O segundo capítulo discorre sobre o surgimento da previdência social no Brasil, indicando, nesse contexto, a predominância dos homens como segurados da previdência social em contraposição com as mulheres, visando mostrar que estas, estavam principalmente entre as “dependentes” desta política de previdência social e que as donas de casa não dispunham de qualquer direito à contribuição previdenciária. Entretanto, esta Dissertação aponta que as lutas das mulheres concentradas na fase posterior à 1ª LOPS lograram diversas conquistas³¹. No que tange ao trabalho doméstico não remunerado, porém, este permaneceu sem reconhecimento para fins de proteção social, o que não foi logrado nem mesmo com diversas iniciativas do parlamento brasileiro e com a mobilização das/os donas/os de casa no Congresso Constituinte.

O terceiro capítulo, por sua vez, expõe sobre as alterações na legislação previdenciária na fase pós-Constituição Federal de 1988 que garantiram a possibilidade de as/os donas/os de casa se filiarem facultativamente à previdência social. Ademais, busca-se contextualizar as reivindicações feministas para que se conseguisse a redução da alíquota previdenciária para 5% do salário mínimo para as/os donas/os de casa mediante a Lei nº. 12.470/2011. Reflete-se sobre os avanços obtidos para a ampliação do acesso à proteção social a estas mulheres,

³⁰ Considerando a vasta e conflituosa bibliografia feminista sobre gênero, cumpre ressaltar que o foco desta Dissertação não estará em compreender as origens da opressão da mulher pelo homem – embora esse seja um debate interessante e inconcluso – mas em captar categorias teóricas dessa corrente de pensamento que auxiliem no desvelamento dos entraves para o acesso à previdência social especialmente pelas donas de casa.

³¹ Ressalta-se que embora a pesquisa tenha sido delimitada a partir do novo texto constitucional, se mostrou necessário recuperar as lutas pregressas que foram importantes para que se chegassem às conquistas atuais. Além disso, na medida em que se discorre sobre os direitos das mulheres relativos à previdência durante a história o país algumas informações foram sendo atualizadas para o contexto atual, de modo que algumas discussões sobre alterações na Constituição Federal não se encontram apenas concentradas no Capítulo 3, sendo localizadas também no Capítulo 2.

evidenciando o aumento do quantitativo de donas/os de casa de baixa renda contribuintes da previdência social, mas é feita a crítica aos critérios de pobreza inseridos naquela legislação.

O último capítulo discorre em profundidade sobre os resultados alcançados por esta pesquisa, problematizando inicialmente as principais dificuldades na operacionalização desse recente direito da alíquota reduzida, que veio acompanhado da necessidade de validação dos recolhimentos previdenciários das/os donas/os de casa a cargo do INSS na ocasião da solicitação de benefícios por essas/es contribuintes. Debate-se, portanto, o fato de que os pagamentos efetuados pelas/os donas/os de casa não significam necessariamente que serão qualificadas/os como seguradas/os, prejudicando o efetivo acesso aos benefícios previdenciários.

Além disso, a partir dos retornos obtidos com os Formulários de Coleta de Dados, são feitas análises comparativas por sexo e por regiões do país, evidenciando o predomínio de mulheres em situação de trabalho doméstico não remunerado e a realidade de decisões majoritariamente desfavoráveis às/aos donas/os de casa nas análises da validação principalmente pelo motivo de renda pessoal no CadÚnico em todas as Superintendências Regionais do INSS.

Ademais, verifica-se que o benefício mais solicitado é o Auxílio-Doença e que a perda da qualidade de segurada/o é a causa predominante para o indeferimento de benefícios, o que está relacionado, em alguma medida, com as invalidações das contribuições. Diante disso, discute-se a imperiosa necessidade de mudanças na Lei nº. 12.470/2011, uma vez que se considerou que suas exigências para definição da elegibilidade das/os donas/os de casa para a alíquota de contribuição reduzida trazem inúmeros obstáculos à universalização do acesso das/os trabalhadoras/es domésticas/os não remuneradas à previdência social.

1 CAPÍTULO – PROTEÇÃO SOCIAL E DIVISÃO SEXUAL DO TRABALHO: ANÁLISE DO PAPEL DESEMPENHADO PELAS MULHERES NO CAPITALISMO E REFLEXÕES A PARTIR DA EXPERIÊNCIA INGLESA

1.1 Notas introdutórias sobre o surgimento dos sistemas de proteção social no contexto de crise do capitalismo: aproximação do debate acerca dos direitos das donas de casa no “Plano Beveridge” na dimensão da divisão sexual do trabalho

Nas sociedades pré-capitalistas havia ações pontuais com traços assistenciais, que são identificadas como protoformas das políticas sociais ao lado de legislações inglesas anteriores à Revolução Industrial, tais como: Estatuto dos Trabalhadores, de 1349; Estatuto dos Artesãos (Artífices), de 1563; Lei dos Pobres elisabetanas, que se sucederam entre 1531 e 1601; Lei de Domicílio (*Settlement Act*), de 1662; *Speenhamland Act*, de 1795; Lei Revisora das Leis dos Pobres ou Nova Lei dos Pobres (*Poor Law Amendment Act*), de 1834 (BOSCHETTI, 2003)³².

As referidas legislações já traziam distinção entre pobres merecedores e não merecedores da política de assistência social. Os primeiros eram aqueles comprovadamente incapacitados para o trabalho, tal como nobres empobrecidos da época. Os segundos eram os que possuíam condições de exercer atividades laborativas e, portanto, supunha-se que tivessem as condições necessárias para prover o próprio sustento. Àqueles considerados merecedores, destaca-se que as ações não eram conduzidas na perspectiva do direito social, mas do dever moral e cristão da ajuda (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Em meados do século XIX, diante das incertezas advindas da industrialização para a sobrevivência dos trabalhadores e familiares nos momentos de perda de salários, estes passaram a se organizar sob a forma de sociedades mútuas (que eram autorizadas pelo Estado), em um contexto de proibição dos sindicatos pela política liberal. Essas sociedades correspondiam a caixas de poupança organizadas pelos trabalhadores para preveni-los de riscos sociais e resguardá-los diante de greves trabalhistas. Com o rompimento do modo de produção feudal, a recém-formada classe operária teve que se organizar desse modo para

³² Essas legislações impeliam os pobres considerados capazes de trabalhar o exercício do trabalho. Aqueles que se tornavam beneficiários da assistência social eram reclusos e induzidos a trabalhar como moeda de troca pelos auxílios mínimos obtidos nas *wokhouses* (casas de trabalho). A Lei *Speenhamland*, instituída em 1795, se diferenciou das anteriores, uma vez que o caráter repressor era menor em comparação às demais legislações inglesas. Determinava o pagamento de um abono financeiro, com valor pouco expressivo, com base no preço do pão, mas cujo montante era assegurado em lei em complementação aos salários. Garantia assistência social a empregados ou desempregados que recebessem abaixo de determinado rendimento. Havia a exigência da fixação do trabalhador como contrapartida, pois proibia a mobilidade geográfica da mão-de-obra (BOSCHETTI, 2003).

“responder às necessidades urgentes em caso de desemprego, morte, nascimento” (FALEIROS, 2009, p. 93). As associações mútuas eram aprovadas porque “não contrariavam o princípio liberal do esforço voluntário, da poupança voluntária”, segundo o qual, “cada indivíduo deve cuidar de sua segurança em caso de urgência, por intermédio da poupança para a velhice e mesmo em caso de perda do trabalho (idem, ibidem, p. 93-94)³³.

No final do século XIX, os ideais socialistas avançaram pelo mundo por influência da publicação do Manifesto Comunista em 1848 e da experiência de governo popular - a Comuna de Paris em 1871 – impondo aos capitalistas a necessidade de adoção de medidas de arrefecimento das tensões populares. Temendo os movimentos sociais revolucionários que se ampliavam na Alemanha, o chanceler Otto Von Bismarck propôs a criação de um modelo de seguros sociais de cobertura de riscos sociais em apropriação e substituição às sociedades de mutualidade no qual, para se ter direito, fazia-se necessário uma contribuição direta anterior.

Esse modelo de seguros sociais adotado na Alemanha ficou consagrado historicamente como modelo bismarckiano. Inicialmente, foi implementado neste país o seguro saúde, em 1883, seguido pelo seguro contra acidentes de trabalho, em 1884, e pelas aposentadorias, em 1889 (FALEIROS, 2009)³⁴. Contudo, inicialmente, a proposta de Bismarck encontrou oposição dos liberais, que a consideravam uma exacerbada benesse, mas que foi posteriormente incorporada pelo Estado. A resistência inicial ao modelo de seguros sociais, diferentemente da aceitação das sociedades de mutualidade, se explica pelas principais características do liberalismo, que defendiam a parca atuação do Estado junto às políticas sociais no período³⁵.

Quando Bismarck preparou a fala do trono para a abertura do *Reichstag* em 12 de fevereiro de 1879, inseriu uma referência paternalística à imperiosidade de

³³ Nesse período do capitalismo concorrencial, a assistência social era conduzida pelas igrejas no âmbito das paróquias.

³⁴ As políticas sociais decorrentes desse modelo são consideradas por Pisón (1998) como um elemento antecedente do Estado Social e uma criação primitiva dos sistemas de proteção social.

³⁵ Behring e Boschetti (2006, p. 61-62) resumem-nas a partir do apontamento das seguintes premissas liberais: a) *predomínio do individualismo*, sendo que o indivíduo na sua particularidade (e não a sociedade) é tomado como um sujeito de direitos livre para comercializar; b) concepção de que *o bem-estar individual maximiza o bem-estar coletivo*, não cabendo, portanto, ao Estado garantir bens e serviços públicos para todos; c) *predomínio da liberdade e competitividade*, desconsiderando que tais dimensões impedem o estabelecimento de igualdade de condições e de oportunidades; d) *naturalização da miséria*, atribuída a um defeito humano e não à desigualdade do acesso à riqueza socialmente produzida; e) *predomínio da lei da necessidade* (baseada nas teorias malthusianas), considerando que é adequado não suprir todas necessidades humanas básicas para o controle do crescimento populacional e da miséria; f) *manutenção do Estado mínimo*, o que significa que o Estado deveria intervir apenas para assegurar a liberdade individual, a propriedade privada e o livre mercado; g) visão equivocada de que *as políticas sociais estimulam o ócio e o desperdício*, o que poderia ameaçar a sociedade de mercado; h) compreensão da *política social como um paliativo*, devendo o Estado e a caridade privada se voltar apenas para aqueles que não têm condições de competitividade no mercado (crianças, idosos e deficientes) mediante uma assistência mínima.

eis que minorassem os males sociais da industrialização. Essa “promessa de que se fará algo de positivo para remover as causas do socialismo” lançou o mais amplo programa de seguridade social empreendido por qualquer governo do século XIX. Em abril de 1881 o chanceler apresentou um projeto de lei introduzindo o seguro contra acidentes de trabalho, providência desde muito sugerida pelo Bispo Ketteler e considerada pelo próprio Bismarck mais de uma década antes. O chanceler alimentava esperanças de que a legislação corretiva desse tipo conquistaria a massa de trabalhadores urbanos, destruindo assim os atrativos do que era, para ele, socialismo subversivo. Contudo, seus projetos causaram grandes protestos dos liberais e progressistas defensores do *laissez-faire*: benefícios do Estado “não eram socialismo, mas comunismo”, declarou um de seus líderes. [...] Um projeto de seguro-doença, que não incluía a participação do estado foi aprovado pelo *Reichstag*, em junho de 1883, e o dispositivo original de seguro de acidentes foi, por fim, transformado em lei em julho de 1884, quando o chanceler concordou em deixar os detalhes de sua administração aos empregadores e associações corporativa dos trabalhadores (PALMER, 1982, p 208).

Marshall (1967) considerou que algumas declarações feitas Bismarck na Alemanha evocavam o direito dos trabalhadores à proteção social nas situações em que adquirissem incapacidade para o trabalho. Entretanto, fez a crítica a este chanceler, porque considerava que este insinuava que os pobres são culpados pela pobreza em contraponto aos trabalhadores, uma vez que estes não devem ser penalizados por terem se tornado incapazes para o trabalho.

As concessões do grupo poder, tal como a incorporação de seguros sociais e desenvolvimento de outras formas de política social, reproduzidas nos países capitalistas no contexto de crise do capital, devem conduzir à compreensão de que o Estado é uma relação social. Nesse contexto, Faleiros (2009) argumenta que o Estado é um campo de batalha de interesses da classe trabalhadora e dominante e não é um árbitro neutro como defendiam os liberais. Assinala que “nem é um instrumento, uma ferramenta nas mãos das classes dominantes, para realizar seus interesses” (idem, *ibidem*, p. 52). Tal concepção de Estado também é defendida por Pereira (2002) ao afirmar que este assume posicionamentos diversificados a depender do contexto histórico:

O Estado não é um fenômeno dado, anistórico, neutro e pacífico, mas um conjunto de relações criado e recriado num processo histórico tenso e conflituoso em que grupos, classes ou frações de classes se confrontam e se digladiam em defesa de seus interesses particulares. É por isso que se diz que o Estado é uma arena de conflitos de interesses (PEREIRA, 2002, p. 26).

Diante do enfraquecimento do Estado liberal e fortalecimento de uma perspectiva de Estado Social, foi ampliada a adesão ao modelo bismarckiano de proteção social. A concepção de previdência iniciou-se sob a lógica de seguros privados voltados para um grupo reduzido de categorias profissionais, sendo que no final do século XIX e início do século XX,

se espalharam e se tornaram obrigatórios e públicos. Esse modelo, sob a lógica contributiva, consagrou-se nos países centrais onde a generalização de salários estáveis permitiu por três décadas a sustentação desse modelo de proteção social antes que houvesse a crise do capital na década de 1980. Assim, a condição salarial estabilizada, garantida pelo pleno emprego, foi necessária para a perpetuação desse sistema de proteção social, que tendia à universalidade na medida em que o acesso ao trabalho era assegurado com estabilidade. No Brasil, porém, não houve uma sociedade salarial, o que coloca em xeque afirmações de que por aqui tenha havido um Estado de Bem-Estar Social (BOSCHETTI, 2006).

Todavia, a precariedade das condições de vida da classe trabalhadora no contexto da segunda grande guerra, incapaz de adquirir serviços e bens de consumo, ainda representava uma ameaça à manutenção da ordem capitalista. Assim, ocorreu que o liberal William Beveridge presidiu a Comissão dos Problemas de Reconstrução da Inglaterra que, convocada em junho de 1941, reuniu logo no mês seguinte daquele ano representantes ministeriais do país³⁶. A tarefa imposta pelo parlamento inglês a esta Comissão era de que fosse elaborado um estudo aprofundado sobre os seguros sociais e serviços afins, que viria acompanhado por propostas de reformas sociais no vigente modelo de proteção social³⁷. Essa Comissão trabalhou por dois anos até que, em 1942, foi apresentado o Plano Beveridge³⁸.

Na introdução do referido documento, Beveridge (1943) elogiou o contexto inglês de proteção social em comparação com outros países, mas também fez ressalvas sobre os

³⁶ Uma curiosidade sobre o Relatório é que o mesmo foi escrito apenas por Beveridge, embora embasado nas diversas opiniões dos representantes ministeriais. A explicação para isso se encontra ao final da parte introdutória deste documento em que se faz menção ao fato de que apenas Beveridge não era funcionário público civil, o que poderia conferir uma dimensão mais técnica do que política ao documento. Esta havia sido uma exigência imposta pelo Ministro que convocou a Comissão e que designou Beveridge para presidi-la.

³⁷ Não se objetivava, portanto, uma mudança no sistema de produção capitalista, mas uma alternativa nele para assegurar melhores condições de vida à população.

³⁸ O Plano Beveridge (1943) aponta seis princípios do seguro social, a saber: 1) horizontalidade da taxa de auxílio-subsistência, que significa que independentemente dos salários dos contribuintes, todos receberão a mesma importância nas situações de interrompimento de salários [com exceção para o caso de incapacidade por acidente ou doença industrial e auxílio temporário para maternidade de invalidez, que neste caso é maior]; 2) horizontalidade da taxa de contribuição, o que quer dizer que “a contribuição exigida compulsoriamente de cada segurado ou do seu empregador tem uma taxação horizontal, independente dos recursos individuais” ou, em outras palavras, “todos os segurados, ricos ou pobres, pagarão as mesmas contribuições a troco da mesma segurança; os que dispõem de maiores recursos pagarão mais somente na medida em que, como contribuintes do fisco, pagarão mais ao Tesouro Nacional, contribuindo mais, portanto, para a cota estatal do de participação da Caixa do Seguro Social (idem, ibidem, p. 191); 3) unificação da responsabilidade administrativa, isto é, centralização das contribuições para uma única Caixa de Seguro Social; 4) adequação do auxílio quanto ao montante e à época, provendo o necessário para a subsistência; 5) racionalização quanto às pessoas que o abrange e suas respectivas necessidades, salientando que “nenhum risco, tão geral e uniforme que justifique o seguro social, deve ser deixado a cargo da assistência nacional ou do seguro voluntário [...] porque a assistência nacional envolve uma prova de recursos, que pode desencorajar o seguro voluntário ou a economia pessoal, enquanto que o seguro voluntário nunca pode aspirar a cobrir todo o campo do seguro” (idem, ibidem, p. 193); 6) classificação, que significa “o ajustamento do seguro às diversas circunstâncias de cada classe de segurados”, tais como “dos que prestam serviços vitais gratuitos como as donas-de-casa” (idem, ibidem, 192).

avanços ainda não alcançados, apontando a desarticulação de ações entre órgãos administrativos. Além disso, criticou a restrição do seguro social às pessoas com contrato de trabalho e as diferenciações no valor das prestações pecuniárias, conforme consta a seguir:

A limitação do seguro compulsório às pessoas vinculadas por um contrato de trabalho e submetidas a certa remuneração quando empregadas em serviços não-manuais, é uma séria lacuna. Muitas pessoas, que trabalham por conta própria, são mais pobres e mais necessitadas do amparo do Estado do que os empregados e o limite de remuneração para os empregados de serviços não-manuais é arbitrário e não leva em conta as responsabilidades de familiares (BEVERIDGE, 1943, p. 11, grifos nossos).

Após citar exemplos da necessidade de alterações no modelo de seguro social em vigor na Inglaterra, Beveridge (1943) mencionava a necessidade de combate de cinco gigantes e estabelece três princípios norteadores das propostas elaboradas pela Comissão, a saber:

O primeiro princípio é que quaisquer propostas para o futuro ainda quando utilizadas para corresponder às experiências do passado não devem ser limitadas pela consideração dos interesses parciais, estabelecidos na obtenção daquela experiência. Justamente quando a guerra está abolindo toda espécie de fronteiras, é oportuno utilizar a experiência em campo aberto. [...] O segundo princípio é que a organização do seguro social deve ser tratada como uma única parte de mais compreensivo exame do progresso social. O seguro social, completamente desenvolvido, pode proporcionar a segurança dos rendimentos; é um combate à Miséria. Mas a Miséria é apenas um dos cinco gigantes, que se nos deparam na rota da reconstrução, e, sob vários aspectos, o mais difícil de combater. Os outros são a Doença, a Ignorância, a Imundície e a Preguiça. O terceiro princípio é que o seguro social deve ser ultimado pela cooperação entre o Estado e o indivíduo. Devia o Estado oferecer segurança para o serviço e a contribuição individual. Organizando o seguro social, o Estado não deveria sufocar o estímulo, a oportunidade, a responsabilidade; estabelecendo um mínimo nacional, devia deixar margem e encorajar a ação voluntária, a fim de que cada indivíduo possa obter, para si e para sua família, mais do que o mínimo que lhe é assegurado (BEVERIDGE, 1943, p. 11-12, grifos nossos).

Portanto, o Plano Beveridge trouxe um contraponto à noção restrita de proteção social por seguros sociais contributivos e ampliou esta concepção para o combate à pobreza, mediante a introdução de políticas sociais de cunho universalista. Foi proposta a criação de um amplo sistema de segurança social, interpretado em língua portuguesa por “seguridade social”, com vistas a combater o gigante da miséria e outras adversidades. Este Plano abrangia todos os cidadãos independentemente da renda, assegurando auxílios sociais. Também por herança do nome do defensor deste modelo de proteção social, tais medidas de seguridade

social passaram a ser conhecidas internacionalmente como pertencentes ao modelo beveridgiano (BEHRING e BOSCHETTI, 2006; SALVADOR, 2010).

Beveridge (1943) propunha um ministério único para gerir as políticas de previdência e assistência social para a construção do sistema de seguridade social. O Brasil seguiu esse direcionamento com a experiência do Ministério da Previdência e Assistência Social, em 1974, e também do Sinpas, em 1977. Entretanto, as constantes intenções de separação entre os objetivos de uma política e de outra, porém, têm prejudicado uma visão complementar entre seguro e assistência social. Após a Constituição Federal de 1988, observou-se que na medida em que as políticas de seguridade social (previdência, assistência social e saúde) foram sendo regulamentadas no país, houve a setorialização de cada política mediante um ministério e fundos de financiamento próprios.

Haverá um Ministério da Segurança Social, responsável pelo seguro social, pela assistência nacional, pelo estímulo a supervisão do seguro voluntário, e que, tanto quanto seja necessário para os fins aqui assinalados, chamará a si toda essa obra, desobrigando dela os outros departamentos governamentais e autoridades locais (BEVERIDGE, 1943, p. 19, grifos nossos).

Em relação aos direitos previstos no Plano de Seguridade Social, destacava-se a previsão do direito à aposentadoria após a idade mínima de 65 anos para os homens e 60 anos para as mulheres tal como vigora na legislação previdenciária brasileira. Além disso, foi predito que o adiamento da aposentadoria implicaria no aumento do valor do benefício, o que ocorre no Brasil e em outros países. Notava-se no referido Plano uma proteção social maior para as viúvas com filhos, devido ao pressuposto de que aquelas sem filhos teriam maiores condições de retornarem ao mercado de trabalho após o luto. Ficou designado ainda que os casos não aplicáveis pelos seguros sociais seriam atendidos pela assistência social. Desse modo, essa política atuaria de forma completar ao seguro social, de modo que as falhas na cobertura de uma seriam contornadas pela outra. Além disso, foi mencionado o direito universal aos serviços de saúde da Inglaterra:

Embora as viúvas, em idade de trabalhar e sem filhos dependentes, não desfrutem de pensões permanentes, haverá, para todas as viúvas, um seguro temporário de taxaço mais alta que os seguros de desemprego e de incapacidade, acompanhado de um seguro de aprendizado, quando necessário. Para as viúvas que sustentarem filhos menores, haverá um seguro tutelar, que se adicionará aos subsídios para a infância, e que será adequado à subsistência sem outros recursos. Salvaguardados serão também os direitos das viúvas pensionistas já existentes. [...] Para o limitado número de casos, em

que as necessidades não forem cobertas pelo seguro social, haverá uma assistência nacional, sujeita a uma prova uniforme de recursos (de meios de subsistência). [...] [Além disso, haverá] tratamento médico, capaz de atender a todas as solicitações, será concedido a todos os cidadãos por um serviço nacional de saúde, organizado em departamentos de saúde; e a reabilitação, após o tratamento médico, será assegurada a todas as pessoas capazes de com ela lucrar (BEVERIDGE, 1943, p. 18-19, grifos nossos).

Na esteira do combate à pobreza, o Plano Beveridge mencionava o papel do Estado por intermédio da política de assistência social, visando assumir a proteção social daquelas/es que não conseguiriam contribuir para os seguros sociais. Havia, porém, a intenção de que os seguros sociais fossem ampliados e se necessitasse menos da assistência social³⁹.

O Estado não pode isentar-se, tão pouco, de prestar assistência direta aos indivíduos, nos casos de necessidade e após o exame dos seus recursos. *Por mais racional que seja um plano de seguro, algumas pessoas, em virtude de enfermidade física, jamais poderão contribuir; e outras escaparão sempre a qualquer plano dessa natureza.* [...] Mas o objetivo da assistência será restringido desde o começo e diminuído, através do período de transição para as pensões. O esboço do seguro social está traçado por si mesmo, quando, em plena execução, ele puder assegurar os rendimentos necessários à subsistência, em todos os casos normais (BEVERIDGE, 1943, p. 20, grifos nossos).

Além disso, Beveridge (1943) determinou a exclusão dos testes de meios, o que é visto como um avanço na dimensão universalista da cobertura dos planos de seguro, em que todos possam aderir e ter direitos:

Antes de mais nada, é um plano de seguro, que visa retribuir as contribuições com benefícios tendentes a manter o nível de subsistência de cada um – sem se basear em provas de meios de subsistência, de modo que todos os indivíduos podem livremente participar dele (idem, ibidem, p. 12).

De acordo com Pereira (2009, p. 93), o Relatório ou Informe Beveridge “ancorado no receituário keynesiano [...] pode ser identificado como uma das pedras fundamentais do *Welfare State* de pós-guerra”. Assim, afirma que a repercussão deste documento inspirou diversos países em um contexto de crise capitalista a adotar medidas de proteção social mais amplas do que aquelas trazidas pelo modelo bismarckiano. Além disso, apoiada em Blackmore, Pereira (2009) traz outras explicações sobre o Informe Beveridge:

³⁹ Beveridge (1943, p. 193) fazia a observação de que “a assistência pode socorrer qualquer espécie de necessidades, quando, por qualquer motivo, for inadequado ou ausente o auxílio de seguro”. Elencava as seguintes necessidades: 1) desemprego; 2) incapacidade para o trabalho; 3) perda dos meios de subsistência (para pessoas não dependentes de emprego remunerado), 4) aposentadoria; 5) necessidades de casamento da mulher; 6) despesas de funeral; 7) infância; 8) doença ou incapacidade física (remediada por tratamento médico).

Esse Relatório propunha uma completa revisão do esquema de proteção social existente na Grã-Bretanha, o qual, embora entre 1920 e 1930 contemplasse esquemas de pensões, saúde e seguro-desemprego, não impedia que milhões de pessoas permanecessem na pobreza e ainda se submetessem aos humilhantes e degradantes testes de meios para obter assistência pública. Implementado pelo governo trabalhista de Clement Atlee, o Sistema de Seguridade Social inovou, de fato, por ser nacional e unificado e conter um eixo distributivo, além de abolir os testes de meio no âmbito da assistência social (PEREIRA, 2009, p. 93).

Uma das críticas ao documento é o fato de que a proposta de combate à imundície e à preguiça traziam um viés conservador do liberalismo de considerar o pobre como um indivíduo preguiçoso. Além disso, o terceiro princípio de Beveridge é visto como um ponto fraco do Relatório para Pereira (2009, p. 94), uma vez que significava “o estabelecimento de um mínimo nacional como padrão de sobrevivência, sendo que a definição desse padrão tinha a conotação de ínfimo de provisão”. A autora completa com as seguintes críticas:

Essa provisão mínima estava baseada no princípio da contribuição e de mínimos uniformes, referentes ao seguro; isto é, todos pagavam a mesma quantia para receber a mesma cobertura. Tal medida gerou déficit de recursos, além do baixo atendimento às necessidades sociais. Nesse sentido, o mínimo concebido por Beveridge, como um direito de todos, tinha o velho ranço liberal e, por conseguinte, deveria funcionar apenas como um incentivo ao trabalho e à autoprovisão (PEREIRA, 2009, p. 94).

Pereira (2009) considera que o terceiro princípio de Beveridge favoreceu nas décadas seguintes, juntamente com outros escritos do autor, os argumentos neoliberais de desresponsabilização do Estado com transferência das responsabilidades do Estado para sociedade civil. De acordo com Faleiros (2009, p.128), “esse mínimo [previsto por Beveridge] era inferior ao salário, para manter uma mão-de-obra barata e um estímulo ao trabalho, mantendo de certa forma, o princípio liberal da *less eligibility*, isto é, da situação mais desfavorável para os que não estão incorporados ao mercado de trabalho”.

Em relação ao desenvolvimento de sistemas de seguridade social pela emergência do Estado Social a partir das recomendações do Plano Beveridge, Faleiros (2009) argumenta que a apresentação deste documento deve ser contextualizada com a conjuntura social de superprodução capitalista acompanhada por intensos movimentos sociais⁴⁰. Critica, por exemplo, o fato de que os seguros sociais conservam as desigualdades sociais, não efetivando

⁴⁰ Sobre a expressão “seguridade social”, Behring e Boschetti (2006, p. 95-96) afirmam que “cabe ainda precisar que o termo *social security* (seguridade social), popularizado e universalizado após sua incorporação no Plano Beveridge, contudo, foi utilizado oficialmente pela primeira vez nos Estados Unidos, em 1935, pelo governo Roosevelt em seu *Social Security Act*, mas com sentido bastante restritivo em relação àquele atribuído posteriormente por Beveridge”.

a redistribuição de renda defendida por Beveridge em seu Relatório. O fato de distintos trabalhadores pagarem a mesma quantia faz com que proporcionalmente os ricos paguem menos pela proteção social em comparação aos pobres:

A grande crise de 1930 inspirou o keynesianismo que ainda hoje propõe a prevenção das crises do capitalismo pela manutenção de uma demanda efetiva constante. As políticas sociais seriam assim mecanismos eficazes de sustentação do poder aquisitivo mínimo das classes trabalhadoras, evitando-se a ruptura do processo produtivo e da acumulação capitalista. Esse mecanismo anti-crise, descrito no Plano Beveridge, durante a Segunda Guerra Mundial, propõe a segurança social do indivíduo (não da sociedade) do nascimento à morte. Propõe um seguro mínimo obrigatório que mantém as desigualdades sociais, cria novos mercados para a produção, estimulando o consumo e contribuindo para a “paz social”. Os seguros sociais ou a seguridade social completa de Beveridge não são mecanismos de redistribuição de renda. Eles conservam as desigualdades de salário, mantém as mesmas porcentagens de contribuição para as diferentes classes sociais e oferecem prestações desiguais segundo o lugar ocupado pelos contribuintes no processo produtivo (FALEIROS, 2009, p. 176).

A proposta trazida por Beveridge (1943) era de abolir a miséria depois da segunda guerra mundial, representando o seguro social compulsório seu principal método, seguido da assistência nacional e o seguro voluntário. Ou seja, tinha a crença de que o seguro social poderia realizar a redistribuição de renda. O Plano de Seguridade Social elaborado como conclusão do trabalho da Comissão Interministerial a qual presidiu “surgiu de uma diagnose da miséria – das circunstâncias nas quais nos anos que precederam a [...] [segunda] guerra, famílias e indivíduos ingleses podiam carecer dos meios de salutar subsistência” (idem, ibidem, p. 12). Após se avaliar as condições de vida das populações das principais cidades inglesas, ele declarou ter obtido os seguintes resultados, os quais coadunavam com uma perspectiva de coesão entre seguro e assistência social⁴¹:

⁴¹ Beveridge (1943) delineou os seguintes caminhos para abolição de miséria: “A abolição da miséria exige, primeiramente, um aperfeiçoamento no seguro estatal, ou seja, providências contra a interrupção e a perda de produtividade [...] *Para evitar que a interrupção ou destruição da capacidade produtiva conduza à miséria, é preciso aperfeiçoar os atuais projetos de seguro social em três direções: estendendo o seu alcance, a fim de abranger pessoas presentemente excluídas; ampliando os seus fins de cobrir riscos também atualmente excluídos; e aumentando as taxas de benefício.* A abolição da miséria exige, em segundo lugar, um ajustamento das rendas, tanto nos períodos de salário como nos de interrupção dele, às necessidades da família. Por outros termos: de uma ou de outra forma, é preciso que haja subsídios para as crianças. Sem esses subsídios, concedidos como parte do benefício ou adicionados a ele, a fim de socorrer as famílias numerosas – nenhum seguro social contra a interrupção de salários poderá vingar. Mas, se os subsídios para as crianças só forem concedidos quando se interromperem os salários, e não durante a vigência destes, surgirão dois males inevitáveis: primeiramente, uma substancial parcela de aguda miséria subsistirá entre os trabalhadores de salário baixo, que possuem famílias numerosas; em segundo lugar, as rendas serão maiores, em tais casos, durante o desemprego e outras interrupções do trabalho, do que durante o trabalho mesmo” (idem, ibidem, p. 13-14, grifos nossos).

Dentre todas as causas de miserabilidade, apontadas pela pesquisa, 3/4 a 5/6 – segundo o padrão preciso escolhido – eram atribuíveis à interrupção ou perda da produtividade. Praticamente, a parte restante, ou seja, 1/4 a 1/6 era devida à incapacidade de obter rendimentos proporcionais ao tamanho da família. Essas pesquisas foram feitas antes que as pensões suplementares houvesse reduzido o pauperismo entre as pessoas de idade avançada. Isso, porém, não prejudica a *principal conclusão de tais pesquisas: que a abolição da miséria requer uma dupla redistribuição das rendas, pelo seguro social e pelas necessidades da família* (BEVERIDGE, 1943, p. 11-12, grifos nossos).

Considera-se que o Plano Beveridge situa-se na contradição inerente às políticas sociais, uma vez que estas beneficiam simultaneamente a classe trabalhadora e a classe dominante. Apesar de conter características liberais, avançou em uma concepção inovadora de seguridade social mediante o combate à miséria e compreensão de que os modelos de seguros sociais não detinham amplo potencial de proteção social por se ancorar no trabalho assalariado. Por esse motivo, viu-se a necessidade de redimensionar o sistema de proteção social. Nesse sentido, Marshall (1967) opinou que a Inglaterra desenvolveu um modelo mais ampliado de seguro social “em virtude do princípio de cobertura universal de Beveridge que se seguiu à fragmentação da *Poor Law* em 1929” (idem, *ibidem*, p. 195). Este autor atribuiu o êxito do Relatório Beveridge à real necessidade de medidas pelo Estado em um contexto social periclitante do pós-segunda guerra mundial, que favoreceu o consenso da classe trabalhadora em torno de um Estado de Bem-Estar Social ou *Welfare State*. Assim, em relação ao Estado Social no contexto de escassez da Inglaterra, diz o autor:

Na Inglaterra [...] a solidariedade cresceu, sem uma solução de continuidade, durante a guerra e os primeiros anos de paz. O Relatório Beveridge foi um sucesso porque ofereceu, enquanto a guerra continuava, os motivos pelos quais a nação estava em luta. Os objetivos de guerra britânicos eram expressos em termos de justiça social. O Estado do Bem-Estar Social podia gozar de um consenso criado rapidamente. Mas o ponto crucial é, segundo penso, que o Estado do Bem-Estar Social nasceu num mundo de austeridade – de racionamento, controle de preços, aluguéis tabelados e casas requisitadas para dar abrigo aos desabrigados. Não que essas restrições ao mercado livre fossem consideradas boas em si mesmas e elementos desejáveis na nova ordem social. Algumas talvez e outras não. Mas elas ofereciam, como uma base para a legislação do bem-estar social, uma sociedade comprometida com a “participação justa” e com uma distribuição de renda real que se podia justificar racionalmente e não era o resultado imprevisível das forças supostamente cegas de um mercado competitivo no qual cada um tinha o direito de tomar para si tanto quanto pudesse. Foi como parte desse sistema de consumo controlado que os sindicatos se abstiveram de reivindicações salariais (MARSHALL, 1967, p. 200).

Marshall (1967) afirma que o plano de aposentadoria trazido por Beveridge foi elogiado pelas autoridades alemãs e francesas. No primeiro caso, apontando a justiça de se considerar os rendimentos de um indivíduo ao longo da vida, no momento da aposentadoria e, no segundo, contemplando também o primeiro, “não apenas porque seja justo, mas porque oferece um incentivo a uma atividade maior no mercado de trabalho” (idem, *ibidem*, p. 191). Ou seja, a perspectiva do trabalhador do recebimento futuro de uma aposentadoria favorece sua permanência no mercado de trabalho. Também a expectativa de receber uma renda compatível na aposentadoria com aquela de que se dispõe na fase laborativa, serve de estímulo para que o trabalhador busque auferir rendimentos cada vez mais elevados.

Entretanto, ao explicar as características dos seguros sociais, Marshall (1967) discorreu que a introdução da ideia de solidariedade no seguro social “solicita o reconhecimento das reivindicações com base numa vida inteira de trabalho dedicado à sociedade” (idem, *ibidem*, p. 197). Diante disso, ele considerava que a evocação dessa solidariedade era problemática porque, na prática, apenas uma classe encontra-se em desvantagem social, o que não poderá ser solucionado pelos seguros sociais. Assim, concluiu que “invoca-se a solidariedade para proteger uma classe na sociedade contra os perigos que ameaçam aquela classe apenas, os quais são inerentes à ordem social e não podem, aparentemente, ser eliminados dela” (idem, *ibidem*, p. 197).

Nessa perspectiva, Faleiros (2009, p. 50) discute sobre a dimensão ideológica da solidariedade atribuída aos seguros sociais nos países ao dizer que “em nome do direito à vida, os liberais utilizam uma linguagem de solidariedade coletiva para estabelecer um sistema de previdência social que cubra os riscos inerentes a uma economia de mercado (produção e consumo)”. Nesse sentido, convém recuperar a crítica feita por Silva (2012) sobre a dimensão ideológica da solidariedade atribuída aos seguros sociais, que também é feita por Faleiros (2009), conforme análise da influência do Relatório Beveridge nos países.

Na França, fala-se do estabelecimento de uma solidariedade entre aqueles que trabalham e aqueles que não trabalham, dos jovens com os velhos, dos sadios com os doentes. Esta visão liberal de cobertura dos riscos foi adotada, em larga escala, depois da grande crise de 1930. Então, os governos liberais tiveram de implantar um regime obrigatório (baseado no risco e não na culpa) financiado e de controle administrativo da força de trabalho. Mas esses regimes guardam, assim mesmo, o princípio da poupança, da capitalização, da diminuição dos custos, de uma gestão de mão-de-obra em grande escala. Além disso, podem manter dispendiosos serviços de profissionais e tecnocratas. (FALEIROS, 2009, p. 50-51).

Aprofundando o debate acerca das dimensões estruturais da análise da previdência social, Faleiros (2009) argumenta sobre a regulação exercida pelo Estado sobre o trabalhador mediante esta política social:

A previdência social ou os seguros sociais são formas de política social que foram desenvolvidas com o processo de exacerbação da contradição entre o capital e o trabalho. Os seguros sociais são políticas de reprodução da força de trabalho, de controle dos movimentos sociais de insubordinação dos trabalhadores à ordem estabelecida, de socialização pelo Estado dos custos de manutenção dos trabalhadores incapacitados ao trabalho, de prevenção das crises econômicas pelo estímulo à demanda e o consumo. Supõe, portanto, um processo de luta e de enfrentamentos, de conflitos vinculados às contradições mais profundas do processo de produção da acumulação e da legitimidade do bloco de poder (FALEIROS, 2009, p. 173).

Costuma-se atribuir ao período do pós-segunda guerra mundial a fase dos “anos de ouro” ou “anos gloriosos” do capital (1945-1975), porque houve aumento dos gastos sociais ao passo que também se observou elevado crescimento econômico. Esse período é também caracterizado como a transição do Estado Liberal para o Estado Social (PISÓN, 1998)⁴². Nesse contexto histórico, os modelos bismarckiano e beveridgiano exerceram influência sobre o mundo e se tornaram predominantes nos países capitalistas centrais. Influenciaram com intensidade diferenciada cada nação, inclusive os países periféricos, a depender dos objetivos, modo de financiamento e critérios de acesso aos direitos. Não há nos países, porém, um modelo “puro” de proteção social, ou seja, que tenha sido influenciado apenas por um daqueles modelos conforme afirmam Behring e Boschetti (2006)⁴³. Essas autoras explicam que “quando ocorre predomínio da lógica do seguro, os autores tendem a identificar o sistema como sendo de seguros ou bismarckiano; quando predominam amplos serviços não contributivos, tendem a identificá-lo como sistema beveridgiano ou de seguridade social, com base no Plano Beveridge (idem, ibidem, p. 99).

⁴² Para Pisón (1998), o Estado Social – também entendido como Estado protetor – corresponde a uma evolução do Estado Liberal. Além disso, pressupõe que a história e formação do Estado Social remontam à primeira metade do século XIX, em décadas de grandes acontecimentos no mundo como a primeira grande guerra e a pressão exercida pelo movimento operário. O Estado Social é visto como uma continuidade do Estado Liberal. O Estado Liberal e o Estado Social aparecem como expressões do Estado de Direito, o que se difere dos anteriores Estados autoritários, e pressupõe quatro características: 1) compreensão de que a lei é considerada vontade geral; 2) organização política no princípio da divisão de poder; 3) visão de que a Administração está submetida ao princípio da legalidade e 4) reconhecimento e garantia dos direitos fundamentais da pessoa humana. Enquanto o Estado Liberal emergiu no contexto da Revolução Francesa, o Estado Social é uma tendência da Segunda Guerra Mundial.

⁴³ Os países nórdicos (Suécia, Dinamarca, Noruega, Finlândia), por exemplo, são consensualmente reconhecidos pela predominância da lógica beveridgiana com sistema de proteção social universal público. Os países do Centro Sul da Europa ocidental (França, Alemanha, Áustria, Países Baixos, Itália, Portugal, Grécia e Espanha) são conhecidos pela prevalência da lógica bismarckiana. A seguridade social brasileira (previdência, assistência e saúde), por exemplo, é colocada como um modelo híbrido, que se situa entre o seguro e a assistência segundo Boschetti (2006).

Uma vez assinalado de forma breve o contexto de surgimento dos seguros sociais bismarckianos e da concepção ampliada para o combate à pobreza trazida por Beveridge, buscar-se-á identificar elementos trazidos em seu Relatório referentes à proteção social das mulheres. Acredita-se que, embora corresponda a um documento indicado para a realidade específica da Inglaterra em um contexto histórico de pós-guerra, a influência deste pelo mundo na formação de sistemas de proteção social justifica uma análise das propostas nele contidas que visavam a proteção social das mulheres, especialmente no que tange às donas de casa. Será interessante essa análise a fim de observar a influência desse documento nas iniciativas de proteção social às mulheres pela política de previdência social no Brasil, bem como para identificar, em outros casos, o atraso do país na elaboração de propostas para as donas de casa⁴⁴.

O contexto da Segunda Grande Guerra trouxe, pois, o aumento da pobreza e do quantitativo de mulheres viúvas e crianças órfãs, agudizando o cenário de crise do capital e reclamando a necessidade de transformações. Assim, a análise de Beveridge (1943) se situava em um contexto de baixo grau de natalidade britânica comparativamente à população idosa. Desse modo, incentivar medidas de proteção à maternidade e à infância poder-se-ia constituir um meio para frear a tendência de rápido declínio da população.

Em decorrência disso, no sumário do Plano de Seguridade Social⁴⁵, Beveridge (1943, p.14) mencionou que a principal característica deste Plano consistia em um “esboço de seguro social contra a interrupção e a destruição da capacidade produtiva e contra as despesas especiais decorrentes do nascimento, casamento e morte”. O autor considerava que este Plano estimulava o casamento e conseqüentemente contribuiria para o crescimento da natalidade no país, mediante políticas de proteção social que passariam necessariamente pela atenção à situação das donas de casa em uma perspectiva inovadora de consortes em relação aos maridos e não de “dependentes”.

No seu todo, o Plano de Seguridade Social constitui um estímulo ao casamento, ao invés de prejudicá-lo. *É reconhecida, em forma e substância, a situação das donas-de-casa, que são tratadas não como dependentes dos seus*

⁴⁴ Não se trata, porém, de colocar em um pedestal as propostas do inglês Beveridge na vã crença de que o Brasil poderia atingir o grau de desenvolvimento daquele país se as aplicasse. Sabe-se que a formação sócio-histórica do Brasil explica a sua condição permanente de país subdesenvolvido e dependente dos países de capitalismo avançado conforme afirmam os teóricos da teoria da dependência. Acredita-se, porém, que as experiências do contexto específico da Inglaterra possam contribuir para a discussão da previdência social sob a ótica de gênero proposta por este trabalho.

⁴⁵ O texto traduzido do Relatório Beveridge que foi consultado pela pesquisadora adotou o uso do termo “segurança social”. Todavia, pelas mesmas razões expostas por Boschetti (2006) de que essa expressão não se mostra adequada ao contexto brasileiro devido à herança do regime militar no país, substituir-se-á o termo por “seguridade social” em todas as ocorrências desta palavra nesta dissertação.

maridos, mas como consortes, que partilham das pensões e benefícios daqueles onde não há salários a partilhar. É reconhecida ainda a sua posição, e de maneira essencial, nas provisões mais amplas com que são atendidas as suas reais necessidades de viuvez e de desquite, na bonificação e no auxílio de maternidade, nos subsídios para os filhos e no tratamento médico, tanto da dona-de-casa como dos filhos por cuja vigilância é especial responsável. Embora se proponha que os subsídios para as crianças não só quando o parente responsável esteja empregado, como quando seus salários forem interrompidos, sejam pagos à custa do Tesouro Nacional e não da Caixa de Seguro Social, tal proposta se baseia [...] não num princípio, mas em motivos de ordem prática e financeira. Os subsídios para as crianças fazem parte do seguro social, constituindo uma despesa, cujas vantagens serão sentidas pelas mulheres casadas mais do que por qualquer outra classe de pessoas na sociedade. Nos próximos trinta anos, as mães de família terão uma obra vital a realizar, assegurando a continuação da raça britânica no mundo (BEVERIDGE, 1943, p. 82-83, grifos nossos).

O Plano Beveridge previa a criação de classificação dos beneficiários, o que também ocorreu em outros países como no Brasil a exemplo da classificação dos dependentes dos segurados da previdência social. Sobre esse aspecto, cabe recuperar análise de Faleiros (2009) de que, por meio das políticas sociais, o Estado costuma classificar o seu público-alvo como estratégia de fragmentação da população, visando à dispersão das lutas e tensões sociais. Assim, deve-se considerar que a diversificação dos direitos previdenciários, a partir de diferentes categorias de segurados, situa-se no contexto de diferenciação da classe trabalhadora:

É, principalmente, em função de certas categorias de população que as políticas sociais são apresentadas: os grupos-alvo, classificados ora por idade (crianças, jovens, velhos), ora por critérios de normalidade/anormalidade (doentes, excepcionais, inválidos, psicóticos, mães solteiras, desadaptados sociais, delinquentes, etc). Esse tipo de classificação das populações-alvo das políticas sociais, ao mesmo tempo em que as divide, tem por objetivo controlá-las e realizar uma etiquetagem que as isola e as caracteriza como tal (FALEIROS, 2009, p. 62).

No Informe Beveridge, as mulheres dedicadas apenas às tarefas domésticas em suas residências, foram consideradas público-alvo de direitos previdenciários, incluídas em uma classe específica de seguradas/os. Assim, já tendo sido feito anteriormente o alerta sobre os perigos da classificação do público-alvo das políticas sociais, deve-se pontuar que, nesse contexto, a população britânica foi dividida em seis classes, incluídas/os as/os trabalhadoras/es do mercado formal ou informal, bem como as donas de casa. Essa classificação feita por Beveridge (1943) representou um avanço para o ainda lento caminho de reconhecimento e valorização das atividades da esfera da reprodução social.

Relativamente ao seguro social, divide-se a população em quatro principais classes, no que toca à idade de trabalhar, e em duas outras classes, respectivamente abaixo e acima da idade produtiva, como se segue:

I. Empregados, isto é, pessoas cuja ocupação normal é um emprego, subordinado a um contrato de trabalho.

II. Pessoas que exercem outras profissões gratificadas, inclusive empregadores, comerciantes e trabalhadores das profissões liberais de toda espécie.

III. *Donas de casa, isto é, mulheres casadas em idade de trabalhar.*

IV. Outros profissionais de ofícios não-gratificados, em idade de trabalhar.

V. Pessoas abaixo da idade produtiva.

VI. Aposentados, acima da idade produtiva (BEVERIDGE, 1943, p. 17, grifos nossos).

Reiterava-se que a proteção social das mulheres casadas estaria assegurada pela contribuição de seus maridos ao sistema de seguro social que, por isso, seria maior que a dos solteiros, conforme afirmava Beveridge (1943, p. 19) ao discorrer sobre a natureza do seguro social: “cada cidadão, na idade de trabalhar, contribuirá na sua classe apropriada, conforme o seguro de que necessite; e se for uma mulher casada, competirá ao marido fazer as suas contribuições”. Quando se discute a situação atual das donas de casa que atuam exclusivamente no ambiente doméstico de suas residências, muito provavelmente continuará sendo os seus maridos os responsáveis por efetuar essas contribuições⁴⁶.

Além disso, foi em razão da perspectiva de associação imediata entre mulher casada e serviço doméstico não remunerado que emergiu a proposta de que a contribuição efetuada pelo empregador no plano de seguro de seus empregados fosse maior para os homens, uma vez que seria necessário assegurar direitos/despesas da esposa dele. Embora essa proposta reforçasse a naturalização da perspectiva da mulher casada de restrição ao ambiente familiar, era inovadora para a época no sentido de se considerar as necessidades das donas de casa. Por outro lado, poder-se-ia interpretar que, na prática, essa medida era uma forma de o Estado se eximir do ônus da proteção social dessa mulher, sobrecarregando o marido para tal. Entretanto, no caso de casais que não exercessem atividades remuneradas, apontava-se a possibilidade de uma contribuição conjunta, o que seria uma forma de facilitar o ingresso ao sistema de seguro a um menor custo, além de pressupor uma perspectiva de divisão de

⁴⁶ Na condição atual da legislação brasileira, a dona de casa é considerada uma segurada facultativa que não exerce atividade remunerada. Ora, se ela não tem rendimentos significa que provavelmente alguém, tal como o cônjuge ou companheiro, será o garantidor dos recolhimentos previdenciários. O problema se agrava quando os maridos não podem ou não querem dispendir recursos financeiros para assegurar a proteção de suas mulheres. Todavia, em caso de óbito deste, o direito da mulher receber Pensão por Morte, depende de que seu esposo ou companheiro tenha efetuado contribuições à previdência social. Assim, esse benefício deve ser visto como um justo direito da dona de casa em situação de viuvez, pois na ausência do esposo ficará sem segurança de renda.

responsabilidades familiares sobre a proteção social, sem que recaísse apenas sobre os homens.

Cada pessoa das classes I, II ou IV pagará uma simples contribuição de seguro, em selo ou num simples documento, cada semana ou combinação de semanas. Na classe I, o empregador também contribuirá, pregando o selo de seguro e deduzindo a cota do salário do empregado. *Diferirá a contribuição de uma a outra classe, de acordo com os benefícios concedidos, e será mais alta para os homens do que para as mulheres, a fim de assegurar os benefícios à classe III [das donas de casa]. [...] O amparo à maternidade e à viuvez, a separação e qualificação das pensões de aposentadoria serão asseguradas a todas as pessoas da classe III, pelas contribuições dos seus maridos; além do amparo à maternidade, as donas de casa que exercem atividades remuneradas receberão um seguro de maternidade, por treze semanas, a fim de que possam abster-se do trabalho antes e depois do parto [...] Haverá uma taxa conjunta para o homem e a mulher que não tiverem ofício gratificado. Quando não houver mulher, ou quando esta se ocupar de ofício gratificado, a taxa será inferior e singular; quando não houver esposa, porém, e o homem sustentar uma pessoa de idade superior à que dá direito aos subsídios da infância, aquela receberá também subsídios próprios (BEVERIDGE, 1943, p. 17-18, grifos nossos).*

Beveridge (1943) apontava também a importância do reconhecimento da ocupação das donas de casa dedicadas apenas ao trabalho doméstico não remunerado, uma vez que as atividades realizadas pelas mulheres fornecem as condições necessárias para que os homens atuem no mercado de trabalho. Nesse sentido, cabe resgatar que, atuação na esfera da reprodução social, as donas de casa contribuem indiretamente na produção de mais-valia no capitalismo.

Em nenhuma medida de política social, que considere os fatos, a grande maioria das mulheres casadas deve ser considerada como sem ocupação, num trabalho que, embora não remunerado, é vital, pois sem ele os respectivos maridos não poderiam ganhar a vida no trabalho, nem poderia sobreviver a nação. Diante desses fatos, o Plano de Seguro Social considera as mulheres casadas como uma classe especial de profissionais, vendo em marido e mulher uma unidade de associação. [...] Considera as contribuições do homem como feitas simultaneamente em nome dele e em nome de sua mulher – em nome, pois, de uma unidade de associação, onde cada uma das partes é essencial – e concede o benefício de seguro a essa unidade de associação. Determina o custeio de todos os diversos auxílios exigidos pela classe especial das donas-de-casa, em parte mediante as contribuições feitas pelos maridos e em parte mediante as contribuições feitas pelo homem e pela mulher antes e depois do casamento. A natureza dos auxílios concedidos depende da apreciação das condições econômicas e sociais do casamento (BEVERIDGE, 1943, p. 76-77, grifos nossos).

O conceito de “dona-de-casa” era ainda limitado por ser concebido como sinônimo de “mulher casada”. Todavia, ao longo do Plano Beveridge entende-se que essa associação de termos é feita porque o casamento foi apontado como inibidor da permanência da mulher no

mercado de trabalho, o que é reflexo das desigualdades de gênero. Nessa direção, Beveridge (1943) evidenciou o baixo quantitativo de mulheres inseridas no mercado de trabalho, o que logrou pouca melhora depois de 1931 na Inglaterra. Entretanto, nota-se o caráter conservador da perspectiva do autor ao pressupor que a atuação da mulher no mercado de trabalho era para elevação do padrão de renda familiar, exceto no caso de filhos, já que as condições básicas de subsistência já estariam asseguradas pelos seus esposos. Essa pode ter sido uma realidade em países de capitalismo avançado, mas não em países subdesenvolvidos como o Brasil, em que o impulso da inserção da mulher deveu-se muito mais à necessidade de complementação da renda familiar. Além disso, observa-se no contexto de baixa natalidade britânica, o enfoque à proteção à maternidade. Não se sabe, porém, em que medida a preocupação era em assegurar a civilização britânica pela reprodução social e/ou em reconhecer os direitos das mulheres.

Muitas mulheres casadas trabalharam em alguma profissão remunerada, antes do casamento; muitas delas abandonaram essa profissão quando se casaram, ou logo depois; todas as mulheres, com o casamento, adquirem um novo estado econômico e social com riscos e direitos diversos dos do tempo de solteiras. *No casamento, ganha a mulher um direito legal à manutenção por parte do marido como primeira linha de defesa contra os riscos que diretamente incidem sobre as mulheres solteiras; ao mesmo tempo ela assume os encargos de um serviço vital não remunerado, ficando exposta a novos riscos, inclusive o risco de terminar prematuramente a vida conjugal pela viuvez ou pelo desquite. No último recenseamento de 1931, 7/8 de todas as donas-de-casa, isto é, de todas mulheres casadas em idades de trabalhar, faziam do casamento a sua única ocupação; menos de 1/8 de todas as donas-de-casa tinha profissão lucrativa.* Depois de 1931, aumentou a proporção das mulheres casadas em profissões lucrativas, mas essa proporção era, provavelmente, de um pouco mais de 1/7, quando começou a guerra atual. *Além disso, mesmo se uma mulher casada, vivendo com o marido, tem ocupação remunerada, seja um emprego ou outra coisa qualquer, ela a exerce em condições bem distintas, sob dois aspectos, das de uma mulher solteira.* Primeiramente, seus salários podem ser interrompidos pelo nascimento de um filho. No interesse nacional, é importante que a interrupção pelo parto seja tão completa quanto possível; a mulher gestante não deve sofrer pressão econômica para continuar a trabalhar até quando puder, nem para voltar o mais depressa possível ao trabalho. Em segundo lugar, para a maioria das mulheres casadas, os salários de uma ocupação remunerada não têm a mesma significação que os mesmos salários para as mulheres solteiras. *A menos que haja filhos, os salários das donas-de-casa, em geral, são meios não de subsistência, mas de alcançar um padrão de vida acima do nível de subsistência,* como os elevados salários de um homem instruído, comparados como de um simples trabalhador; os subsídios para os filhos [...] tornarão isso uma realidade, na maioria dos casos futuros, mesmo onde houver filhos (BEVERIDGE, 1943, p. 77-78, grifos nossos).

Para as donas de casa, Beveridge (1943) previu direitos que abarcassem o papel reprodutivo das mulheres com o nascimento das/os filhas/os, mas também as situações de viuvez e divórcio. Assim, falava-se em assegurar direitos às mulheres em circunstâncias de separação conjugal, o que corresponderia a um grande avanço na legislação brasileira caso incorporasse essa causa. Afinal, a pobreza muitas vezes permeia a vida de mulheres divorciadas ou separadas, haja vista a anterior dependência econômica do marido por muitas delas⁴⁷. Ademais, até mesmo nos casos em que os maridos ficassem desempregados ou incapacitados permanentemente para o trabalho, as mulheres teriam direito a benefícios para não ficarem desprotegidas socialmente. Ressalta-se que, no caso das mulheres que também exercessem atividade remunerada, estas seriam mais favorecidas em alguns planos de seguro e menos em outros.

*Classificação das donas de casa numa classe distinta de profissionais, com direito a auxílios adequados às suas necessidades especiais, abrangendo: a) em todos os casos, [bonificação de casamento]⁴⁸, bonificação de maternidade, provisões para a viuvez e o desquite, pensões e aposentadoria; b) seguro contra o desemprego ou a invalidez dos maridos, se elas não exercerem profissões remuneradas⁴⁹; c) se exercerem profissões remuneradas, um seguro especial de maternidade, adicionado à bonificação, e seguros mais baixos contra o desemprego e a invalidez, tudo seguido da abolição das *Anomalies Regulations for Married Women* (BEVERIDGE, 1943, p. 25, grifos nossos).*

Beveridge (1943) defendia a abolição do sistema de seguros sociais da *Anomalies Regulations for Married Women* que existia à época, porque considerava que não atendia às necessidades das mulheres casadas, sobretudo no tange à maternidade, tomada como o principal objetivo do casamento. Criticava as regras de pensão então vigentes, pois dizia serem pouco favoráveis às mulheres com filhos em comparação àquelas sem dependentes⁵⁰.

⁴⁷ Mesmo as mulheres apelando para direitos civis de pensão alimentícia, nem sempre obtêm êxito haja vista critérios legais que, na maioria das vezes, favorecem os homens.

⁴⁸ Beveridge (1943) disse que essa seria uma proposta opcional e não primordial do seu Relatório. Além disso, ressalta-se que o entendimento de “bonificação” correspondia a uma prestação única de um benefício.

⁴⁹ Conforme determinava o Plano Beveridge (1943, p. 18): “O seguro de maternidade, para as donas de casa que também trabalham para ganhar dinheiro, terá taxa mais elevada do que a taxa simples para o desemprego e a incapacidade, enquanto o respectivo seguro, contra incapacidade e desemprego, dependerá de taxa inferior; haverá taxas especiais também para a viuvez. Com essas exceções, todas as taxas de seguro serão as mesmas, para homens e mulheres. A incapacidade, devida a doença ou acidente industrial, receberá o mesmo tratamento que todas as outras incapacidades, nas primeiras treze semanas; mas se a incapacidade continuar, após esse período, o seguro de incapacidade de taxa horizontal será substituído por uma pensão industrial, proporcional aos salários do indivíduo e sujeita a um mínimo e a um máximo”.

⁵⁰ Sobre o auxílio-tutelar às viúvas com filhos, dizia Beveridge (1943, p. 102): “A taxa de auxílio-tutelar proposto deve ser suficiente para, combinada com os subsídios para a infância, fazer face às necessidades de subsistência, mesmo que a viúva não possa exercer nenhuma ocupação lucrativa enquanto cuida dos filhos. Algumas viúvas, em tal situação, podem, não obstante, trabalhar e produzir, e querem fazê-lo. O justo princípio, nesses casos, parece ser – como propusemos para os salários das pessoas que recebem pensões de aposentadoria – a redução do auxílio, que permita à viúva reter em parte, mas não o total dos seus salários, em adição ao auxílio pleno”.

Também questionava o fato de que a proteção às mulheres nos casos de separações conjugais ficasse a cargo da assistência social.

A situação das mulheres casadas, nos atuais planos de seguro, não é satisfatória em grande parte porque esses planos não levaram na devida conta os efeitos do casamento, que dá nova situação econômica a todas as mulheres casadas. No seguro nacional de saúde, é facultado às mulheres reclamar, no primeiro ano de casamento, as contribuições feitas antes deste, embora as suas necessidades, nesse período inicial, não sejam substancialmente diversas das suas necessidades ulteriores. Foi-lhes fixada uma taxa mais baixa de seguro-doença, sem qualquer outra espécie de indenização; e, *embora a maternidade seja o principal objeto do casamento, não há, em nenhum caso, provisões adequadas para ela, sendo poucas ou nulas, as previstas para os casos de perda dos salários*. No seguro-desemprego, as mulheres podem igualmente reclamar, quando se casarem, as contribuições anteriormente feitas, com a importância total dos benefícios; mas, como uma barreira especial contra as reivindicações, surgem então as *Married Women's Anomalies Regulations*. A provisão feita para a viuvez é, a primeira vista, inadequada às necessidades reais, quando há filhos, e pródiga com necessidades irreais, quando não há filhos. *A provisão para a ruptura do casamento com o desquite ou o abandono do lar foi deixada a cargo da assistência pública* (BEVERIDGE, 1943, p. 78, grifos nossos).

Beveridge (1943) considerava que as mulheres casadas, mesmo que exercessem atividade remunerada, se manteriam na classificação de donas de casa ao mencionar sobre as formas de contribuição que poderiam fazer para os seguros sociais:

Donas-de-casa (Classe III) – São as mulheres casadas, na idade de trabalhar, que vivem com seus maridos. Qualquer dona-de-casa, que também exerça profissão lucrativa, seja, ou não, sob contrato de trabalho, poderá escolher entre a contribuição ordinária da Classe I (empregados) ou da Classe II (outros profissionais remunerados, autônomos) conforme o caso, e a situação de trabalhar como pessoa isenta de contribuir (BEVERIDGE, 1943, p. 198).

Todavia, Beveridge (1943) apontava que poucas mulheres casadas exerciam atividades remuneradas, razão pela qual, mesmo se as exercessem deveriam ter isenções de contribuições aos seguros sociais por serem, na maioria das vezes, realizadas sazonalmente.

A mulher que, depois do casamento, adotar profissão lucrativa, sob contrato de trabalho (Classe I), terá sempre direito a pedir isenção, isto é, deixar de pagar as suas próprias contribuições, embora o seu empregador continue pagando as dele. Quer ela peça ou não isenção, receberá o auxílio-maternidade. Se pedir, não terá direito aos auxílios de desemprego ou da incapacidade durante o casamento, nem à pensão de aposentadoria, exceto como membro de casal, isto é, exceto quando participa da pensão conjunta de aposentadoria. [...] Se, por outro lado, em lugar de pedir isenção, ela prefere

contribuir, poderá obter, mediante as condições de auxílio e de contribuição normal:

(a) auxílio de desemprego ou de incapacidade, em taxa reduzida, mas sujeito às mesmas condições que os demais segurados, isto é, sem qualquer das exigências das *Anomalies Regulations for Married Women*;

(b) pensão para a sua própria aposentadoria da profissão lucrativa, após os 60 anos, independentemente da idade e da profissão do marido.

A mulher casada poderá igualmente obter isenção, se exercer uma profissão lucrativa da Classe II (BEVERIDGE, 1943, p. 207).

O problema das isenções das contribuições era, portanto, o fato de que não teriam direito a auxílios de doença ou desemprego⁵¹. Dessa forma, as vantagens previdenciárias viriam acompanhadas por restrições de direitos. Caso desejassem usufruir desses direitos, teriam de contribuir para receber benefícios, mas estes seriam em valores reduzidos comparativamente aos homens e às mulheres solteiras. Apenas nas situações de afastamento do trabalho em razão da maternidade, receberiam auxílios financeiros melhores, reforçando o papel da mulher na esfera da reprodução social, conforme se segue:

Durante o casamento, a maioria das mulheres não exerce profissões lucrativas. A pequena minoria que tem empregos remunerados ou qualquer outra ocupação remunerada após o casamento, como vimos acima, requer tratamento especial, diverso do das mulheres solteiras assalariadas. O trabalho remunerado, em muitos casos, é intermitente; devemos permitir, então, que a mulher casada o exerça, isentando-se do pagamento das contribuições e sem adquirir, por conseguinte, qualquer direito a reclamar auxílios de doença ou desemprego. Mas se a mulher prefere contribuir e qualificar-se de novo para o seguro-desemprego e o seguro-doença, poderá fazê-lo, mas receberá esses auxílios numa proporção reduzida. Por outro lado, quer ela peça isenção, quer resolva contribuir, receberá sempre, quando abandonar o emprego no período do parto, e em aditamento à bonificação de maternidade concedida a todas as mulheres casadas, um auxílio de maternidade para 13 semanas, numa taxa acima da taxa normal do auxílio-desemprego e do auxílio-doença para os homens e mulheres solteiras (BEVERIDGE, 1943, p.79).

Para o caso das mulheres casadas que não exercessem atividades remuneradas ou aquelas que optassem pela isenção de contribuições, se fossem trabalhadoras remuneradas, Beveridge (1943) não defendeu o recebimento de um auxílio-doença, mas apenas medidas estatais provenientes da política de saúde para lhes dar assistência médica. Curioso que o autor admite de forma naturalizada a situação de confinamento da mulher aos afazeres

⁵¹ Discorda-se dessa visão de Beveridge, sendo que conforme se discutirá no último capítulo desta Dissertação, o Auxílio-Doença está entre o principal benefício requerido e concedido às donas de casa de baixa renda no Brasil. Além disso, diga-se de passagem, as/os empregadas/os domésticas/os remuneradas/os foram incluídas/os no Plano Beveridge na classe de trabalhadoras/es com direito ao Seguro Compulsório de Saúde e de Pensões, mas não na cobertura do Seguro-Desemprego, indicando a dificuldade histórica de acesso dessas/es trabalhadoras/es ao seguro-desemprego.

domésticos, o que as impede inclusive de dedicar tempo aos cuidados com a própria saúde. Entretanto, enfraquece o próprio argumento ao mencionar situações em que o socorro familiar e comunitário poderia ser considerado satisfatório para atender a essas mulheres, depreendendo-se que nem sempre haveria a necessidade da intervenção estatal.

A dona-de-casa que não exercer profissão lucrativa ou que ganhar tão pouco que prefira ficar isenta de contribuir, não perceberá o auxílio-incapacidade, no caso de doença, pois não terá perdido salários, dos quais dependa. Mas pode bem suceder que, na doença, ela se sinta impossibilitada de obter o necessário tratamento hospitalar, porque não pode afastar-se dos deveres domésticos. No serviço racional de saúde se devem, pois, incluir medidas capazes de socorrer as donas-de-casa, quando seja possível tornar eficiente o tratamento médico das mesmas. Tais medidas devem organizar-se como parte do serviço hospitalar e subordinar-se às recomendações do médico que envia a mulher para o hospital. Se necessário, poderia estender-se o serviço, levando-se à dona-de-casa o conveniente socorro, quando ela adoecer no lar. Parece difícil, contudo, sustentar a necessidade disto; para tais casos basta o socorro da família e da vizinhança. Caso diverso se verifica, porém, quando é importante vencer as dificuldades de hospitalização de um paciente, tão pronto quanto o requeira à saúde dele (BEVERIDGE, 1943, p. 207, grifos nossos).

Em relação ao seguro-desemprego, Beveridge (1943) criticava que as *Anomalies Regulations* da Inglaterra concedesse benefício para uma pessoa que não estava à procura do emprego, como era interpretada a situação das mulheres casadas. Entretanto, considera-se que se essas mulheres ficaram desempregadas com o casamento, deveriam continuar a receber esse benefício. Generalizar que o afastamento do trabalho era uma “opção” das mulheres ao se casarem significa desconsiderar o papel historicamente atribuído a estas como responsáveis pelos encargos domésticos familiares. Outra contradição é que, embora o Plano Beveridge defendesse a extinção do auxílio-doença ou redução do valor do benefício para as mulheres casadas que efetuassem contribuições, apontava que este era mais requerido por donas de casa comparativamente às mulheres solteiras, defendendo que o seu valor fosse maior para estas.

*No que toca à doença, mostrou a experiência que, em todas as idades, até a aposentadoria, têm sido sempre mais numerosos os pedidos de auxílio-doença por parte das mulheres casadas do que por parte das solteiras. A taxa de auxílio para as casadas foi reduzida, porque as mulheres solteiras, cujas necessidades durante a doença eram maiores pareciam pagar mais do que deviam. A lei das *Anomalies Regulations*, de 1931, veio corrigir o que constituía, indubitavelmente, um escândalo no seguro-desemprego: a percepção do auxílio-desemprego por parte das mulheres que, realmente, não procuravam nenhum emprego. Em distritos e indústrias, onde as mulheres casadas nunca se acostumaram a trabalhar, nem esperavam achar trabalho, a Caixa de Desemprego – antes das *Anomalies Regulations* – estava se tornando*

um meio de favorecer a vida dos jovens casais (BEVERIDGE, 1943, p. 81, grifos nossos).

Beveridge (1943) considerava que as mulheres solteiras com encargos domésticos não remunerados enquadravam-se em uma categoria da população designada por “outras classes de pessoas em idade de trabalhar (Classe IV)” (idem, ibidem, p. 198). Para o autor, as mulheres solteiras tinham mais necessidades do que as casadas como, por exemplo, a necessidade de retornar ao trabalho após o período de resguardo, razão pela qual necessitariam de maior proteção do Estado.

Na doença ou no desemprego, as donas-de-casa não precisam dos benefícios de indenização na mesma escala das mulheres solteiras, porque entre outras coisas, ela encontra no lar provisões necessárias, quer através dos salários dos maridos, quer através dos benefícios de seguro que este recebe pela interrupção dos salários respectivos. Em regra, elas não terão motivo tão forte como as outras assalariadas para voltar ao trabalho remunerado tão rapidamente possível (BEVERIDGE, 1943, p. 78, grifos nossos).

Beveridge (1943) considerava que uma diferenciação no valor dos benefícios entre mulheres casadas com atividades remuneradas e mulheres solteiras constituiria uma medida de equidade, uma vez que a mulher casada já se encontrava em vantagem em relação à solteira por contar com os recursos financeiros do marido.

Provavelmente poderá ser discutida a proposta de se pagar às donas-de-casa que exerçam profissões lucrativas uma taxa de auxílio inferior à taxa normal de desemprego e de incapacidade; contudo há poderosas razões práticas e de equidade a favor dessa alternativa. É inegável que as necessidades das donas-de-casa, em geral, são menores do que as das mulheres solteiras, quando desempregadas ou incapacitadas, porque, em qualquer hipótese, encontram o lar já provido pelos salários ou pelos benefícios de seguro dos maridos. As taxas de auxílio propostas neste Relatório se baseiam, em última análise, sobre as necessidades de subsistência, inclusive as despesas de aluguel, que já não surgem normalmente no caso das donas-de casa. Se fosse adotada a proposta examinada [...] – de pagar como auxílio, em cada caso individual, o aluguel atual, pelo qual é responsável a pessoa segurada desempregada ou incapacitada, juntamente com uma soma fixa para as despesas calculadas de alimentação, vestuário e outras necessidades – as mulheres casadas receberiam automaticamente menos do que as mulheres solteiras (BEVERIDGE, 1943, p.79-80, grifos nossos).

Assim, Beveridge (1943) justificava a ausência de direitos das mulheres casadas a benefícios em situações de doença e desemprego ou redução dos valores destes benefícios pelo fato de que teriam auxílios em decorrência do casamento. As mulheres que já tivessem

exercido atividades remuneradas, na prática, abririam mão das contribuições já efetuadas aos seguros sociais. Discorda-se de que as donas de casa não pudessem computar para efeito daqueles benefícios previdenciários as contribuições realizadas antes do casamento:

O princípio aqui adotado é que, no casamento toda mulher inicia uma vida nova relativamente ao seguro social. Ela adquire, desde logo, sob uma orientação de política social para as donas-de-casa, um direito – endossado ou adicionado ao seu primitivo documento de seguro – aos auxílios e bonificações estabelecidos no plano sob a denominação de Necessidades do Casamento (bonificação de casamento, bonificação de maternidade, provisões para a viuvez e o desquite, seguro contra o desemprego ou a incapacidade do marido, se ela própria não exercer ocupação remunerada). Não poderá mais reclamar os auxílios de desemprego e incapacidade para os quais contribuiu antes do casamento; deve adquirir tais direitos mediante novas contribuições, após o casamento. (BEVERIDGE, 1943, p. 78-79).

Ressalta-se que, de um lado, Beveridge (1943) considerava que as necessidades das mulheres solteiras eram maiores do que as das casadas, mas, por outro, apontava que a Lei das *Anomalies Regulations* prejudicava mais as mulheres casadas. Por isso, defendia a ausência de benefício por viuvez se não tivessem sido casadas legalmente⁵². Além disso, o sistema proposto discriminava as mulheres solteiras que, diferentemente das casadas, teriam que pagar para fazer jus a tratamento de saúde, aposentadoria e auxílio-funeral.

As Anomalies Regulations, contudo, tais como ainda subsistem, se defrontam com a objeção de que prejudicam as mulheres que se casam, em comparação com as mulheres que constituem família sem se casarem, sem dar às primeiras nenhuma vantagem compensadora. É uma objeção bem fundada, mas que já não se aplica ao plano racional de seguro unificado aqui proposto. Inteiramente à parte da bonificação e do auxílio de maternidade, o plano unificado concede vantagens à condição do casamento, que largamente compensam quaisquer perdas acarretadas pela taxação mais baixa do auxílio-desemprego e do auxílio-incapacidade para as mulheres casadas que exercem profissões lucrativas. A mulher solteira, que vive maritalmente, não receberá os benefícios da viuvez. Se exercer profissão lucrativa, pagará contribuições para todos os fins, inclusive para tratamento médico, pensão e auxílio-funeral – benefícios que, se fosse casada, ela receberia sem ter pago contribuições: e não terá a opção de isentar-se dos pagamentos como tem a mulher casada. Se não exercer profissão lucrativa, entrará na Classe IV e terá igualmente que contribuir para tratamento médico, pensão e abono-funeral, os quais receberia sem ter contribuído se fosse casada. Embora tenhamos proposto que o tratamento médico deve ser ministrado sem condições de contribuição, a responsabilidade legal da mulher solteira, na Classe IV, permanecerá e será reforçada se ela não ficar isenta por pobreza [...] Para a pensão, [entendida como aposentadoria], [a mulher solteira] terá que contribuir durante toda a vida produtiva; se não fizer isso, não ficará habilitada a receber pensão. As

⁵² Nos primórdios da previdência social no Brasil, no que tange aos requisitos mínimos para a concessão da Pensão por Morte, apenas as mulheres casadas civilmente tinham direito a este benefício previdenciário.

contribuições do homem, com o qual vive maritalmente, se o mesmo for casado com outra mulher, assegurarão as pensões e os demais benefícios à sua mulher legal; e se ele não for casado, suas contribuições de homem solteiro convergirão para os benefícios concedidos às mulheres casadas em geral (BEVERIDGE, 1943, p. 81-82, grifos nossos).

Beveridge (1943) também discorria sobre pensão ao casal em idade avançada, nesse caso entendida como benefício de aposentadoria, mediante as contribuições do marido. Interessante que nesse caso o benefício seria repartido entre o casal em caso de separação, o que é considerado algo positivo, uma vez que se sabe de muitas idosas que vivenciam situações de violência doméstica ou que, por quaisquer outros motivos, optariam pelo divórcio, mas não o fazem pela dependência econômica em relação ao homem.

Pensão de aposentadoria mediante as contribuições do marido – Quando marido e mulher atingirem, ambos, a idade de aposentadoria, poderão obter uma pensão conjunta de aposentadoria, que, embora normalmente paga a um dos dois, será considerada como pertencente a ambos e se dividirá igualmente no caso de separação. As contribuições pagas pelo marido, enquanto perdurar o casamento legal, se considerarão contribuições feitas em nome de sua mulher e para a pensão desta, quer viva ele ou não com ela. A mulher não terá direito à pensão, em virtude das contribuições do marido, só porque haja alcançado a idade de aposentadoria, se efetivamente não se aposentou. Se o marido alcançar a idade de aposentadoria e afastar-se do trabalho, enquanto a mulher ainda está abaixo dessa idade, só se pagará a pensão conjunta se ela estiver vivendo com ele e não exercer profissão remunerada. Isso será regulado por lei, exigindo-se uma duração mínima do casamento, antes do pedido de pensão conjunta (BEVERIDGE, 1943, p. 207).

Beveridge (1943) defendia a concessão de uma bonificação para as viúvas nos casos de morte dos chefes-de-família por acidentes de trabalho, o que é considerado uma medida indenizatória, além do recebimento da pensão por morte às mulheres. Além disso, mencionava auxílios em dinheiro para cobrir despesas com funerais, embora tivesse dúvidas se tal medida caberia ao seguro social compulsório ou voluntário.

Sustentamos também que se mantenha a diferenciação entre mortes de chefes-de-família devidas a acidente ou doença industrial e a mortes de chefes-de-família devidas a outras causas, concedendo-se uma bonificação industrial no primeiro caso, sujeita a ulterior consideração do montante, da colocação e do método de pagamento dessa bonificação, à luz das propostas gerais de seguro. Quando a morte do chefe-de-família for devida a causas diversas do acidente ou doença industrial, pode ser preciso, em muitos casos, senão na maioria deles, um abono em dinheiro, além do auxílio especial de viuvez. O pagamento feito em caso de morte, quando esta envolva não somente despesas de funeral, mas também perda do sustento – deve ser suficiente para cobrir as despesas de funeral e, ao mesmo tempo, para fazer uma dotação em dinheiro. De modo geral, todavia, é provável que isso constitua matéria antes para o seguro voluntário que para o compulsório; e, na verdade, através das companhias de seguro, os homens comumente procuram fazer o seguro

voluntário durante a vida, ou o fazem as mulheres, durante a vida dos respectivos maridos (BEVERIDGE, 1943, p. 101-102).

Beveridge (1943) apontava que a Comissão a qual presidiu era favorável ao rompimento da pensão vitalícia das mulheres mais jovens, opinião liberal da qual se discorda e que vem sendo resgatada pelo ideário neoliberal. A perspectiva de que a mulher viúva não deva ter pensão vitalícia, mas procurar emprego, desconsidera a própria visão de Beveridge (1943) que defendia a perspectiva da mulher como consorte no casamento (entendido como uma sociedade) e não como dependente do marido/segurado.

Assim, discordando do autor, defende-se que ainda que a mulher disponha de renda, isto é, não dependa economicamente do falecido marido, deva fazer jus a uma pensão em decorrência do óbito do esposo ou companheiro com quem convivia em união estável e que efetuou recolhimentos previdenciários ao longo da vida. Inegavelmente, o falecimento do segurado representará a queda do padrão de renda familiar da mulher, difícil de ser restabelecido no contexto das desigualdades de gênero, que se perpetuam no sistema capitalista. Mais grave ainda será a situação das donas de casa que dependiam economicamente do marido e que, com o falecimento deste, ficariam em situação de miséria se não fosse a proteção social pela política previdenciária.

A proposta de abandonar o presente sistema, no qual as pensões durante a vida ou até novo casamento são pagas às viúvas, independentemente das suas responsabilidades de família, foi sustentada porque quase todos os que, na Comissão, expressaram opiniões a este respeito. Em muitos casos, senão na maioria, essas opiniões, enquanto sustentavam que as viúvas em idade de trabalhar e que não tivessem filhos deviam consagrar-se ao trabalho e não receber pensões, acentuaram as dificuldades daquelas que enviuvavam em idade avançada, embora antes da idade mínima de aposentadoria, ou daquelas cujos filhos cessavam de ser dependentes quando já se achavam elas mais de 50 anos de idade, inclusive. Nesta difícil questão, após largo exame, o ponto de vista adotado por este Relatório é que não se conceda nenhum auxílio de direito. Considerando-se a tendência prospectiva da população, quanto à idade, não poderia admitir-se, sem grave período, em qualquer plano de seguro social, o princípio de que qualquer pessoa fisicamente apta para o trabalho pudesse aposentar-se e receber pensão antes de alcançar a idade mínima de aposentadoria – 60 anos para as mulheres, 65 para os homens. *Aquelas, cuja viuvez for devida a acidente ou doença industrial, serão amparadas pelos auxílios especiais, concedidos em tais casos. Aquelas que, na época da morte dos maridos, estiverem totalmente incapacitadas para o trabalho, terão o auxílio-incapacidade. Todas as outras viúvas que por qualquer outra razão, tendo acabado de receber o auxílio-viuvez, não forem capazes de trabalhar em profissão remunerada, utilizando quaisquer das suas possibilidades, serão amparadas pela assistência. O seguro permanente para a viuvez, independente dos encargos dos filhos e das necessidades, constitui matéria própria para o seguro voluntário, feito pelo marido* (BEVERIDGE, 1943, p. 102-103, grifos nossos).

Não se pode perder de vista a influência das desigualdades de gênero, que ainda hoje são responsáveis na sociedade por fornecer oportunidades de trabalho preferencialmente aos homens, relegando às mulheres ocupações mais desprestigiadas, que envolvem, na maioria das vezes, baixa remuneração. Se em pleno século XXI, com os avanços obtidos na inserção feminina no mercado de trabalho, não se defende a exclusão de pensão vitalícia, muito menos se pode concordar com a proposta trazida no Informe Beveridge, que visava ser implementada após a segunda guerra mundial.

Ao longo da discussão do Plano Beveridge, perceberam-se concepções amplas de seguridade social e outras restritas quanto ao combate às desigualdades de gênero, como em relação ao citado rompimento da pensão vitalícia às mulheres e à compreensão de que as donas de casa não deveriam ter direito a auxílio em caso de doença⁵³. No Brasil, porém, apenas após três anos da Constituição Federal de 1988 as donas de casa tiveram a possibilidade de contribuir voluntariamente com a previdência social, o que mostra um profundo atraso em relação ao que foi esboçado naquele plano de seguridade social para as mulheres, conforme se discutirá nos próximos capítulos.

Cabe, porém, considerar que as reflexões suscitadas pelo Plano Beveridge relativas à proteção social das mulheres consideravam as desigualdades de gênero, mas em uma perspectiva naturalizada da divisão sexual do trabalho⁵⁴. Contudo, o fato de que a Inglaterra buscava meios para se reconstituir no pós-segunda guerra implicava que a maternidade fosse protegida e, dessa forma, foram defendidos benefícios nesse intuito. Ainda que nesse contexto, chama a atenção que as donas de casa foram diretamente mencionadas no Informe Beveridge como sujeito de direitos no modelo de proteção por seguro social, o que faz com que se possa chamar de avançado esse documento, dentre outros aspectos.

Entretanto, convém que se discuta criticamente o fato de que o reforço à proteção social das mulheres no contexto de crise do capitalismo também significava um incentivo para

⁵³ Na fase de revisão desta Dissertação, após a defesa, foi publicada a Medida Provisória nº. 664, de 30/12/2014, revelando a atualidade do pensamento do liberal Beveridge, dentre outras coisas, sobre o fim da pensão vitalícia para viúvas jovens. De acordo com essa nova legislação, apenas terá direito à pensão vitalícia aquelas/es em que a expectativa de sobrevida à idade x do cônjuge, companheiro ou companheira, em anos for menor ou igual a 35 anos.

⁵⁴ Entretanto, no que tange ao que se concretizou do Plano Beveridge, Marshall (1967) defendia que o sistema de saúde inglês (*Nacional Health Service*) caracterizou mais o Estado de Bem-Estar Social na Inglaterra do que o modelo de seguro social por ter alcançado mais a perspectiva universalizante do acesso: “O *Health Service* nada tem a ver com relações de classe, pobreza, subsistência ou com os defeitos do sistema capitalista. Caracteriza a humanidade em luta contra os males naturais, como a medicina sempre o fez, suprime o mercado econômico e o substitui por um cálculo de necessidades, e aqueles que não se distinguem daqueles que recebem não por uma sabedoria superior, uma moral mais pura ou maior riqueza, mas por conhecimento e habilidade profissional. Isto, acredito, é o que ele representa na mente do público (idem, *ibidem*, p. 198-199).

que as donas de casa cooperassem com os capitalistas no sentido de prover as condições necessárias para a retomada dos lucros. Cooperando biologicamente com a reprodução social do trabalhador e provendo as condições necessárias para que os trabalhadores estivessem bem vestidos e alimentados para cumprimento de sua jornada de trabalho, estariam indiretamente cooperando com a extração da mais-valia. Além disso, o que parecesse excessivo gasto público e que poderia levar ao ócio, na visão liberal, seria suspenso.

Diante da necessidade de aprofundamento desse debate, o tópico seguinte resgatará a discussão marxista sobre o trabalho improdutivo, em que se buscará analisar a importância do trabalho doméstico desempenhado prioritariamente pelas mulheres para o sistema capitalista, na perspectiva do seu reconhecimento e valorização social. O revisitado Plano Beveridge, como foi visto, favoreceu a visibilidade do trabalho das mulheres na esfera da reprodução porque no contexto de declínio da natalidade no pós-segunda guerra faziam-se necessários incentivos de proteção social estatal para que fossem motivadas a (re)construir famílias. Entretanto, no cenário mais amplo, que abarca diversas culturas ao longo da história, o trabalho doméstico é marcado pela invisibilidade social.

1.2 Os dilemas que perpassam a invisibilidade do trabalho doméstico: análise marxista do trabalho improdutivo na esfera da reprodução social

O aspecto que mais se questiona e que interfere diretamente no acesso das trabalhadoras domésticas não remuneradas à previdência social e outros direitos sociais decorre da resposta à seguinte pergunta: afinal, a dona de casa trabalha? Pode-se dizer que o que ela realiza no ambiente doméstico é trabalho? Se é trabalho, é produtivo ou improdutivo e o que isso quer dizer? O objetivo dessa análise será contextualizar o papel que a dona de casa desempenha no modo de produção capitalista, assinalando não só que o que ela executa é trabalho como também indiretamente influencia na extração de mais-valia no conjunto das/os trabalhadoras/es assalariadas/os. Apesar disso, por reiteradas vezes, o que a dona de casa faz não é considerado trabalho, o que legitima o descaso do Estado para com essas mulheres.

Conforme Gama (2008), os estudos de gênero convergem, entre outras coisas, no reconhecimento da importância de inclusão do trabalho doméstico não remunerado nas análises do Estado Social, bem como no imperativo de ampliação de pesquisas comparativas sobre o impacto da intervenção estatal nos diversos países sobre a condição da mulher; e na consideração de que a divisão sexual e as ideologias de gênero repercutem nos sistemas de proteção social sobre as condições de vida de homens e mulheres a depender das

particularidades das diferentes configurações de Estado Social. Nesse sentido, é constante a tendência de se separar trabalho produtivo (da esfera mercantil) do trabalho improdutivo (tal como o da esfera familiar da reprodução social) reforçando a invisibilidade deste último. Acerca de importância da valorização do trabalho doméstico, dizem Freitas *et. al* (2010):

Se não fosse esse trabalho realizado no dia-a-dia pelas mulheres, não haveria força disponível para movimentar e sustentar o mundo. Para além da produção de bens e mercadorias, existe o trabalho de manutenção da vida e reprodução das pessoas, o chamado *trabalho na reprodução social*, que muitas vezes é realizado de maneira não remunerada, como é o trabalho doméstico (FREITAS *et. al*, 2010, p. 14, grifos nossos).

Diante do exposto e da necessidade de um debate que ajude a elucidar as contradições que perpassam a luta das donas de casa no acesso à previdência social, analisar-se-ão os pressupostos de Marx sobre a teoria do valor no capitalismo para, mais adiante, se fazer a discussão sobre trabalho produtivo e improdutivo. Nesse sentido, haverá o esforço da pesquisadora em correlacionar a temática com o trabalho doméstico remunerado e/ou não remunerado, com foco neste haja vista os intuítos desta Dissertação.

O ponto de partida de Marx (2013) para a análise do capitalismo foi a mercadoria, uma vez que ela satisfaz diversas necessidades humanas mediante valor de uso e de troca. Explicava que tudo aquilo que tem uma utilidade, detém valor de uso e que este “se efetiva apenas no uso ou no consumo” e “forma o conteúdo material da riqueza, qualquer que seja a forma social desta” (idem, *ibidem*, p.114).

O valor de uso é considerado por Marx (2013, p. 263) como “substrato material, suporte do valor de troca” na sociedade capitalista que, por sua vez, “aparece inicialmente como relação quantitativa, a proporção na qual valores de uso de um tipo são trocados por valores de uso de outro tipo, uma relação que se altera constantemente no tempo e no espaço” (idem, *ibidem*, p. 114). Além disso, explicava que o trabalho humano abstrato é condição necessária para haver produtos com valor de uso:

Assim, um valor de uso ou bem só possui valor porque nele está objetivado ou materializado trabalho humano abstrato. Mas como medir a grandeza de seu valor? Por meio da quantidade de “substância formadora de valor”, isto é, da quantidade de trabalho nele contida. A própria quantidade de trabalho é medida por seu tempo de duração, e o tempo de trabalho possui, por sua vez, seu padrão de medida em frações determinadas de tempo, como hora, dia, etc. [...] O trabalho que constitui a substância de valores é trabalho humano igual, dispêndio da mesma força de trabalho humana. A força de trabalho conjunta da sociedade, que se apresenta nos valores do mundo das

mercadorias, vale aqui como única força humana, embora consista em inumeráveis forças de trabalho individuais (MARX, 2013, p. 116-117).

Marx (2013) exemplificou que o valor de uso de um casaco não se altera por ser usado pelo alfaiate ou por seu freguês, mas é o mesmo em todas essas situações. Analogamente, pode-se dizer que o valor de uso do trabalho doméstico não muda pelo fato de ser remunerado ou não remunerado; ambos são força humana de trabalho com o fim de cumprir afazeres domésticos. O fato de haver a regulamentação da profissão de empregada doméstica na divisão social e hierarquizada do trabalho não significa que os valores de uso criados sejam diferentes do trabalho doméstico exercido historicamente de forma não remunerada pelas donas de casa. Em relação ao exemplo do casaco, isso equivale a dizer que não é profissão de alfaiataria que muda a relação entre o casaco e o trabalho que o produziu.

Para o casaco, é indiferente se ele é usado pelo alfaiate ou pelo freguês do alfaiate, uma vez que, ambos os casos, ele funciona como valor de uso. Tampouco a relação entre o casaco e o trabalho que o produziu é alterada pelo fato de a alfaiataria se tornar uma profissão específica, um elo independente no interior da divisão social do trabalho. Onde a necessidade de vestir-se o obrigou, o homem costurou por milênios, e desde muito antes que houvesse qualquer alfaiate. Mas a existência do casaco, do linho e de casa elemento da riqueza material não fornecido pela natureza teve sempre de ser mediada por uma atividade produtiva especial, direcionada a um fim, que adapta matérias naturais específicas a necessidades humanas específicas. Como criador de valores de uso, como trabalho útil, o trabalho é assim, uma condição de existência do homem, independente de todas as formas sociais, eterna necessidade natural de mediação do metabolismo entre homem e natureza e, portanto, da vida humana (MARX, 2013, p. 120).

A partir desse exemplo de Marx (2013), considera-se que ele não acharia uma transgressão ao seu pensamento se se optasse por dizer ao invés do “alfaiate” que a dona de casa, antes que se tivesse a consolidação da profissão de “costureira” – também comum às mulheres –, foi responsável pela criação de vestimentas. Esse trabalho historicamente delegado à mulher volta-se, portanto, para as necessidades humanas de vestir-se. A dona de casa ao transformar a natureza para produzir valores de uso como o faz também ao cozinhar, que demanda a manipulação de diversos ingredientes para o preparo, realiza a mediação com a natureza por meio do trabalho. Vê-se que a categoria “trabalho” é central na análise marxiana, uma vez que o ser humano sempre necessitou e sempre necessitará do trabalho para produzir os bens essenciais à sua subsistência.

Marx (2013) esclareceu como se mede a grandeza do valor de uso a partir da compreensão do tempo de trabalho socialmente necessário para produzi-lo:

Tempo de trabalho socialmente necessário é aquele requerido para produzir um valor de uso qualquer sob condições normais para uma dada sociedade e com o grau social médio de destreza e intensidade de trabalho. [...] Portanto, é apenas a quantidade de trabalho socialmente necessário ou o tempo de trabalho socialmente necessário para a produção de um valor de uso que determina a grandeza de seu valor. O valor de uma mercadoria está para o valor de qualquer outra mercadoria assim como o tempo de trabalho necessário para a produção de uma está para o tempo de trabalho necessário para a produção de outra (MARX, 2013, p. 117).

De acordo com Marx (2013), é o tempo de trabalho socialmente necessário à produção da mercadoria a referência para a determinação da grandeza de seu valor. Essa “determinação da grandeza de valor por meio do tempo de trabalho é, portanto, um segredo que se esconde sobre os movimentos manifestos dos valores relativos das mercadorias” (idem, *ibidem*, p. 150). Entretanto, Marx (2013, p. 118) dizia que “uma coisa pode ser valor de uso sem ser valor [...] quando sua utilidade não é mediada pelo trabalho” e cita exemplos advindos da natureza, como o ar, a madeira bruta, entre outros. Do mesmo modo, ressaltava que não se pode afirmar que todo trabalho útil mediado pelo ser humano constitui necessariamente uma mercadoria.

Uma coisa pode ser útil e produto do trabalho sem ser mercadoria. Quem, por meio de seu produto, satisfaz sua própria necessidade, cria certamente valor de uso, mas não mercadoria. Para produzir mercadoria, ele tem de produzir não apenas valor de uso, mas valor de uso para outrem, valor de uso social. O camponês medieval produzia a talha para o senhor feudal, o dízimo para o padre, mas nem por isso a talha ou o dízimo se tornavam mercadorias. Para se tornar mercadoria, é preciso que o produto, por meio da troca, seja transferido a outrem, a quem vai servir como valor de uso. Por último, nenhuma coisa pode ser valor sem ser objeto de uso. Se ela é inútil, também o é o trabalho nela contido, não conta como trabalho e não cria, por isso, nenhum valor (MARX, 2013, p. 118-119).

Entende-se que a atividade da dona de casa é, pois, um trabalho útil, que cria valores de uso, mas não produz mercadorias. Conforme Marx (2013, p. 119), trabalho útil é aquele “cuja utilidade se representa, assim, no valor de uso de seu produto, ou no fato de que seu produto é um valor de uso”. Depreende-se de Marx (2013) que se o trabalho doméstico não fosse útil sequer poder-se-ia considerá-lo como trabalho. Esse trabalho exercido pela dona de casa, diarista ou empregada doméstica cria valor de uso no âmbito da reprodução social da sua família ou até mesmo na família de um capitalista, mas não na esfera da produção capitalista em que se situa o trabalho assalariado exercido fora do âmbito da reprodução social e que convencionalmente é aquele reconhecido como “trabalho”.

A força de trabalho ou capacidade de trabalho para Marx (2013, p. 242) corresponde ao “complexo das capacidades físicas e mentais que existem na corporeidade, na personalidade viva de um homem e que ele põe em movimento sempre que produz valores de uso de qualquer tipo”. Além disso, Marx (2013, p. 255) conceituava que “o trabalho é, antes de tudo, um processo entre o homem e a natureza, processo este em que o homem, por sua própria ação, medeia, regula e controla seu metabolismo com a natureza”. Complementarmente, dizia que:

O processo de trabalho [...] é atividade orientada a um fim – a produção de valores de uso –, apropriação do elemento natural para a satisfação das necessidades humanas, condição universal do metabolismo em ter o homem e a natureza, perpétua condição natural da vida humana e, por conseguinte, independente de qualquer forma particular dessa vida, ou melhor, comum a todas as formas sociais. [...] Obviamente, a natureza universal do processo de trabalho não se altera em nada pelo fato de o trabalhador realizá-lo para o capitalista, e não para si mesmo (MARX, 2013, p. 261).

O trabalho doméstico possui valor de uso, pois tem uma utilidade social, que se volta para as necessidades humanas imediatas. Além disso, deve ser analisado como um trabalho concreto no conjunto de toda a força de trabalho humana, embora não se relacione de forma direta com a produção capitalista por não produzir mercadorias. Reitera-se, portanto, que a atividade realizada na esfera da reprodução social é considerada trabalho, porque nela há trabalho humano abstrato e dispêndio da força de trabalho humana. Para realização dos afazeres domésticos, as mulheres consomem energia, “dispêndio produtivo de cérebro, músculos, nervos, mãos, etc” (MARX, 2013, p. 121).

Todo trabalho é, por um lado, dispêndio de força humana de trabalho em sentido fisiológico, e graças a essa sua propriedade de trabalho humano igual ou abstrato ele gera o valor das mercadorias. Por outro lado, todo trabalho é dispêndio da força humana de trabalho numa forma específica, determinada à realização de um fim, e, nessa qualidade de trabalho concreto e útil, ele produz valores de uso (MARX, 2013, p. 124).

Para fazer alusão ao trabalho doméstico, convém analisar que a duração do dispêndio da força de trabalho humana da dona de casa volta-se para a família, a exemplo de Marx sobre os camponeses, não se constituindo em um tempo de trabalho voltado para a produção de mercadorias.

Um exemplo mais próximo é o da indústria rural e patriarcal de uma família camponesa que, para seu próprio sustento, produz cereais, gado, fio, linha, peças de roupa, etc. Essas coisas diversas se defrontam com a família como diferentes produtos de seu sustento familiar, mas não umas com as outras como mercadorias. Os diferentes trabalhos que criam esses produtos, a lavoura, a pecuária, a fiação, a tecelagem, a alfaiataria, etc. são, em sua forma

natural, funções sociais, por serem funções da família, que, do mesmo modo como a produção de mercadorias, possui sua própria divisão natural-espontânea do trabalho. As diferenças de sexo e idade, assim como das condições naturais do trabalho, variáveis de acordo com as estações do ano, regulam a distribuição do trabalho na família e do tempo de trabalho entre seus membros individuais. Aqui, no entanto, o dispêndio das forças individuais de trabalho, medido por sua duração, aparece desde o início como determinação social dos próprios trabalhos, uma vez que as forças de trabalho individuais atuam, desde o início, apenas como órgãos da força comum de trabalho da família (MARX, 2013, p. 153).

Marx (2013) reportou-se a Aristóteles para discorrer sobre a histórica falta de conceito de valor e defender que repousa na condição de trabalho humano a equivalência de todos os trabalhos que produzem os valores das mercadorias.

O fato de que nas formas dos valores das mercadorias todos os trabalhos são expressos como trabalho humano igual e, desse modo, como dotados do mesmo valor é algo que Aristóteles não podia deduzir da própria forma de valor, posto que a sociedade grega se baseava no trabalho escravo e, por conseguinte, tinha como base natural a desigualdade entre os homens e suas forças de trabalho. O segredo da expressão do valor, a igualdade e equivalência de todos os trabalhos porque e na medida em que são trabalho humano em geral, só pode ser decifrada quando o conceito de igualdade já possui a fixidez de um preconceito popular. Mas isso só é possível numa sociedade em que a forma-mercadoria é a forma universal do produto do trabalho e, portanto, também a relação entre os homens como possuidores de mercadorias é a relação social dominante. O gênio de Aristóteles brilha precisamente em sua descoberta de uma relação de igualdade na expressão do valor das mercadorias. Foi apenas a limitação histórica da sociedade em que ele vivia que o impediu de descobrir em que “na verdade” consiste essa relação de igualdade (MARX, 2013, p. 136).

Em seguida, Marx (2013) discorreu sobre o valor de troca de uma mercadoria:

O valor de uma mercadoria é expresso de modo independente por sua representação como “valor de troca”. Quando [...] dizíamos, como quem expressa um lugar-comum, que a mercadoria é valor de uso e valor de troca, isso estava, para ser exato, errado. A mercadoria é valor de uso – ou objeto de uso – e valor. Ela se apresenta em seu ser duplo na medida em que seu valor possui uma forma de manifestação própria, distinta de sua forma natural, a saber: a forma do valor de troca, e ela jamais possui essa forma quando considerada de modo isolado, mas sempre apenas na relação de valor ou de troca com uma segunda mercadoria de outro tipo. Uma vez que se sabe isso, no entanto, aquele modo de expressão não causa dano, mas serve como abreviação. Nossa análise demonstrou que a forma de valor ou a expressão de valor da mercadoria surge da natureza do valor das mercadorias, e não, ao contrário, que o valor e a grandeza de valor sejam derivados de sua expressão como valor de troca (MARX, 2013, p. 136).

Marx (2013, p. 132) considerava que “a forma de equivalente de uma mercadoria é a forma de sua permutabilidade direta com outra mercadoria”, pois o equivalente não tem

determinação quantitativa de valor em si mesmo, uma vez que “o valor de uso se torna a forma de manifestação de seu contrário, o valor”. Essa equivalência de uma mercadoria a partir da relação com outra ofusca uma relação social na concepção do autor:

Como a forma de valor relativa de uma mercadoria, por exemplo, o linho, expressa sua finalidade de ter valor como algo totalmente diferente de seu corpo e de suas propriedades, como algo igual a um casaco, essa mesma expressão esconde em si uma relação social. O inverso ocorre com a forma de equivalente, que consiste precisamente no fato de que um corpo de mercadoria, como o casaco, essa coisa imediatamente dada, expressa valor e, assim, possui por natureza forma de valor. [...] O corpo da mercadoria que serve de equivalente vale sempre como incorporação de trabalho humano abstrato e é sempre o produto de um determinado trabalho útil, concreto. Esse trabalho concreto se torna, assim, expressão do trabalho humano abstrato. Se o casaco, por exemplo, é considerado mera efetivação, então a alfaiataria, que de fato nele se efetiva é considerada mera forma de efetivação do trabalho humano abstrato (MARX, 2013, p. 134).

Diante do exposto, tem-se que trabalho doméstico desempenhado por uma dona de casa ou trabalhadora doméstica remunerada não produz um corpo de mercadorias que gere um equivalente. A ausência de um equivalente para o trabalho doméstico é revelador da ausência de valor de troca. Entretanto, essa atividade pressupõe trabalho humano, que é produtor de valor. O trabalho doméstico não é trocado por mercadorias, mas é um valor de uso que satisfaz necessidades humanas seja na família de uma dona de casa ou por aqueles que pagam uma empregada doméstica para fazê-lo no âmbito residencial.

O produto do trabalho é, em todas as condições sociais, objeto de uso, mas o produto do trabalho só é transformado em mercadoria numa época historicamente determinada de desenvolvimento: uma época em que o trabalho despendido na produção de uma coisa útil se apresenta como uma qualidade “objetiva”, isto é, como seu valor (MARX, 2013, p. 137).

Assim, tem-se que o trabalho doméstico não se converte de coisa útil para algo com valor de troca, porque não possui esse objetivo. A dona de casa ou empregada doméstica realizam trabalhos úteis não para serem vendidos por um produto equivalente no mercado, mas para satisfazerem necessidades humanas, embora no caso da segunda ela receba remuneração por isso. Não é porque o produto de um trabalho seja pago que necessariamente terá valor de troca, porque o valor de troca só se opera quando há produtos equivalentes a serem trocados e não há equivalente do trabalho doméstico não remunerado da dona de casa. Se, por sua vez, se estivesse falando de uma empresa de contratação de serviços domésticos, ter-se-ia o trabalho doméstico como um valor de troca na medida em que estaria sendo

concebido para atender a necessidades de outros produtores com demandas de serviços de limpeza, etc. Entretanto, não se está falando neste momento sobre o serviço doméstico organizado por um capitalista com o objetivo de enriquecimento, mas sobre o trabalho doméstico exercido por uma dona de casa ou empregada doméstica sem qualquer propósito capitalista.

Marx (2013) denunciou o caráter fetichista da mercadoria e seu segredo, afirmando que no capitalismo a relação social entre os produtores de mercadorias se reveste de uma relação entre coisas:

O caráter misterioso da forma-mercadoria consiste, portanto, simplesmente no fato de que ela reflete aos homens os caracteres sociais de seu próprio trabalho como caracteres objetivos dos próprios produtos do trabalho, como propriedades sociais que são naturais a essas coisas e, por isso, reflete também a relação social dos produtores com o trabalho total como uma relação social entre os objetos, existente à margem dos produtores. É por meio desse quiproquó que os produtos do trabalho se tornam mercadorias, coisas sensíveis-suprassensíveis ou sociais. [...] A forma-mercadoria e a relação de valor dos produtos do trabalho em que ela se representa não tem, ao contrário, absolutamente nada a ver com sua natureza física e com as relações materiais que dela resultam. *É apenas uma relação social determinada entre os próprios homens que assume, para eles, a forma fantasmagórica de uma relação entre coisas* (MARX, 2013, p. 147, grifos nossos).

O capitalismo por meio do fetiche da mercadoria oculta as relações sociais envolvidas na produção social. Além disso, Marx argumentava que as relações de troca entre produtos do trabalho realizados independentemente confere a transformação dos objetos de uso em mercadorias:

Os objetos de uso só se tornam mercadorias porque são produtos de trabalhos privados realizados independentemente uns dos outros [...] [que] só atuam efetivamente como elos do trabalho social total por meio das relações que a troca estabelece entre os produtos do trabalho e, por meio destes, também entre os produtores. [...] Somente no interior de sua troca os produtos do trabalho adquirem uma objetividade de valor socialmente igual, separada de sua objetividade de uso, sensivelmente distinta. Essa cisão do produto do trabalho em coisa útil e coisa de valor só se realiza na prática quando a troca já conquistou um alcance e uma importância suficientes para que se produzam coisas úteis destinadas à troca e, portanto, o caráter de valor das coisas passou a ser considerado no próprio ato de produção. A partir desse momento, os trabalhos privados dos produtores assumem, de fato, um duplo caráter social. Por um lado como trabalhos úteis determinados, eles têm de satisfazer uma determinada necessidade social e, desse modo, conservar a si mesmos como elos do trabalho total, do sistema natural-espontâneo da divisão social do trabalho. Por outro lado, eles só satisfazem as múltiplas necessidades de seus próprios produtores na medida em que cada trabalho privado e útil particular é permutável por qualquer

outro tipo útil de trabalho privado, portanto, na medida em que lhe é equivalente (MARX, 2013, p. 148).

É bom frisar, todavia, que “o valor de uso jamais pode ser considerado como finalidade imediata do capitalista tampouco pode sê-lo o lucro isolado, mas o incessante movimento do lucro” (MARX, 2013, p. 229). A partir dessa compreensão, deduz-se que o trabalho doméstico exercido por sua esposa ou trabalhadora remunerada não interessa diretamente ao capitalista, já que não lhe trará dividendos. De acordo com Marx (2013, p. 263), o capitalista “quer produzir não só um valor de uso, mas valor, e não só valor, mas também mais-valor”.

Considerando que o trabalho doméstico não gera mais-valor, pode-se compreender que as mulheres ocupadas em atividades cujo fim último do processo de trabalho que desempenham seja satisfazer necessidades básicas, não sejam valorizadas no capitalismo. Todavia, a dona de casa é aquela que abriu mão de vender sua força de trabalho (que detém valor de troca) ao capitalista para fornecer valores de uso à sua família. É o contrário do que faz o “trabalhador livre”, que abdica do valor de uso de sua mão-de-obra para vendê-la ao capitalista.

O vendedor da força de trabalho, como vendedor de qualquer outra mercadoria, realiza seu valor de troca e aliena seu valor de uso. Ele não pode obter um ser abrir mão do outro. O valor de uso da força de trabalho, o próprio trabalho, pertence tão pouco a seu vendedor quanto o valor de uso do óleo pertence ao comerciante que o vendeu (MARX, 2013, p. 270).

Segundo Marx (2013), o trabalho útil produz sempre o mesmo valor no mesmo período de tempo, mas pode produzir uma quantidade maior ou menor de valores de uso a depender da alteração nos níveis de produtividade. Nesse caso, pode-se dizer que a criação de eletrodomésticos, de um lado, facilitou o trabalho da dona de casa, que teve reduzido o tempo para, por exemplo, lavar e passar roupas após o advento da máquina de lavar e ferro elétrico. Mas a criação desses utensílios domésticos desenvolveu-se no período de inserção da mulher no mercado de trabalho e, apesar de terem facilitado o desempenho dos afazeres domésticos, esses produtos não significaram a partilha do trabalho doméstico entre homens e mulheres, mas uma atenuação da fatigante dupla jornada de trabalho.

Naturalmente, a força produtiva é sempre a força produtiva de trabalho útil, concreto, e determina, na verdade, apenas o grau de eficácia de uma atividade produtiva adequada a um fim, num dado período de tempo. O trabalho útil se torna, desse modo, uma fonte mais rica ou mais pobre de produtos em proporção direta com o aumento ou queda de sua força produtiva. [...] O

mesmo trabalho produz, nos mesmos períodos de tempo, sempre a mesma grandeza de valor, independentemente da variação da força produtiva. Mas ele fornece, no mesmo espaço de tempo, diferentes quantidades de valores de uso: uma quantidade maior quando a produtividade aumenta e menor quando ela diminui. A mesma variação da força produtiva, que aumenta a fertilidade do trabalho e, com isso, a massa dos valores de uso por ele produzida, diminui a grandeza de valor dessa massa total aumentada ao reduzir a quantidade de tempo de tempo de trabalho necessário à sua produção. E vice-versa (MARX, 2013, p. 123).

Outro aspecto a se considerar é que a sociedade se organiza a partir de diversos trabalhos úteis, caracterizando uma divisão social do trabalho. Segundo Marx (2013, p. 120), “tal divisão é condição de existência da produção de mercadorias, embora esta última não seja, inversamente, a condição de existência da divisão social do trabalho”. A divisão social do trabalho, não decorre, portanto, do surgimento da mercadoria, mas constitui historicamente a forma de organização da sociedade para produção de bens que satisfaçam as necessidades de subsistência. Há que se considerar que “apenas produtos de trabalhos privados, separados e mutuamente independentes uns dos outros confrontam-se como mercadorias” (idem, ibidem, p. 120).

Embora tenha sido dito que o trabalho realizado pela dona de casa não atua como um tempo de trabalho socialmente necessário para produção de mercadorias, pode-se dizer que ele atua no tempo de trabalho destinado à reprodução social dos componentes da família que vendem sua força de trabalho ao capitalista. Esse tempo de trabalho destinado à reprodução social do trabalhador é também contabilizado como parte do valor da força de trabalho. A mulher contribui indiretamente com o capitalista na medida em que atua na produção de valores de uso para a satisfação das necessidades de subsistência dos trabalhadores.

O valor da força de trabalho, como o de todas as outras mercadorias, é determinado pelo tempo de trabalho necessário para a produção – e, conseqüentemente, também para a reprodução – desse artigo específico. Como valor, a força de trabalho representa apenas uma quantidade determinada do trabalho social médio nela objetivado. A força de trabalho existe apenas como disposição do indivíduo vivo. A sua produção pressupõe, portanto, a existência dele. Dada a existência do indivíduo, a produção da força de trabalho consiste em sua própria reprodução ou manutenção. Para sua manutenção, o indivíduo vivo necessita de certa quantidade de meios de subsistência. Assim, o tempo de trabalho necessário à produção da força de trabalho corresponde ao tempo de trabalho necessário à produção desses meios de subsistência, ou, dito de outro modo, o valor da força de trabalho é o valor dos meios de subsistência necessários à manutenção de seu possuidor (MARX, 2013, p. 245).

A forma de atuação da mulher na esfera da reprodução social vai depender da cultura, mas não vai alterar fundamentalmente o fato de que, conforme Freitas *et. al* (2010), apoiadas em ideias da feminista francesa Michelle Perrot, o papel atribuído à mulher ao longo da história nas mais diversas culturas voltou-se para a sua responsabilização com as atividades relacionadas aos cuidados com os familiares e os afazeres domésticos. O fenômeno da divisão sexual do trabalho é, pois, internacional.

Partindo da análise sobre o Japão, Hirata (2012) argumenta que no nível da escrita já é possível identificar suas manifestações. Ao explicar o significado de combinações de ideogramas chineses utilizados pelos japoneses, demonstra que são associadas às mulheres expressões que remetem à economia, à tranquilidade, à segurança e ao esforço, sobretudo no que tange ao trabalho doméstico.

Além disso, os ritos de passagem e símbolos da cultura japonesa operam desde a infância sobre as mulheres e até mesmo antes do início da escolarização das crianças para que haja uma aceitação natural da divisão sexual do trabalho doméstico e assalariado. O desempenho de artes domésticas, por exemplo, disciplinam as mulheres para as tarefas produtivas e reprodutivas, a exemplo da cerimônia do chá, costura do quimono, caligrafia, dança e canto tradicionais, bem como da atividade do arranjo de flores (considerada importante para as mulheres de todas as classes), identificadas como aquelas com maior destreza para essa atividade (HIRATA, 2012).

Nesse sentido, Marx (2013) argumentava que os meios de subsistência necessários à reprodução social dos trabalhadores variam para cada país em cada contexto histórico.

A quantidade dos meios de subsistência tem, portanto, de ser suficiente para manter o indivíduo trabalhador como tal em sua condição normal de vida. As próprias necessidades naturais, como alimentação, vestimenta, aquecimento, habitação, etc., são diferentes de acordo com o clima e outras peculiaridades naturais de um país. Por outro lado, a extensão das assim chamadas necessidades imediatas, assim como o modo de sua satisfação, é ela própria um produto histórico e, por isso, depende em grande medida do grau de cultura de um país, mas também depende, entre outros fatores, de sob quais condições e, por conseguinte, com quais costumes e exigências de vida se formou a classe dos trabalhadores livres num determinado local. Diferentemente das outras mercadorias, a determinação do valor da força de trabalho contém um elemento histórico e moral. No entanto, a quantidade média dos meios de subsistência necessários ao trabalhador num determinado país e num determinado período é algo dado. [...] O valor da força de trabalho se reduz ao valor de uma quantidade determinada de meios de subsistência e varia, portanto, o valor desses meios de subsistência, isto é, de acordo com a magnitude do tempo de trabalho requerido para a sua produção (MARX, 2013, p. 246-247).

Nessa direção, Albarracín (1999) inclui o trabalho doméstico na compreensão de produto socialmente necessário para a subsistência humana. Considerando que é importante a criação de objetos e produtos para as necessidades humanas básicas dos trabalhadores, tais como alimentação e vestuário, há que se considerar que “do total de horas de trabalho exigidas para a sobrevivência, uma parte é realizada pela mulher em sua casa; do produto total necessário para a sobrevivência da sociedade, uma parte será obtida com o trabalho doméstico” (idem, *ibidem*, p. 46). Em outras palavras, a autora (1999, p. 46) afirma mais claramente: “o trabalho doméstico é a vertente do trabalho dedicado a produzir meios de subsistência; uma parte do trabalho necessário”.

Além disso, quando se fala em reprodução social dos trabalhadores, Marx (2013) mencionava a necessidade de procriação, uma vez que a força de trabalho humana também perece. Desse modo, pode-se perceber a importância indireta do trabalho feminino para o capitalista pelo fato de que a mulher é responsável por um trabalho útil que satisfaz as necessidades de subsistência dos trabalhadores e também por uma condição biológica particular de que por meio da decisão dela se pode garantir a perpetuação da humanidade.

O proprietário da força de trabalho é mortal. Portanto, para que sua aparição no mercado de trabalho seja contínua, como pressupõe a contínua transformação do dinheiro em capital, é preciso que o vendedor de força de trabalho se perpetue, “como todo indivíduo se perpetua na procriação”. As forças de trabalho retiradas do mercado por estarem gastas ou mortas têm de ser constantemente substituídas, no mínimo, por uma quantidade igual de novas forças de trabalho. A quantidade dos meios de subsistência necessários à produção da força de trabalho inclui, portanto, os meios de subsistência dos substitutos dos trabalhadores, isto é, de seus filhos, de modo que essa peculiar raça de possuidores possa se perpetuar no mercado (MARX, 2013, p. 246).

De acordo com Marx (2013), os meios de subsistência servem para que o trabalhador mantenha a sua força de trabalho em ação, mas o capitalista não se preocupa em que o consumo dos trabalhadores seja adequado e satisfatório às necessidades humanas básicas, mas que seja o necessário para a sobrevivência, conforme afirma:

Dentro dos limites do absolutamente necessário, portanto, o consumo individual da classe trabalhadora é a reconversão dos meios de subsistência, alienados pelo capital em troca de trabalho, em nova força de trabalho a ser explorada pelo capital. Tal consumo é produção e reprodução do meio de produção mais indispensável ao capitalista: o próprio trabalhador. [...] O capitalista pode abandonar confiadamente o preenchimento [da] condição ao impulso de autoconservação e procriação dos trabalhadores. Ele apenas se preocupa em limitar ao máximo o consumo individual dos trabalhadores, mantendo-os nos limites do necessário, e está muito longe daquela

rusticidade sul-americana que obriga o trabalhador a ingerir alimentos mais nutritivos, em vez de outros menos nutritivos (MARX, 2013, p. 647).

Para aprofundamento da discussão da valorização da mercadoria, faz-se necessário recuperar categorias teóricas marxistas de “trabalho produtivo” e “trabalho improdutivo” – sendo nesta em que a dona de casa está inserida – para compreensão da desvalorização do trabalho doméstico na sociedade capitalista. Ressalta-se, porém, que não se tem a pretensão de apresentar em profundidade as diversas interpretações dadas por marxistas e não marxistas às referidas categorias, pois isso extrapolaria as intenções precípuas desta pesquisa. De acordo com Iamamoto (2010, p. 72) “o debate sobre o trabalho produtivo e improdutivo é uma das temáticas mais controversas e eivadas de equívocos entre os analistas de Marx”.

Inicialmente, deve-se tomar por referência que a produção capitalista abrange o ciclo de conversão do dinheiro em capital dentro da esfera da circulação de mercadorias “porque é determinado pela compra da força de trabalho no mercado” e fora dela “pois essa apenas dá início ao processo de valorização, que tem lugar na esfera da produção” (MARX, 2013, p. 271). Sobre o processo de valorização da mercadoria, diz Marx (2013):

Vê-se que a diferença, anteriormente obtida com a análise da mercadoria, entre trabalho como valor de uso e o mesmo trabalho como criador de valor, apresenta-se, agora, como distinção dos diferentes aspectos do processo de produção. O processo de produção, como unidade dos processos de trabalho e de formação de valor, é processo de produção de mercadorias; como unidade dos processos de trabalho e valorização, ele é processo de produção capitalista, forma capitalista da produção de mercadorias (MARX, 2013, p. 273).

De acordo com Marx (2013) em relação à produção capitalista, há que se considerar que “a aplicação de mais-valor como capital ou a reconversão de mais-valor em capital se chama acumulação capitalista” (idem, ibidem, p. 655). Ademais, considera que “um fator importante na acumulação do capital é o grau de produtividade do trabalho social” (idem, ibidem, p. 679), de modo que “apenas na forma de seu modo peculiar de trabalho produtivo” o trabalhador adiciona tempo de trabalho e valor ao produto elaborado por ele (idem, ibidem, p. 277). Convém, pois, detalhar como o trabalho produtivo adiciona valor:

A antiga forma de seu valor de uso desaparece, mas apenas para reaparecer numa nova forma. Ora, ao tratarmos de processo de formação de valor, vimos que, quando um valor de uso é efetivamente consumido na produção de um novo valor de uso, o tempo de trabalho necessário à produção de um valor de uso já consumido constitui parte do tempo necessário à produção do novo valor de uso, e é, portanto, o tempo de trabalho transferido ao novo produto

pelo meio de produção consumido. Assim, se o trabalhador conserva os valores dos meios de produção consumidos ou os transfere ao produto como seus componentes de valor, ele não o faz por meio da adição de trabalho em geral, mas por meio do caráter particularmente útil desse trabalho adicional, por meio de uma específica forma produtiva. É na forma de uma atividade produtiva orientada a um determinado fim, como a fiação, a tecelagem ou a forjura, que o trabalho, por seu simples contato com os meios de produção, desperta-os do mundo dos mortos, anima-os em fatores do processo de trabalho e se combina com eles para formar novos produtos (MARX, 2013, p. 278).

Dessa forma, vê-se que no capitalismo os valores de uso originais dos produtos desaparecem para dar forma a novos produtos, aos quais pelo trabalho humano, é adicionado valor. Dizia Marx (2013, p. 284) que “a capacidade de conservar valor ao mesmo tempo que adiciona valor é um dom natural de trabalho em ação, do trabalho vivo, um dom que não custa nada ao trabalhador, mas é muito rentável para o capitalista, na medida em que conserva o valor existente do capital”. Por outro lado, chama a atenção para o fato de que “esse novo valor não faz mais que repor o dinheiro desembolsado pelo capitalista na compra de força de trabalho e gasto pelo trabalhador em meios de subsistência” (idem, *ibidem*, p. 285).

Na explicação sobre a valorização do capital, Marx (2013) apresenta as categorias de capital constante e capital variável, sendo que o significado delas expressa com muita semelhança vocabular o que ocorre na relação de cada uma com o processo de produção. Assim, o capital constante é aquela parte constante do capital “que se converte em meios de produção, isto é, matérias-primas, matérias auxiliares e meios de trabalhos, [e] não altera sua grandeza de valor no processo de produção” (MARX, 2013, p. 286). O capital variável é aquele que se altera sob diversos determinantes, que é composto pela força de trabalho, que “modifica seu valor no processo de produção” (idem, *ibidem*, p. 286). Acrescenta Marx (2013):

[A força de trabalho] não só reproduz o equivalente de seu próprio valor, como produz um excedente, um mais-valor, que pode variar, sendo maior ou menor sob determinadas circunstâncias. Essa parte do capital transforma-se continuamente de uma grandeza constante numa grandeza variável. Denomina-o, por isso, parte variável do capital, ou mais sucintamente: capital variável. Os mesmos componentes do capital, que, do ponto de vista do processo de trabalho, distinguem-se como fatores objetivos e subjetivos, como meios de produção e força de trabalho, distinguem-se, do ponto de vista do processo de valorização, como capital constante e capital variável (MARX, 2013, p. 286).

O tempo de trabalho excedente do trabalhador constitui a parcela da jornada de trabalho ou o segundo período do processo de trabalho em que ele “trabalha além dos limites do trabalho necessário, [o que Marx denominada de “mais-trabalho”], [o que] custa-lhe, de certo,

trabalho, dispêndio de força de trabalho, porém não cria valor algum para o próprio trabalhador, [mas] ele gera mais-valor, que, para o capitalista, tem todo o charme de uma criação a partir do nada” (MARX, 2013, p. 293).

Marx (2013) explica que no capitalismo o processo de trabalho vai se organizando cada vez mais pelo “caráter cooperativo do processo de trabalho e é necessariamente acompanhada da ampliação do conceito de trabalho produtivo e de seu portador, o trabalhador produtivo” (idem, ibidem, p. 577). Nesse contexto, “o produto, que antes era o produto direto do produtor individual, transforma-se num produto social, no produto comum de um trabalhador coletivo” (idem, ibidem, p. 577).

Segundo Marx (2013, p. 575), “só é produtivo o trabalhador que produz mais-valor para o capitalista ou serve à autovalorização do capital”. Ou seja, a característica intrínseca do trabalhador produtivo consiste em que ele produz mais-valor. Desse modo, na circunstância em que ele deixa de ter uma atuação que vise a valorização do capital, será descaracterizado da condição de trabalhador produtivo, ou seja, tornar-se-á um trabalhador improdutivo.

Segundo Iamamoto (2010, p.76), recuperando exemplo de Marx, “o mesmo tipo de trabalho pode ser produtivo ou improdutivo: a cantora que vende seu canto é improdutiva, mas se contratada por um empresário que a faz cantar para enriquecer, é produtiva, porque produz capital”. Ademais, a diferença entre trabalho produtivo e improdutivo vai depender do referencial do qual se parte, uma vez que uma profissão pode ser ao mesmo tempo produtiva ou improdutiva; produtiva na relação com os capitalistas e não produtiva na relação com o público-alvo que recebe a ação do trabalhador assalariado.

Outro exemplo que se pode extrair de Marx é o sobre o mestre-escola, em que evidencia que a condição de trabalhador produtivo não está dada *a priori* pela sua utilidade, mas sua relação com o capitalista:

Se nos é permitido escolher um exemplo fora da esfera da produção material, diremos que um mestre-escola é um trabalhador produtivo se não se limita a trabalhar a cabeça das crianças, mas exige trabalho de si mesmo até o esgotamento, a fim de enriquecer o patrão. Que este último tenha investido seu capital numa fábrica de ensino, em vez de numa fábrica de salsichas, é algo que não altera em nada a relação. Assim, o conceito de trabalhador produtivo não implica de modo nenhum apenas uma relação entre atividade e efeito útil, entre trabalhador e produto do trabalho, mas também uma relação de produção especificamente social, surgida historicamente e que se cola no trabalhador o rótulo de meio direto de valorização do capital. Ser trabalhador produtivo não é, portanto, uma sorte, mas um azar. [...] Alterando-se a natureza do mais-valor, altera-se, por conseguinte, sua definição de trabalhador produtivo (MARX, 2013, p. 578).

Para explicar sobre o surgimento do mais-valor (ou mais-valia), Marx (2013) explica sobre a jornada de trabalho na qual se extrai mais-valia absoluta ou relativa:

A extensão da jornada de trabalho além do ponto em que o trabalhador teria produzido apenas um equivalente do valor de sua força de trabalho, acompanhada da apropriação desse mais-trabalho pelo capital – nisso consiste a produção do mais-valor absoluto. Ela forma a base geral do sistema capitalista e o ponto de partida da produção do mais-valor relativo. Nesta última, a jornada de trabalho está desde o início dividida em duas partes: trabalho necessário e mais-trabalho. Para prolongar o mais-trabalho, o trabalho necessário é reduzido por meio de métodos que permitem produzir em menos tempo o equivalente do salário. A produção do mais-valor absoluto gira em torno da duração da jornada de trabalho; a produção do mais-valor relativo revoluciona inteiramente os processos técnicos do trabalho e os agrupamentos sociais. Ele supõe, portanto, um modo de produção especificamente capitalista, que, com seus próprios métodos, meios e condições, só surge e se desenvolve naturalmente sobre a base da subsunção formal do trabalho sob o capital. O lugar da subsunção formal do capital é ocupado por sua subsunção real. [...] Se, por um lado, para a produção do mais-valor absoluto basta a subsunção meramente formal do trabalho sobre o capital [...], por outro, vimos que os métodos para a produção do mais-valor relativo são, ao mesmo tempo, métodos para a produção de mais-valor absoluto (MARX, 2013, p. 578-579).

No seguinte argumento, também fica evidente a postura de Marx (2013) sobre trabalho produtivo, de modo que com base na crítica que ele realiza, não resta dúvida acerca de interpretação de que o trabalho doméstico é improdutivo, pois restringe-se à esfera das necessidades sociais imediatas:

Assim como as mercadorias que o capitalista compra com uma parte do mais-valor para seu próprio consumo não lhe servem como meios de produção e valorização, tampouco o trabalho que ele compra para satisfazer suas necessidades naturais e sociais é trabalho produtivo (MARX, 2013, p. 663).

O fato de Marx ter tomado como referência a sociedade mercantil não significa, portanto, que da análise dele não se possa extrair contribuições à discussão sobre o trabalho doméstico remunerado e não remunerado. Ao dissertar sobre “trabalhador produtivo” e “trabalhador improdutivo”, o autor considera que a condição para que um trabalho seja produtivo é, portanto, que produza mais-valia e conseqüentemente leve à reprodução ampliada do capital e enriquecimento do capitalista pela apropriação do trabalho excedente. Este, por sua vez, corresponde ao trabalho não pago, subsumido pelo capital, que apenas retorna ao trabalhador – sob a forma fetichizada de “salário” – o valor necessário para sua reprodução social e de sua família (IAMAMOTO, 2010).

Entretanto, convém que se reforce a observação feita por Netto e Braz (2009), de que discorrer sobre “trabalho produtivo” e “trabalho improdutivo” não significa apontar qual dos dois é melhor, como se se tratasse de uma situação entre juízos de valores:

Observemos preliminarmente que não está em jogo, na distinção entre trabalho produtivo e improdutivo, qualquer juízo de valor (por exemplo, que identifique o “produtivo” como o *bom*, o *útil* etc., e por oposição, o “improdutivo” como o *mau*, o *inútil* etc). Em segundo lugar, cabe pontuar que essa distinção é sobretudo pertinente a economias fundadas na produção de mercadorias – e esse é o caso do modo de produção capitalista (NETTO; BRAZ, 2009, p. 114, grifos originais).

O trabalhador produtivo ganha relevo na análise marxista sobre o capitalismo, uma vez que é aquele que desenvolve coletivamente ações que visam a valorização ampliada do capital mediante a produção de mais-valia, diferentemente do trabalho improdutivo, que não enriquece o capitalista. Sobre essa noção de produtividade do capital, esta “consiste, sobretudo, na coação para obter trabalho excedente – trabalhar mais do que o socialmente necessário, o que a produção capitalista compartilha com modos anteriores de produção, mas que nela se realiza de modo mais favorável à produção” (IAMAMOTO, 2013, p. 73). Para que haja trabalho produtivo, é necessário que as mercadorias produzidas tenham não apenas valor de uso, mas também valor de troca.

Assim, o trabalho produtivo é o que se troca por dinheiro enquanto capital – ou, mais concisamente, troca-se *diretamente por capital* – isto é, por dinheiro que está destinado a enfrentar como capital, a força de trabalho. Para o trabalhador, o trabalho produtivo limita-se a reproduzir o valor previamente definido da força de trabalho. [...] O resultado específico do processo de produção capitalista não é nem o produto (valor de uso), nem a mercadoria (valor de uso que possui valor de troca); o seu resultado é a criação de mais-valia para o capital, isto é, a conversão do dinheiro ou da mercadoria em capital, uma vez que a finalidade direta dessa produção é a apropriação de trabalho alheio não retribuído ou o enriquecimento. Esse é o valor de uso específico do trabalho produtivo para o capital. [...] [Além disso], não é esse caráter concreto do trabalho (trabalho de alfaiate, de pedreiro, da tecelã) que atribui um valor específico para o capital. Este não deriva do caráter útil do trabalho, mas do fato de que a força de trabalho em ação é capaz de produzir uma quantidade maior de trabalho abstrato (valor) do que contido em seu preço (valor de troca), que se corporifica em uma quantidade maior de trabalho materializado (IAMAMOTO, 2010, p. 75-76, grifos da autora).

Assim, o trabalhador produtivo é aquele que participa do processo de produção capitalista, isto é, da geração ampliada da riqueza, que gera mais-valia. Por outro lado, o trabalho improdutivo é aquele que não se apóia sobre o capital, o que não significa que não

tenha uma utilidade social. Partindo dessa concepção marxista de trabalho produtivo e improdutivo, conclui-se que a dona de casa ou a trabalhadora doméstica remunerada são consideradas improdutivas, uma vez que o trabalho que desempenham não visa a produção do capital.

Mesmo quando uma trabalhadora doméstica remunerada trabalha no espaço doméstico de um capitalista, não se pode falar em trabalho produtivo, uma vez que nessa relação estabelecida não há o intuito de enriquecimento do mesmo, mas apenas de dispor de uma mão-de-obra com valor de uso para atender às necessidades de afazeres domésticos de sua esfera familiar. Não é à toa que o empregado doméstico é designado pela política de previdência social como aquele que presta atividades *não lucrativas* no âmbito residencial de outrem. A dona de casa é também aquela que não realiza atividades lucrativas e dedica-se apenas aos afazeres domésticos em sua própria casa.

Convém, brevemente, apontar a reflexão de Iamamoto (2010) sobre as concordâncias e discordâncias de Marx em relação à Adam Smith, conforme assinala, a seguir sobre o trabalho produtivo e improdutivo:

Para Marx, um dos maiores méritos de Smith foi o de ir ao cerne da questão e determinar, do ponto de vista da produção capitalista, o trabalho produtivo como o trabalho que se troca *imediatamente* por capital. Em consequência, fixa o trabalho improdutivo como aquele que não se troca imediatamente por capital. Em consequência, fixa o trabalho improdutivo como aquele que não se troca por capital, mas diretamente por renda, salário ou lucro (incluindo as diferentes categorias que participam como có-sócios do lucro do capitalista, como o juro e a renda da terra). [...] O trabalho produtivo é considerado do ponto de vista do proprietário do dinheiro (do capital) e não do ponto de vista do trabalhador. [...] O segundo ponto de vista de A. Smith que se choca com o anterior afirma: só é produtivo o trabalho que se realiza em mercadoria, que se fixa em um objeto duradouro e repõe o valor consumido. [...] Nessa outra concepção, o trabalho produtivo é o que repõe o que consome, e trabalho improdutivo o que não reembolsa os seus gastos. [...] [Dessa forma, A. Smith] confunde forma material com forma social, como se a diferença material tivesse em si o poder de diferenciar trabalho produtivo e improdutivo, resvalando para a mistificação em que a relação social é tomada como coisa. A diferença é que, para Marx, o trabalho produtivo é o que repõe o capital variável e produz mais-valia; o mesmo trabalho de qualidade determinada pode ser produtivo – se é comprado pelo capital para valorizá-lo – ou improdutivo, se é comprado pelo consumidor, com sua renda, para consumi-lo como valor de uso, não importando se este desaparece com a atividade da capacidade de trabalho ou se materializa em uma coisa. [...] Em outros termos, o caráter de trabalho produtivo não é definido pelo consumidor de serviços, mas pelo empresário capitalista que emprega os trabalhadores que o realizam e, ao realizá-lo, repõem o capital variável e produzem mais-valia (IAMAMOTO, 2010, p. 80-81, grifos nossos).

Conforme assinalado, Marx concorda com Smith na afirmação de que trabalho produtivo é aquele que se troca *imediatamente* por capital. Sob esse aspecto, o trabalho da dona de casa e da trabalhadora doméstica remunerada é mais uma vez compreendido como improdutivo, porque não é trocado diretamente por capital, mas “é aquele que se troca diretamente por renda, isto é, salário e lucro” (IAMAMOTO, 2010, p. 83). Aliás, no caso da dona de casa, esta o desempenha gratuitamente.

Entretanto, Marx discorda de Smith por considerar uma contradição que este, tendo partido daquele pressuposto, considere trabalho produtivo aquele que repõe o que consome. Assim, é como se o aspecto material fosse suficiente para determinar a produtividade ou não do trabalho e endossasse a perspectiva de que o capital é uma relação entre coisas e não uma relação social, conforme critica Iamamoto (2010):

Essa concepção [de Smith] opera o reforço da mistificação do capital e o mundo de seus fetichismos, ao identificar o trabalho produtivo com a produção de bens materiais, em que o decisivo passa a ser o conteúdo do trabalho, ou seu resultado materializado em um objeto material, em detrimento da forma do trabalho assalariado sob o comando do capitalista. Somente o trabalho organizado sob a forma de empresas capitalistas, comprado com o capital variável do capitalista e consumido pelo capital com a finalidade de gerar mais-valia é trabalho produtivo (IAMAMOTO, 2010, p. 82-83).

Diante disso, reafirma-se que o trabalho produtivo define-se pelo empresário capitalista que emprega os trabalhadores que o realizam, produzindo mais-valia e repondo o capital variável e não pelo consumidor de serviços. Dessa forma, o trabalho da dona de casa e trabalhadora doméstica é mais uma vez entendido como improdutivo, visto que não atuam como capital variável nem produzem mais-valia, isto é, não estão a serviço do enriquecimento do capitalista. Diante dessa análise, cabe recuperar a seguinte afirmação de Iamamoto (2010), pautada em Marx, que é esclarecedora na direção dos propósitos desta Dissertação:

A determinação do trabalho e, portanto, de seu produto, nada tem a ver em si com a diferença entre trabalho produtivo e improdutivo: cozinheiros e camareiros de um hotel são trabalhadores produtivos na medida em que seu trabalho se converte em capital para o proprietário do hotel. Os mesmos trabalhadores são *improdutivos*, enquanto *servidores domésticos*, porque aí consomem renda [...] Conclui-se que se os serviços para o seu produtor são mercadorias (valor de uso e de troca), para o comprador são valores de uso, e para o capital, no caso de ser trabalho produtivo, são meios de reproduzir o valor adiantado que foi pago ao trabalhador (IAMAMOTO, 2013, p. 79).

Iamamoto (2010) recupera de Marx três dimensões sobre o trabalho produtivo. A primeira é de que o trabalhador da esfera estatal é considerado trabalhador improdutivo “visto que não estabelece uma relação direta com o capital, não estando a ele subsumido” (idem, ibidem, p. 86). A segunda considera que o trabalho produtivo ou improdutivo não pode ser definido *a priori* pela sua natureza material ou imaterial. Por fim, a autora chama a atenção para se considerar o modo de produção capitalista em sua globalidade, “em que muitos trabalhadores cooperam na produção de uma mesma mercadoria, tendo que variar consideravelmente a relação direta entre o trabalhador e o objeto de produção” (idem, ibidem, p. 88).

Iamamoto (2010), em concordância com Singer, considera polêmica a opinião do economista Mandel de que o trabalho produtivo deve ser entendido como aquele que aumenta a massa global de mais-valia, enquanto o improdutivo aquele que não participa diretamente desse incremento da massa de mais-valia. A autora, em nota de rodapé dedicada a essa controvérsia, afirma:

Não raras vezes Mandel cai nas artimanhas da concepção de Smith [...] com exemplos que privilegiam a determinação do caráter produtivo ou improdutivo do trabalho a partir do caráter do concreto do trabalho individual, em detrimento das relações sociais em quem se inscreve. Todavia, o autor comentado traz uma questão essencial ao debate político e para a luta de classes: os trabalhadores improdutivos são parte do proletariado? (IAMAMOTO, 2010, p. 74).

Netto e Braz (2009), contudo, ao fazerem a análise da economia política, afirmam também que o debate sobre trabalho produtivo e improdutivo é espinhoso. Entretanto, partem da concepção de Mandel, da qual os levam à seguinte conclusão:

É preciso distinguir, porém, o trabalho que cria valor apropriado pelo capitalista do trabalho que permite a um capitalista apropriar-se de parte do valor criado na esfera da produção material – no primeiro caso, está o trabalho desenvolvido pela combinação das atividades do engenheiro projetista e do operário numa indústria automobilística; no segundo, está a atividade desenvolvida pelos trabalhadores da concessionária que vende o automóvel. O capitalista (individual ou coletivo) proprietário da indústria automobilística apropria-se da mais-valia que é produzida pelo engenheiro e pelo operário (integrantes do trabalhador coletivo); o capitalista (individual ou coletivo) apropria-se, através do trabalho dos seus assalariados, de parte da mais-valia produzida pelo engenheiro e pelo operário. A mais-valia é criada na produção, mas parte dela não fica com o capitalista industrial. Do ponto de vista do capital global, só é produtivo o primeiro tipo de trabalho: é ele que aumenta a massa global do valor (NETTO; BRAZ, 2009, p. 116).

Diante do exposto, convém recuperar um capítulo inédito de Marx do Livro I de *O Capital*, cujo texto foi divulgado por obra organizada por Ricardo Antunes. Nesse texto, Marx (1978, p. 126) é enfático na afirmação: “É produtivo o trabalhador que executa trabalho produtivo; e é produtivo o trabalho que gera diretamente mais-valia, isto é, que valoriza o capital”. Ou seja, “o processo de trabalho é apenas um meio para o processo de valorização do capital” (MARX, 1981, p. 126). Em outras palavras, toda vez que o trabalho destinar-se à produção de mais-valia, será considerado produtivo. Em razão disso, Marx (1978) faz crítica à visão burguesa de trabalho produtivo, por considerá-la limitada, uma vez que se baseia em um resultado, escondendo o processo de trabalho total coletivo envolvido na produção capitalista:

Somente a estreiteza mental burguesa, que toma a forma capitalista de produção pela forma absoluta e, em consequência, pela única forma natural de produção, pode confundir a questão do que seja trabalho produtivo e trabalhador produtivo do ponto de vista do capital com a questão sobre o que seja trabalho produtivo em geral, contentando-se assim com a resposta redundante de que é produtivo todo trabalho que produz, todo o que redundando em um produto [material] ou em algum valor de uso qualquer. Resumindo: em um resultado (MARX, 1978, p. 126-127).

Marx (1978, p. 128) também explica que “todo trabalhador produtivo é assalariado, mas nem todo assalariado é trabalhador produtivo”. Isso ocorre porque a força de trabalho que é incorporada ao capital é vendida pelo trabalhador em troca de salário, o caracterizando como produtivo, enquanto que nem todas as atividades desempenhadas por trabalhadores assalariados têm por finalidade a valorização do capital, identificando-os como improdutos. Nessa segunda situação estariam, por exemplo, os funcionários públicos, como também analisou Iamamoto (2010).

Quando se compra o trabalho para consumi-lo como valor de uso, como serviço – e não para coloca-lo como fator vivo em lugar do capital variável e incorporá-lo ao processo capitalista de produção – o trabalho não é trabalho produtivo e o trabalhador assalariado não é trabalhador produtivo. Seu trabalho é consumido por causa de seus valores de uso, não como trabalho que gera valores de troca; consome-se-o improdutivo, não produtivamente. O capitalista, pois, não se defronta com o trabalho como capitalista, como representante do capital; troca seu dinheiro por esse trabalho na condição de renda, não como capital. O consumo desse trabalho não equivale a $D - M - D'$, mas a $M - D - M$ (o último é o trabalho ou o próprio serviço). O dinheiro funciona como meio de circulação, não como capital (MARX, 1978, p. 129).

A explicação de Marx não deixa dúvidas de que o consumo do trabalho para atender às necessidades daquele que o compra o caracteriza como improdutivo, pois a intenção não é que

por meio dele o comprador obtenha mais-valia. Isso clarifica a discussão sobre o trabalho doméstico, que é aquele que cria valores de uso que atendam a necessidades básicas. Não importa se esse trabalho é vendido como um serviço a terceiros ou se é executado gratuitamente, pois em ambas situações não haverá o enriquecimento de um capitalista.

Assim como as mercadorias que o capitalista compra para consumo privado não são consumidas produtivamente, não se transformam em fatores do capital, tampouco isso ocorre com os serviços que compra para seu consumo por vontade própria ou forçado (ao Estado etc.), por causa de seu valor de uso. Eles não se convertem em fator do capital. Por conseguinte, não são trabalhos produtivos e seus executantes não são trabalhadores produtivos (MARX, 1978, p. 129).

Marx (1978) esclarece que não é porque um serviço possa ser trocado por dinheiro, como é o caso do trabalho de uma empregada doméstica, que se estará diante de um trabalho produtivo. O trabalho que se troca por dinheiro não é necessariamente o mesmo que se troca por capital, pois apenas este é considerado produtivo:

O trabalho produtivo troca-se diretamente por dinheiro enquanto capital, isto é, por dinheiro que, em si, é capital, que está destinado a funcionar como capital e que, como capital, se contrapõe à força de trabalho. Em consequência, trabalho produtivo é aquele que, para o operário, reproduz somente o valor previamente determinado de sua força de trabalho, ao passo que em sua condição de atividade geradora de valor, valoriza o capital; e opõe ao operário os valores criados por essa atividade, na condição de capital. A relação específica entre trabalho objetivado e trabalho vivo transforma o primeiro em capital e, o segundo, em trabalho produtivo (MARX, 1978, p. 132).

Diante da conceituação já apresentada, convém resgatar exemplos de Marx (1978) para a assimilação adequada do pensamento marxiano acerca do trabalho produtivo e improdutivo:

Milton – sirva-nos de exemplo, que escreveu o *Paraíso Perdido* (*who did de paradise lost*), era um trabalhador improdutivo. Ao contrário, o escritor que proporciona trabalho como de fábrica a seu livreiro é trabalhador produtivo. Milton produziu o *Paradise Lost* tal como um bicho-de-seda produz a seda, como a manifestação da sua natureza. A seguir, vendeu o produto por cinco libras e, desse modo, converteu-se em negociante. [...] Um cantora que entoa com um pássaro é um trabalhador improdutivo. Na medida em que vende seu canto, é assalariada ou comerciante. Mas, a mesma cantora contratada por um empresário, que a faz cantar para ganhar dinheiro, é um trabalhador produtivo, já que produz diretamente capital. [...] O mesmo trabalho, por exemplo, jardinagem, alfaiataria etc., pode ser realizado pelo mesmo trabalhador a serviço de um capitalista industrial ou de um consumidor direto. Em ambos os casos, estamos ante um assalariado ou diarista, mas trata-se, num caso, de trabalhador produtivo e, noutro, de improdutivo,

porque no primeiro caso esse trabalhador produz capital e no outro caso não; porque num caso, seu trabalho constitui um momento do processo de valorização do capital; no outro caso não (MARX, 1978, p.133-134).

Ademais, Marx (1978) analisa que o trabalho produtivo para o trabalhador é fonte indispensável de obtenção de meios de subsistência. Para o capitalista, por sua vez, este trabalho é fonte de riqueza e de luxo a partir da apropriação do trabalho não-pago do trabalhador produtivo, evidenciando-se as desigualdades sociais no sistema capitalista.

O luxo constitui absoluta necessidade em um modo de produção que cria riqueza para os não-produtores e que, portanto, deve dar-lhe formas necessárias para que seja apropriado pela riqueza dedicada somente ao desfrute. Para o próprio operário, o trabalho produtivo, como qualquer outro, não é mais do que um meio para a reprodução de seus meios necessários de subsistência. Para o capitalista, a quem a natureza do valor de uso e o caráter do trabalho concreto utilizado é totalmente indiferente em si mesmo, o trabalho produtivo é puramente meio de obter dinheiro, de produzir mais-valia (MARX, 1978, p. 135).

Marx (1978) esclarece que os serviços se inserem na produção capitalista como uma atividade útil improdutivo que atende a valores de uso comprados não só por capitalistas, mas também pelos próprios operários, sem a finalidade de transformá-los em capital. A transformação do dinheiro em valor de uso para consumo individual não caracteriza um trabalho produtivo.

Serviço não é, em geral, senão a expressão para o valor de uso particular do trabalho, na medida em que este não é útil como coisa, mas como atividade. Dou para que façam; faço para que façam; faço para que dêem; dou para que dêem são formas equivalente da mesma relação, ao passo que na produção capitalista, exprime uma relação extremamente específica entre a riqueza obtida e o trabalho vivo. [...] O operário também compra serviços com dinheiro, o que constitui uma maneira de gastar dinheiro, mas não em transformá-lo em capital. [...] *A diferença entre trabalho produtivo e o improdutivo consiste tão-somente no fato de o trabalho trocar-se por dinheiro como dinheiro ou por dinheiro como capital* (MARX, 1978, p. 136-137).

Marx (1978) afirma que no modo de produção capitalista haverá prevalência de trabalhadores produtivos, já que a necessidade ampliada de produção do capital é incessante.

Os trabalhos que só se desfrutam como serviços não se transformam em produtos separáveis dos trabalhadores – e, portanto, existentes independentemente deles como mercadorias autônomas – ainda que se os possa explorar de maneira diretamente capitalista, *constituem magnitudes insignificantes se comparados com o volume da produção capitalista* (MARX, 1981, p. 133, grifos nossos).

Com isso, pode-se refletir que nessa minoria de trabalhadoras/es improdutivas/os estão incluídas as donas de casa e outras ocupações cuja atividade útil desempenhada não é geradora de mais-valia. Conclui-se, portanto, que o trabalho desempenhado pelas donas de casa é considerado improdutivo não no sentido pejorativo que à primeira vista esse termo pode sugerir, mas em decorrência de ser um trabalho destinado a satisfazer necessidades humanas, que contribui indiretamente com a acumulação de riqueza no capitalismo. Diante disso, o tópico seguinte avançará nessa discussão específica do trabalho doméstico e a lei do valor. Ademais, se discutirá que as trabalhadoras remuneradas ou não vivenciam desvantagens sociais em decorrência da divisão sexual do trabalho que no capitalismo é reforçadora das desigualdades de gênero.

1.3 A contribuição indireta do trabalho das mulheres no âmbito familiar para o capitalismo retribuída com a desvalorização social: a naturalização da responsabilidade feminina pelos afazeres domésticos, a dupla jornada de trabalho e as desvantagens no mercado de trabalho

Um debate mais específico sobre o trabalho doméstico e a lei do valor pode ser encontrado em Albarracín (1999). Não tendo Marx se debruçado mais profusamente sobre o trabalho improdutivo, porque seu foco era o trabalhador assalariado produtivo, concorda-se com a autora que seja importante compreender como se insere o trabalho doméstico no contexto da inexistência de valor de troca em uma sociedade mercantil.

O trabalho dedicado à produção de mercadorias é apenas uma parte, em alguns casos a menor, do total do trabalho social. Uma análise que parta exclusivamente da mercadoria e de sua principal característica – ter valor de troca – impedirá a compreensão correta daquela parte do trabalho social que não tem valor por não ser uma mercadoria, isto é, a compreensão do trabalho doméstico. Nosso ponto de partida será, em consequência, o trabalho e a produção totais da sociedade, sejam ou não objeto de troca no mercado, ou seja, tenham ou não valor de troca. [...] O trabalho doméstico é uma parte do trabalho necessário para a subsistência da sociedade (ALBARRACÍN, 1999, p. 45).

Há que se esclarecer, contudo, que o trabalho doméstico não gera excedente, sendo este apropriado pelos capitalistas dos trabalhadores que geram mais-valia. O trabalho doméstico, como já foi dito, não possui valor de troca, sendo um trabalho com valor de uso para satisfazer necessidades humanas imediatas. Porém, Albarracín (1999) considera como trabalho doméstico apenas aquele desempenhado pela dona de casa, o que levaria à conclusão

de que a trabalhadora doméstica remunerada não realizaria trabalho doméstico, o que parece um equívoco, conforme relata a seguir:

Se uma mulher faz a comida diária em outra família que não a sua, em troca de salário, não estamos na presença de um trabalho doméstico, mas de um trabalho assalariado. A característica fundamental do trabalho doméstico é o de ser realizado fora do mercado, não tendo assim, valor de troca (ALBARRACÍN, 1999, p. 48).

O fato de uma trabalhadora doméstica remunerada vender sua força de trabalho não significa a descaracterização do trabalho doméstico. A condição de assalariamento por si só não pressupõe a existência de um trabalho produtivo, do qual se extraia um produto excedente. A compreensão de “trabalho produtivo” e “trabalho improdutivo” ajudou no início deste tópico a entender essa questão quando se afirmou que a natureza produtiva do trabalho está em estreita relação com o enriquecimento do capitalista e não com o fato de um trabalho ser vendido por um preço determinado. Defende-se, portanto, que tanto donas de casa quanto trabalhadoras domésticas remuneradas desempenham trabalho doméstico considerado “improdutivo”, mas detentor de uma utilidade social para a sobrevivência humana.

Albarracín (1999) argumenta, por sua vez, que embora o trabalho doméstico não crie excedente, “o excedente não seria independente dele” (idem, *ibidem*, p. 49). Com isso a autora faz um debate importante sobre a contribuição indireta do trabalho doméstico para o circuito de produção do capital, levando à conclusão de que as mulheres contribuem indiretamente para a produção ampliada da riqueza no capitalismo.

Efetivamente, ainda que não diretamente, a maior ou menor intensidade do trabalho doméstico está ligada ao produto excedente. Um aumento da produção de valores de uso por parte do trabalho doméstico poderia permitir uma diminuição das mercadorias necessárias para a subsistência dos trabalhadores e, em consequência, um aumento do produto excedente. Ao contrário, uma diminuição da produção da mulher no seio da família, por estar incorporada em maior medida no mercado de trabalho, por exemplo, implicaria que o capital deve colocar mais mercadorias à disposição dos trabalhadores. Permanecendo igual todo o resto, isso implica que diminuiria o produto excedente. Dessa forma, *o trabalho doméstico e trabalho assalariado são diretamente independentes, mas se encontram intimamente relacionados* (ALBARRACÍN, 1999, p. 48, grifos nossos).

Nessa direção, Cisne (2012) faz uma instigante análise acerca do trabalho doméstico não remunerado ao apontar que, se o mesmo não fosse realizado, o Estado teria como alternativa o aumento do salário mínimo caso não investisse em equipamentos comunitários.

[...] Pode-se perceber que há uma relação direta entre o trabalho doméstico e o salário mínimo, já que esse é calculado, fundamentalmente, com base nos custos necessários à reprodução da força de trabalho. A naturalização das atividades domésticas como uma obrigação da mulher e a não remuneração deste trabalho, possibilita, portanto, dentre outras determinações (como o exército industrial de reserva), que o salário mínimo seja sempre inferior ao que deveria ser (CISNE, 2012, p. 116).

A partir do que foi colocado, pode-se refletir que uma dona de casa que, por exemplo, assegura o preparo das três principais refeições do dia (café da manhã, almoço e jantar) para sua família evita que este grupo familiar tenha que recorrer à alimentação fora de casa, reduzindo, portanto, o custo da reprodução social do trabalhador. Se este, por sua vez, tivesse que estar sempre comprando produtos ou pagando por serviços para sua subsistência por não dispor de condições de preparo em sua casa, demandando quem sabe uma trabalhadora doméstica remunerada, haveria uma pressão maior dos trabalhadores para aumento dos salários e, conseqüentemente, uma redução dos lucros dos capitalistas. Então, a presença da mulher dedicada aos serviços domésticos, nem sempre só dona de casa, mas sobretudo esta, influencia *indiretamente* na geração do produto excedente em favor do capital.

Uma redução do valor da força de trabalho devida, por exemplo, a uma maior intensidade do trabalho doméstico implicaria uma redução da parte correspondente ao capital variável [a parte das horas de trabalho direto, equivalente ao valor dos meios de subsistência necessários ao trabalhador e sua família] incorporada à mercadoria. Com o mesmo trabalho vivo isso suporia um aumento da mais-valia. Cada capitalista individual por fazer muito pouco para reduzir o valor da força de trabalho por esse caminho, porque o salário que ele paga a seus trabalhadores é independente do trabalho que as mulheres destes fazem em suas casas. Mas para os capitalistas em conjunto, o trabalho doméstico faz com que o trabalho assalariado necessário para manter o nível de vida dos trabalhadores e de suas famílias seja menor que o que seria necessário *sem ele*. [...] Assim, o trabalho doméstico contribui para a formação da mais-valia global da sociedade porque mantém o capital variável num nível mais baixo do que corresponderia ao nível de vida efetivo dos trabalhadores (ALBARRACÍN, 1999, p. 57-58, grifos originais).

Nesse sentido, Hirata (2012) concebe que a presença das mulheres no ambiente doméstico, onde se encarregam dos afazeres da casa e do cuidado com os filhos, garante, portanto, as condições necessárias para dar sustentação à atividade assalariada de seus maridos. Assim, argumenta que as estruturas familiares contribuem para o desenvolvimento do sistema produtivo e permitem práticas de gestão de mão-de-obra que envolvem, por exemplo, horas extras de trabalho e deslocamentos prolongados e frequentes dos homens trabalhadores em prol da empresa e em detrimento do uso do tempo para a família.

Em contrapartida, quando os homens deslocam-se geograficamente sem a família, visando garantir o emprego, ficam responsáveis por tarefas domésticas no local designado pela empresa para residirem, o que não costumam fazer quando estão com suas esposas. Diante disso, a autora argumenta sobre o caso japonês que, em algumas empresas, eram feitas solenidades junto com os empregados e suas esposas, agradecendo às mulheres e às famílias, de um modo geral, por terem cooperado com a empresa na medida em que souberam lidar com os afastamentos dos cônjuges. Assim, diz Hirata (2012):

O *reconhecimento*, pela empresa, dessa complementaridade entre o trabalhador e sua família, e da *compreensão* por parte desta última em relação à extensão da atividade produtiva do trabalhador às horas ditas de lazer, marca aliás as práticas de gestão japonesas. [...] As esposas dos operários de uma montadora automobilística, por sua vez, eram convidadas às cerimônias de entrega de prêmios pelas atividades dos círculos de controle de qualidade: recebendo o prêmio com seus maridos, elas tinham o reconhecimento por parte da empresa – reconhecimento do papel desempenhado pela mulher e pela família no êxito desse tipo de gestão de mão-de-obra” (HIRATA, 2012, p. 140).

Por outro lado, há que se considerar também que não é de interesse do capital que a família seja de forma generalizada potencializada na sua própria condição de auto-subsistência, como ocorre com camponeses, porque isso implicaria na redução do consumo das mercadorias vendidas pelos capitalistas.

A produção de valores de uso pela mulher em sua casa não têm valor de troca, mas há atividades no trabalho doméstico que podem ser mercantilizadas e render capital. *Assim, o capitalismo tem eliminado a produção para o autoconsumo, em grande parte realizada pelas mulheres, obrigando-as a adquiri-la no mercado;* tem desenvolvido muito a indústria da alimentação, antes praticamente inexistente, aliviando uma parte do trabalho doméstico e tem feito da confecção de roupas, que até então estava entre as obrigações das mulheres, um dos ramos industriais fundamentais. No capitalismo tardio, que registra forte tendência à industrialização dos serviços, pode ter-se atenuado outra, a da mercantilização de algumas produções do trabalho doméstico. Em consequência, pode-se registrar uma tendência à redução da produção de valores de uso por parte do trabalho doméstico (ALBARRACÍN, 1999, p. 60-61, grifos nossos).

Albarracín (1999, p. 50) esclarece que “não seria correto afirmar que o trabalho doméstico cria algum tipo de valor”, isto é, um “valor doméstico”. Para chegar a esta conclusão, utiliza a teoria do valor como fonte de explicação, a saber:

Em primeiro lugar, não é o trabalho que custa produzir cada mercadoria concreta, mas o *trabalho socialmente necessário para produzi-la*. [...] O valor de troca de uma mercadoria deve ser determinado pelo trabalho socialmente necessário para produzi-la, ou seja, não pelo número de horas empregadas na produção de um objeto concreto, mas pelo número de horas requeridas para fabricá-lo nas condições médias de produtividade dessa sociedade nessa época. [...] Em segundo lugar, trata-se de trabalho abstrato, isto é, faz-se abstração de seu caráter específico. [...] Assim, o valor de troca de uma mercadoria é determinado pela quantidade de trabalho abstrato socialmente necessário para produzi-la. Se o trabalho doméstico criasse algum tipo de valor, deveria ser possível falar de trabalho doméstico abstrato socialmente necessário (ALBARRACÍN, 1999, p. 51-52, grifos nossos).

Conclui-se, portanto, que o mercado não estabelece a hora de trabalho abstrato de trabalhadora improdutiva como a dona de casa, conforme fica mais evidenciado a seguir:

O que significa *trabalho abstrato socialmente necessário* no caso do trabalho doméstico? A característica do trabalho abstrato é que pode trocar horas de trabalho de um engenheiro pelas de um metalúrgico, porque o mercado fixa a equivalência entre ambas em relação a um conceito homogêneo: a hora de trabalho abstrato. No trabalho doméstico, não há qualquer troca e, conseqüentemente, não há mecanismo social que defina a “hora de trabalho doméstico abstrato”. O que significa “uma hora de dona-de-casa”? [...] Não há nenhum mecanismo que possa estabelecer a relação entre uma hora de trabalho doméstico de um peão e uma hora de trabalho doméstico da mulher de um engenheiro (ALBARRACÍN, 1999, p. 51-52, grifos originais).

Da mesma forma, assim como se afirma que não cabe falar em “valor doméstico”, Albarracín (1999) explica que não cabe discorrer sobre “salário doméstico”. O salário do trabalhador atua para o sustento da família sem que a dona de casa receba financeiramente pelo trabalho doméstico que realiza. Mas diante de tudo isso, quando se volta para o foco da proteção das mulheres donas de casa, se considera a necessidade de que o Estado promova políticas que visem retribuir esse trabalho não remunerado realizado pelas mulheres, especialmente aquelas totalmente dedicadas a este trabalho.

Não podemos falar em “valor da força de trabalho doméstico”, pois o valor da força de trabalho inclui não somente as mercadorias necessárias para reproduzir o trabalho assalariado, mas também as requeridas para reproduzir o trabalho doméstico. Quando o capitalista paga um salário, está pagando o valor da força de trabalho, que inclui não somente o trabalhador, mas também sua mulher e toda a família. Mas o salário de um trabalhador não incorpora o pagamento do trabalho da sua mulher, porque este trabalho não tem valor de troca. O papel do trabalho doméstico consiste em produzir uma parte dos valores de uso necessários para reproduzir a força de trabalho fora dos circuitos do mercado. O que se incorpora ao valor das mercadorias são as horas de trabalho realizadas pelo trabalhador assalariado. As realizadas por sua mulher em casa servem para seu sustento, mas as horas que ele

incorpora em uma mercadoria são independentes das horas que sua mulher dedicou ao trabalho doméstico (ALBARRACÍN, 1999, p. 55).

Conclui-se, portanto, que o trabalho doméstico segue uma lógica diferenciada do trabalho mercantil, mas tem interferência sobre ele. Embora, conforme já foi colocado, o trabalho doméstico não tenha um “valor” no sentido capitalista de mensuração, as autoras Melo *et. al* (2005) fizeram um provocativo estudo para mostrar qual seria o impacto sobre o Produto Interno Bruto (PIB) que se as donas de casa recebessem remuneração (tomando por referência o valor médio das trabalhadoras domésticas remuneradas). Desse modo, partindo de conhecimentos sobre o tratamento de dados econômicos e do acúmulo teórico de estudos sobre o uso do tempo, influenciada pela perspectiva de Ester Boserup, Melo *et. al* (2005) realizaram pesquisa sobre o impacto dos afazeres domésticos na acumulação de riqueza no Brasil⁵⁵. Nesse sentido, trazem importante contribuição à reflexão sobre o trabalho doméstico não-remunerado ao simular qual seria o valor do mesmo nas contas nacionais.

Apesar de resistências a alguns dos argumentos da autora⁵⁶, sobretudo na crítica ao marxismo para se discutir a desigualdades de gênero, concorda-se com a proposição de que o fato de as atividades reprodutivas não serem comercializadas a determinado preço no mercado e supostamente não repercutirem no circuito capitalista de produção induz à falsa compreensão de que os afazeres domésticos não têm nenhum tipo de valor, nem mesmo seu valor de uso, sendo, portanto, desvalorizado socialmente. As autoras dizem que “do ponto de vista do mercado de trabalho, as pessoas que exercem apenas afazeres domésticos – as donas de casa, sequer são consideradas como força de trabalho (PEA) – são classificadas como população inativa” (MELO *et. al*, 2008, p.15). Contudo, fazem o contraponto de que o trabalho doméstico, quando remunerado, é contabilizado nas contas nacionais.

As conclusões das estimativas obtidas por Melo *et. al* (2005) foram as seguintes na hipótese de que os afazeres domésticos fossem considerados nas contas nacionais: 1) em 2004, teriam sido acrescido 12,76% ao PIB brasileiro, o que em termos absolutos representaria um aumento de 225,4 bilhões de reais; e 2) as mulheres teriam sido as responsáveis pelo percentual de 82% daquele valor a ser adicionado ao PIB, o que teria

⁵⁵ A metodologia utilizada consistiu em mensurar o quantitativo de horas destinadas aos afazeres domésticos não remunerados a partir da remuneração média anual paga aos serviços domésticos remunerados obtida por dados da Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE (MELO *et. al*, 2005).

⁵⁶ Melo *et. al* (2005) fazem a crítica aos pressupostos da teoria econômica formulada pelos clássicos, marxistas e neoclássicos para explicar a situação da mulher na sociedade. Considera que ela não favorece a análise sobre a mensuração da riqueza gerada pelo trabalho doméstico não remunerado no Produto Interno Bruto (PIB) dos países. Enquanto a base de argumentação dos dois primeiros é de que o trabalho doméstico da dona de casa não possui valor de troca, os neoclássicos avaliam que a realização das tarefas domésticas constitui uma escolha pessoal. Diante disso, sugere que a teoria econômica incorpore a discussão da produção doméstica não mercantil.

representado cerca de 185 bilhões de reais. Diante dessas constatações, as autoras fazem a ressalva de que os valores absolutos encontrados ainda são considerados baixos haja vista refletirem as precárias remunerações dos serviços domésticos no país. Desse modo, tal estudo é instigante na medida em que chama para a discussão da valorização do trabalho da dona de casa, que não é comercializado.

Fazer a reflexão sobre a desvalorização do trabalho doméstico implica também considerar a história do país, de onde se podem encontrar elementos também reforçadores da sua desvalorização: trata-se da realidade de que o trabalho doméstico era característico do trabalho escravo, que após a abolição da escravatura, tornou-se ocupação remunerada majoritária de escravas libertas. As tarefas domésticas eram delegadas às mulheres negras em um sistema de produção permeado por paternalismos dos senhores de engenho.

De acordo com Souza (2012, p. 244), o trabalho doméstico “sempre constituiu o principal setor de inserção das mulheres no universo do trabalho no decorrer da formação da sociedade brasileira”. A autora aponta que uma das razões para tal decorre da escravidão no processo de colonização portuguesa no país, no qual o trabalho doméstico representou uma modalidade de utilização da mão-de-obra escrava. Desse modo, considera indispensável a análise que relacione a discussão de gênero e escravidão, que atravessou a história principalmente das mulheres negras.

A autora citada afirma que, no final do século XIX, havia predominância do aproveitamento dos serviços escravos nos domicílios urbanos, sobretudo no Rio de Janeiro, o que foi registrado em relatos de viagens de muitos estrangeiros que visitaram o Brasil. Esse demonstra o quanto a escravidão doméstica caracterizada a sociedade brasileira do período, conforme afirma Souza (2012):

Um dos observadores que por aqui passaram, e elaboraram alguns desses registros, foi o conhecido pintor e desenhista francês Jean Baptiste Debret (1768-1848). Nas obras por ele produzidas, grande parte da década de 1820, é possível encontrar interessantes imagens nas quais foram retratadas cenas de um cotidiano marcado pela constante presença de escravos nas residências com destaques para as criadas (SOUZA, 2012, p. 245-246).

Nesse período, disseminou-se uma prática de aluguel de escravos para realizar atividades domésticas, devido ao elevado custo dos cativos no período posterior ao fim do tráfico negreiro em 1850. Apesar de também haver aluguel de escravos homens para tal finalidade, as mulheres compunham a maioria das contratações. Aos poucos as escravas domésticas se converteram em trabalhadoras domésticas libertas e mal remuneradas haja vista

as dificuldades encontradas para inserção em outras ocupações. Assim, de um lado estavam livres da escravidão, de outro mantidas escravas dos afazeres domésticos. Sobre essa realidade, Souza (2012) expõe dados do Recenseamento do Império de 1872:

Segundo esse levantamento, dos 48.939 escravos que viviam no Rio de Janeiro, incluindo as freguesias rurais e urbanas, 46,67% (ou seja, 22.843) atuavam nas atividades das residências. No caso das paróquias urbanas, onde os índices populacionais eram maiores, dos 37.567 cativos existentes em 1872, 55,43% (20.825) trabalhavam como “criados de servir”. [...] Ainda de acordo com a análise dos dados do censo de 1872 para [o Rio de Janeiro], nota-se que do conjunto dos 22.843 escravos domésticos existentes 14.185 (62,09%) eram do sexo feminino. Vale acrescentar que esse número representava 58,97% das escravizadas da cidade, que juntas totalizavam 24.053 mulheres [...] A partir da segunda metade do século XIX, as escravas passaram a não mais predominar em termos numéricos, entre as mulheres que trabalhavam nos serviços domésticos. Desde então, foi crescente o número de libertas e livres que exercia, muitas vezes ao lado de escravas, a função de “criadas do servir”. Segundo dados do Recenseamento de 1872 para o [Rio de Janeiro], do total de 38.463 mulheres trabalhadoras classificadas na categoria de “serviço doméstico”, 63, 12% (ou 24.278), entre brasileiras e estrangeiras, eram livres. Tal tendência era evidente na maioria das freguesias do Rio de Janeiro, nas quais o número de mulheres livres que declararam atuar no setor era consideravelmente superior ao das escravas (SOUZA, 2012, p. 246).

Souza (2012) considera que “outro fator que pode explicar por que a prestação de serviços domésticos era uma das ocupações mais buscadas pelas mulheres livres pobres é que o exercício de tais atividades se relacionava às tarefas realizadas cotidianamente por muitas delas em seus lares” (idem, *ibidem*, p. 251-252). Vê-se, portanto, que a histórica delegação das tarefas domésticas para as mulheres fez com que o setor de serviços se abrisse à contratação da mão-de-obra feminina à época do fim do regime escravista.

Souza (2012) discorre também sobre a elevada exploração do trabalho feminino durante e após a escravidão. Se durante a escravidão o trabalho feminino foi explorado da infância à velhice para atender às necessidades econômicas da ordem escravocrata, após esse período foram as necessidades de sobrevivência da população pobre que fez com que crianças fossem iniciadas na labuta dos afazeres domésticos e idosos continuassem a trabalhar ao invés de receberem proteção social do Estado. Infelizmente, porém, essa realidade não ficou naquele passado distante, sendo que ainda ecoa na realidade atual do país em seus diversos recônditos.

Alguns empregadores preferiam alugar tais tipos de empregadas, uma vez que crianças ou “senhoras de idade” eram, em geral, consideradas uma mão de obra mais barata. Não por acaso, muitas meninas eram introduzidas em ambientes domésticos para ser “aprendizes”, tendo, em contrapartida, a exploração da sua força de trabalho (SOUZA, 2012, p. 252).

Assim, considera-se que o trabalho doméstico feminino continuou sendo explorado, mas de forma menos evidente do que aquela do sistema escravista. Chama a atenção o fato de que naquele contexto de inseguranças sobre absorção da mão-de-obra escrava feminina fez com que “para muitas mulheres o trabalho doméstico remunerado poderia significar proteção” (SOUZA, 2012, p. 256).

Souza (2012) aponta que no final do século XIX ocorreram muitas mudanças no mundo do trabalho, o que fez que os empregadores dessas trabalhadoras temessem perder o poder que detinham da ausência de regulamentação desta ocupação. Por seu turno, alguns municípios tentaram legislar sobre o tema a fim de atender aos seus próprios interesses de perpetuação de uma relação desigual de poder entre empregador e empregadas. Isso foi percebido pelas trabalhadoras domésticas e por vereadores que se tornaram seus porta-vozes, o que foi possível que tais iniciativas fossem rejeitadas em algumas regiões. Dessa forma, identificam-se as dificuldades históricas para a regulamentação do trabalho doméstico no país.

Além da escravidão, o país deve ser contextualizado rapidamente no cenário internacional como uma economia dependente, o que interfere no grau de exploração das mulheres donas de casa e assalariadas. Marini (2011), ao falar sobre o ciclo do capital na economia dependente, acentua que a essência da dependência latino-americana radica no fato de que a acumulação capitalista teve que ser feita pela superexploração do trabalhador, enquanto nos países centrais, de capitalismo avançado, isso era acompanhado pelo incremento da capacidade produtiva de trabalho.

Marini (2011) destaca que o capitalismo tende a reproduzir em escala ampliada a dependência das economias exportadoras diante da economia internacional. Ademais, afirma que um dos caminhos pelos quais a América Latina chegou ao capitalismo se deu pelo sistema misto de servidão e de trabalho assalariado ao se desenvolver a economia de exportação para o mercado mundial.

Assim, situando o Brasil no contexto de país dependente dos países centrais, Marini (2011) explica que a participação latino-americana deslocou-se da produção da mais-valia absoluta para a mais-valia relativa (que consiste em maior exploração do trabalhador em resposta às exigências dos países industriais). Como já foi dito anteriormente, a mais-valia relativa é entendida como uma “forma de exploração do trabalho assalariado que, fundamentalmente com base na transformação das condições técnicas de produção, resulta da desvalorização real da força de trabalho” (idem, *ibidem*, p. 138)⁵⁷.

⁵⁷ Marini (2011) esclarece que a mais-valia relativa não é o mesmo que produtividade. O aumento da capacidade produtiva em que o trabalhador produz mais ao mesmo tempo não assegura por si só o aumento da mais-valia

Diante disso, Marini (2011) explica que a determinação da taxa de mais-valia advém do grau de exploração da força de trabalho, isto é, da relação entre o *tempo* de trabalho excedente – no qual o operário produz mais-valia – e o *tempo* de trabalho necessário – em que o operário produz o valor de sua força de trabalho e que se apresenta sob a forma de salário. A alteração da taxa de mais-valia ocorre quando há a mudança nessa proporção em benefício ao capitalista, ou seja, mediante o aumento do trabalho excedente sobre o necessário. Além disso, a desvalorização dos bens-salário (aqueles necessários à reprodução da força de trabalho) estará relacionada a esta busca de aumento da mais-valia relativa.

Marini (2011) menciona que o aumento da exploração do trabalhador é a alternativa necessária para que os países da América Latina compensem a perda da renda gerada pelo desequilíbrio entre os preços e o valor de suas mercadorias exportadas no comércio internacional. A intensificação dessa exploração é obtida pelos seguintes mecanismos que significam o rebaixamento do trabalho remunerado e a superexploração do trabalhador: 1) aumento da intensidade do trabalho; 2) prolongação da jornada de trabalho para aumento do trabalho excedente; 3) expropriação de parte do trabalho necessário ao operário para repor sua força de trabalho. Essa situação pode ser explicada pelo não incremento da capacidade produtiva dos países latino-americanos dado o baixo nível das forças produtivas e das atividades ali realizadas.

Dessa forma, vê-se que o tempo das/dos trabalhadoras/es é cada vez mais subsumido pelo capital para lhe conferir lucros. A exploração da força de trabalho feminina e masculina é cada vez mais intensificada; ou seja, cada dia se trabalha mais para se atingir o suprimento de necessidades sociais básicas do ser humano. E o trabalho doméstico não remunerado nesse contexto? Serve, como já relatado para favorecer a exploração do trabalhador pelo capital com o consequente aumento da mais-valia relativa.

Diante disso, a distribuição do uso do tempo é algo a ser considerado na análise das desigualdades entre os homens e mulheres, pois embora ambos estejam submetidos à exploração capitalista, a condição da mulher é peculiar uma vez que sua contribuição se dá (exclusivamente ou não) com o trabalho doméstico não remunerado. Nesse sentido, o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea) (2011) critica a histórica tendência de se ocultar dados estatísticos referentes ao uso do tempo que não se refiram diretamente à jornada semanal de trabalho remunerado, como é o caso do trabalho desempenhado pelas donas de

relativa, mas gera uma mais-valia extraordinária, que coloca o capitalista à frente de seus competidores. Mas isso tem prazo de duração, porque logo os concorrentes incorporam as novas técnicas, o que uniformiza a produtividade.

casa⁵⁸. Nesse sentido, evidencia que o tempo da mulher é muito consumido com tarefas domésticas comparativamente aos homens.

No sistema capitalista, é comum que se ouça que “tempo é dinheiro”, o que expressa bem no contexto do capitalismo que a busca por lucros é sempre constante. Não se diz “tempo é família” ou “tempo é lazer” ou outra coisa, mas que “tempo é dinheiro”. Poder-se-ia fazer grandes elucubrações filosóficas a esse respeito, mas apenas cabe aqui considerar que o tempo consumido pelas mulheres na labuta diária dos afazeres domésticos é um tempo no qual elas dependem sem aferir remuneração, mas que se insere no contexto da exploração da mais-valia do trabalhador pelo capital. Nesse contexto, cabe resgatar a citação de Marx (2013) sobre a jornada de trabalho:

“Que é uma jornada de trabalho?” Quão longo é o tempo durante o qual o capital pode consumir a força de trabalho cujo valor diário ele paga? Por quanto tempo a jornada de trabalho pode ser prolongada além do tempo de trabalho necessário à reprodução da própria força de trabalho? A essas questões, [...] o capital responde: a jornada de trabalho contém 24 horas inteiras, deduzidas as poucas horas de repouso sem as quais a força de trabalho ficaria absolutamente incapacitada de realizar novamente seu serviço. Desde já, é evidente que o trabalhador, durante toda a sua vida, não é senão força de trabalho, razão pela qual todo o seu tempo disponível é, por natureza e por direito, tempo de trabalho, que pertence, portanto, à autovalorização do capital. [...] Mas em seu impulso cego e desmedido, sua voracidade de lobisomem por mais-trabalho, o capital transgride não apenas os limites morais da jornada de trabalho, mas também seus limites físicos. Ele usurpa o tempo para o crescimento, o desenvolvimento e a manutenção saudável do corpo. Rouba o tempo requerido para consumo do ar puro e luz solar. Avança sobre o horário das refeições e os incorpora, sempre que possível, ao processo de produção, fazendo com que os trabalhadores, como meros meios de produção, sejam abastecidos de alimentos do mesmo modo como a caldeira é abastecida de carvão, e a maquinaria, de graxa ou óleo (MARX, 2013, p. 338-339).

Embora Marx (2013) estivesse dissertando sobre as extenuantes jornadas de trabalho da metade do século XIV ao final do século XVII, na Inglaterra, quando ainda muitos direitos sociais não haviam sido conquistados, considera-se que a reflexão que ele traz é atual. Quando aplicada às mulheres, observa-se que é ainda mais apropriada, pois, de um lado, o conjunto da classe trabalhadora conquistou, embora não em toda parte, melhorias das jornadas de trabalho, as mulheres continuaram com diversas obrigações na esfera da reprodução social, que não necessariamente o seu ingresso no mercado de trabalho significou o

⁵⁸ Apesar disso, o Ipea (2011) relata que tem havido mudanças no sentido de dar visibilidade a informações que contribuam para desvelar as desigualdades de gênero que perpassam a distribuição do tempo.

compartilhamento de tarefas com os cônjuges. Portanto, se “tempo é dinheiro”, essa frase tende a ser mais verdadeira para os homens, pois eles quem se encontram mais ocupados com atividades remuneradas. Se, de um lado, o trabalho remunerado é cada vez mais explorado pelo capital, mais ainda o é o trabalho doméstico não remunerado⁵⁹.

Por todas essas questões levantadas, Albarracín (1999) considera que as mulheres vivem uma situação de opressão em relação aos homens e não apenas de exploração tal como ocorre com os capitalistas sobre trabalhadores assalariados, o que a leva a afirmar que “no trabalho doméstico, a relação de uma mulher com seu marido não se origina no mercado, mas na divisão sexual do trabalho” (idem, *ibidem*, p. 48). Além disso, aponta que a família seja a responsável pela opressão da mulher na mesma medida em que a propriedade privada atua junto à exploração dos/as trabalhadores/as. Esses argumentos da autora chamam a atenção para se analisar as relações familiares reforçadoras das desigualdades de gênero sem perder de vista da lei do valor.

A lei do valor, que faz com que o capital se mova de uma atividade menos rentável para outra mais rentável e que, em consequência, é o mecanismo mediante o qual se distribui o trabalho assalariado na sociedade, não rege *diretamente* o trabalho doméstico. Também não se pode encontrar uma lei que, analogamente à do valor, redistribua o trabalho doméstico entre as mulheres segundo critérios de eficácia social. A regulação fundamental deste é feita pela família enquanto instituição básica do sistema patriarcal, e sua missão não é essa, mas fazer que uma parte da produção necessária para a sociedade seja realizada fora dos circuitos do mercado e recaia sobre as mulheres (ALBARRACÍN, 1999, p. 53, grifo nosso).

Nesse contexto, é indispensável a esta reflexão a análise da categoria de divisão sexual do trabalho, que é anterior ao capitalismo e serve de explicação para os diferentes papéis sociais atribuídos a homens e mulheres na sociedade, mas cuja realidade se aprofunda neste modo de produção, gerando desigualdades de gênero acentuadas. Segundo Reed (2008) afirmava, a divisão sexual do trabalho nas sociedades primitivas não eram de exploração ou subordinação de um sexo sobre o outro como ocorre no capitalismo, mas de distribuição de tarefas entre homens e mulheres, reconhecidas e valorizadas socialmente.

Segundo Silva (2011a), a divisão *sexual* do trabalho é uma expressão da divisão *social* do trabalho e alude à diferenciação entre o trabalho destinado aos homens e às mulheres, em que se nota o reforço do papel da mulher na esfera doméstica familiar mesmo em contexto de sua inserção no mercado de trabalho com a emergência da sociedade industrial. Por divisão social do trabalho, Silva (2011a, p. 64) designa o “processo pelo qual as atividades de

⁵⁹ No Capítulo 3 serão apresentados mais dados desta pesquisa do Ipea (2011), bem como a do Dieese (2011a) sobre o uso do tempo entre homens e mulheres.

produção e reprodução social diferenciam-se e especializam-se, sendo desempenhadas por distintos indivíduos ou grupos”. Assim, argumenta que toda sociedade se organiza sob uma divisão social do trabalho, que será mais ou menos complexa a depender do grau de desenvolvimento das forças produtivas. Ademais, a autora na obra anteriormente citada critica o fato de que a biologia foi e ainda continua sendo utilizada para legitimar de forma indevida as concepções de que os sexos feminino e masculino possuem atributos natos diferentes. Dessa forma, a autora expõe que divisão *social* do trabalho é colocada, na prática, como sinônimo de uma suposta divisão “*natural*” do trabalho⁶⁰.

Cisne (2012) aponta que a divisão sexual do trabalho constitui um meio pelo qual a exploração capitalista se desenvolve e intensifica. Isso porque estabelece uma divisão hierárquica proveniente de um sistema patriarcal, em que os trabalhos masculinos são valorizados em detrimento daqueles desempenhados pelas mulheres. A autora chama a atenção para a necessidade de que a divisão sexual do trabalho seja compreendida à luz dos antagonismos de classe, apontando que a mulher é mais explorada do que o homem no sistema capitalista. Nesse sentido, aponta que a superexploração da mulher se dá na esfera pública e privada. A primeira refere-se à desvalorização da mão-de-obra feminina e demais desigualdades em relação aos homens no contexto da produção. A segunda envolve a “utilização/responsabilização da mulher pela garantia da reprodução social, o que possibilita a produção social ser realizada com um custo menor” (idem, *ibidem*, p. 112).

Segundo afirmava Reed (2008), o surgimento da sociedade capitalista, impôs-se a responsabilidade do sustento da pequena unidade familiar sobretudo ao progenitor, ao contrário da vivência anterior de homens e mulheres nas sociedades primitivas, em que todos os bens eram compartilhados e todos eram corresponsáveis uns pelos outros. Essa concepção da responsabilidade masculina pelo sustento familiar vai perpassar o início e desenvolvimento do capitalismo, influenciando no processo de formação dos sistemas de proteção social mediante o reforço da condição de dependência econômica da mulher em relação ao homem.

Não se pode desconsiderar ainda que essa situação de “dependência” da mulher também foi ancorada no mito da “inferioridade feminina”. Nesse sentido, Reed (2008) defendia a tese de que a mulher não foi desde sempre o sexo oprimido. A partir de estudos antropológicos críticos sobre a situação da mulher na sociedade capitalista que seguem a

⁶⁰ Silva (2011) considera que “o conceito de ‘gênero’ veio trazer importante contribuição à abordagem dos estudos sobre a divisão sexual do trabalho, sendo entendido como processo histórico de construção hierárquica e interdependente de relações sociais de sexo” (idem, *ibidem*, p. 63). Para Scott (2002), a invocação das diferenças entre homens e mulheres do ponto de vista da natureza tiveram o intuito de perpetuar as desigualdades de gênero em leis e atitudes políticas, com vistas à sua exclusão da representação política e permanência da dominação do homem sobre a mulher.

perspectiva sociológica de Marx e Engels, a autora dizia que o sistema da matricialidade das sociedades primitivas era uma forma de organização da sociedade baseada em princípios comunistas em que as mulheres eram valorizadas em sua função produtiva e reprodutiva.

A maternidade era fonte de poder social e não acentuada negativamente como justificadora das desigualdades tal como ocorre na atualidade. Além da valorização da função procriadora, as mulheres se destacavam pelas atividades produtivas desenvolvidas enquanto os homens se dedicavam à caça, tais como as habilidades nas áreas da agricultura, das artes e dos rudimentos de conhecimentos de botânica, química e medicina. Nesse sentido, considerando que a produção de bens essenciais à vida humana faz parte do modo como o ser humano saiu do mundo animal, Reed (2008) coadunava com a perspectiva de que se deve tributar às mulheres o desenvolvimento de instrumentos, conhecimentos e técnicas importantes para o progresso dessas sociedades e, conseqüentemente, da humanidade de um modo geral. Diante de toda contribuição social feminina, então reconhecida pelos homens, elas disfrutavam de legitimidade para atuarem como dirigentes sociais dessas comunidades.

Na América, os aborígenes chamavam suas mulheres de “governadoras” do clã e da tribo, e tinham por elas a mais alta consideração. Quando chegaram os primeiros conquistadores, procedentes das nações patriarcais civilizadas da Europa, onde as mulheres já estavam há tempos subordinadas, ficaram surpreendidos pelo fato desses “selvagens” não poderem tomar decisões coletivas importantes sem consultar mulheres e sem o consenso destas (REED, 2008, p. 39).

Reed (2008) defendia que o fim dessa organização das sociedades primitivas sob o matriarcado ocorreu há cerca de seis a oito mil anos no contexto do rompimento do sistema comunal mediante a inserção da agricultura extensiva e a criação de gado em larga escala. Isso corroborou para a desintegração dos “clãs”, que se subdividiram até sua substituição total em famílias nucleares. Mediante esse modelo de família, foi reservada à mulher a responsabilidade pelos afazeres domésticos enquanto o homem passou então a prover sozinho o sustento familiar.

Souza-Lobo (2011) reconhece que há resistências por pesquisadoras/es ao debate entre classes e gênero e, diante disso, apresenta dois motivos que explicam essa aversão⁶¹. O primeiro se deve à tendência de homogeneização da classe trabalhadora tomando por base apenas as relações de produção e o conflito entre os detentores e não-detentores dos meios de produção. Em consequência disso, decorre o segundo argumento, que é aquele que não

⁶¹ A autora defende seus argumentos a partir das ideias de Danièle Kergoat, Claude Lefort, Edward Palmer Thompson, Yvonne Bebb, Madeleine Guilbert, Diane Elson e Ruth Pearson, entre outros.

reforça que a classe operária tem dois sexos. Nesse caso, a heterogeneidade é vista como divisão e reafirma-se o determinismo da esfera produtiva em que a classe é tomada como um sujeito unívoco.

Então, Souza-Lobo (2011) sugere que se deve considerar complementarmente que homens e mulheres estão submetidos à exploração capitalista e que essa discussão está articulada a outras relações sociais, que são produzidas no processo de produção social e que trazem especificidades à mulher operária. Diante disso, argumenta as consequências nefastas para a luta das mulheres trabalhadoras dessa fragmentação do debate de classes e gênero:

Esse enfoque acarretou sérias consequências para o estudo do grupo operário feminino, na medida em que a separação entre trabalho produtivo e trabalho reprodutivo impossibilitava a compreensão da dupla inserção das operárias nas duas esferas, e escondia os elementos para a análise das práticas das operárias; da reprodução na fábrica de relações de gênero traduzidas na hierarquia entre os sexos no que se refere aos postos no processo de trabalho, nas diferenças da qualificação feminina e da qualificação masculina, na assimetria entre o discurso sindical e o discurso das operárias (SOUZA-LOBO, 2011, p. 125).

Souza-Lobo (2011) considera que o reforço à homogeneidade da classe trabalhadora faz com que se tornem invisíveis as demandas das operárias e acredita-se que isso possa ter levado algumas marxistas ao essencialismo social criticado por Saffioti (2001). Todavia, concorda com a visão de Kergoat segundo a qual a defesa de um novo enfoque de análise não deve conduzir a outro determinismo segundo o qual as desigualdades de gênero seriam explicadas apenas pelas práticas sociais na esfera da reprodução. Concorda com a perspectiva de Elson e Pearson de que as relações de gênero estão embutidas nas relações de trabalho:

Isto significa que, se as relações de gênero são evacuadas das análises sobre a classe operária, produz-se uma distorção que aproxima o discurso sociológico da sociologia espontânea. Ambos partem da natural – portanto, invisível e inquestionável – divisão sexual de papéis sociais” (SOUZA-LOBO, 2011, p. 126).

Acredita-se que o discurso da inferioridade feminina foi forjado para servir aos interesses capitalistas de dominação das mulheres pelos homens. É preciso, nesse contexto, que as lutas feministas defendam a especificidade não só da mulher e não só da trabalhadora, mas da mulher trabalhadora. Nesse sentido, as atividades desempenhadas pelas donas de casa devem ser vistas como integrante da divisão social e sexual do trabalho. Defende-se que é partindo desse pressuposto que será viabilizado o caminho da valorização social das atividades realizadas pelas mulheres na esfera da reprodução social. Assim, alargam-se as

possibilidades de reconhecimento direitos das mulheres à proteção social e em direção a uma nova ordem societária.

Em consonância com a discussão sobre o socialismo e a questão da mulher, Toledo (2012) organizou textos do marxismo clássico para combater argumentos – inclusive feministas – que acusam o materialismo histórico de ter negligenciado ou subestimado a opressão feminina. A autora demonstra que, desde o surgimento do socialismo, há cerca de 164 anos, este já se preocupava com a libertação feminina, mas reconhece como polêmica a discussão de gênero dentro dessa corrente do pensamento. Explica que “a linha divisória estabelecida em todos os escritos de Marx e Engels sobre o tema da mulher é a que existe entre o socialismo utópico e o socialismo científico” (idem, *ibidem*, p. 9). Enquanto os socialistas pré-marxistas tinham teorias assentadas sobre princípios morais e desejos abstratos, os socialistas científicos elevaram o debate ao contextualizar a mulher na histórica divisão da sociedade em classes e no crescimento da capacidade produtiva da humanidade.

Toledo (2012) afirma que já no Manifesto Comunista, em 1948, Marx e Engels questionaram a família burguesa, acusando-a de exercer o papel de contrato econômico na sociedade de classes, dividida entre proprietários e não proprietários. Além de explicitar as raízes da dita inferioridade feminina, o marxismo demonstrou que se faz necessária a abolição da propriedade privada, que é fundante no sistema capitalista, para garantir a libertação de todas as formas de opressão, tal como a conquista da emancipação da mulher:

Só a abolição da propriedade privada proporcionará as bases materiais para transferir à sociedade de conjunto todas as responsabilidades sociais que hoje recaem sobre a família individual, como o cuidado com as crianças, com os velhos e os doentes, a alimentação, o vestuário, a educação. Livres dessas cargas, as mulheres poderão romper com a servidão doméstica e cultivar plenamente suas capacidades como membros criativos e produtivos da sociedade, e não só como reprodutoras biológicas. Livre da coação econômica sobre a qual repousa, a família burguesa desaparecerá e as relações humanas se tornarão relações livres entre pessoas livres (TOLEDO, 2012, p. 9).

Cisne (2012) alerta para o fato de que os estudos sobre gênero surgiram de forma estreitada com a discussão sobre as relações de poder e não quanto à luta de classes, minando o projeto marxista de emancipação humana. Relata que o feminismo teve como matrizes teóricas o marxismo, a psicanálise, o pós-estruturalismo e o pós-modernismo, sendo que no debate do Serviço Social identifica-se a influência da primeira e duas últimas correntes do pensamento. Entretanto, assinala como positivo o fato de que o conceito de gênero é mais amplo do que “mulher” e implica que o estudo sobre o feminino deve considerar as relações sociais entre homens e mulheres.

Saffioti (1999) também defende a perspectiva de gênero a partir do materialismo histórico dialético, mas não nega ter recebido influência do livro “O Segundo Sexo”, da feminista francesa Simone de Beauvoir, publicado no período pós-segunda guerra mundial. Reconhece o esforço acadêmico de Beauvoir, influenciada pelo filósofo Jean-Paul Sarte, sobretudo em um contexto de parca bibliografia sobre a questão da mulher e da ousadia em enfrentar no campo argumentativo diversos tabus societários. Nesse contexto, Saffioti assume reverberar em sua trajetória profissional a afirmação do livro há pouco mencionado segundo a qual “ninguém nasce mulher, torna-se mulher” (BEAUVOIR *apud* SAFFIOTI, 1999, p. 160).

Saffioti (2001) critica visões dualistas na discussão de gênero, ao se polarizar o debate entre relações interpessoais e estruturais. Por outro lado, considera que expressivas correntes do feminismo têm contribuído no meio científico para a superação dessa dualidade, o que por consequência repercute progressivamente no saber historicamente consolidado pela ciência concebida por homens. É contrária a qualquer essencialismo biológico ou social no debate de gênero e considera equivocada a defesa da existência de apenas *um* modelo feminista ao afirmar o único consenso existente:

Rigorosamente, o único consenso existente sobre o conceito de gênero reside no fato de que se trata de uma modelagem social, estatisticamente, mas não necessariamente, referida ao sexo. Vale dizer que o gênero pode ser construído independentemente do sexo. O consenso, entretanto, termina aí. Feministas há que ainda trabalham com o conceito de sexo/gênero, outras que se apegam às diferenças sexuais para explicar o gênero, resvalando, às vezes, pelo essencialismo biológico, e outras, ainda, que afirmam de tal modo o primado do social que acabam por negar ou, pelo menos, a ignorar o corpo, abraçando o essencialismo social (SAFFIOTI, 2001, p.15).

Considerando que foge ao escopo desta Dissertação o detalhamento dos diversos posicionamentos teóricos sobre o surgimento da opressão feminina e as formas de emancipação, convém que se encontre o que é comum nos debates sobre gênero, que nada mais é do que a constatação da histórica desigualdade entre homens e mulheres, expressa também no mercado de trabalho.

Yannoulas (2003) argumenta que as mulheres vivenciam desvantagens sociais em relação aos homens no que se refere à remuneração, progressão funcional e condições de trabalho, uma vez que se atribuiu historicamente ao homem a responsabilidade pelo sustento familiar. A autora exemplifica que em uma situação na qual um homem e uma mulher disputam em igualdade de condições por uma ascensão na carreira, a escolha tenderá a ser para o homem. Dessa forma, para que a mulher ascenda profissionalmente, necessitará sempre

de características ou qualificações a mais que a insiram em uma posição de destaque na verticalizada divisão sexual do trabalho.

Conforme Yannoulas (2003), o mercado de trabalho recruta mulheres a partir de um perfil preferencial, o que não ocorre da mesma forma com os homens, dando preferência às mais jovens, com mais escolaridade, sem companheiro e brancas (haja vista a discriminação racial ainda presente). O fato de haver maior interrupção da permanência feminina no trabalho devido a momentos marcantes da vida da mulher, como é o caso da maternidade – cujo tempo assegurado de proteção social pelo Estado possui grandes variações entre países – e de afastamentos para cuidados de familiares, interferem no valor social do seu trabalho e conseqüentemente nas oportunidades de inserção no mercado de trabalho. Diante disso, a maior parte das mulheres encontra no trabalho parcial, informal, sazonal, flexível o meio para conciliar a vida familiar e profissional.

Na opinião da autora, na mesma obra de 2003, o Brasil foi o país da América Latina que registrou o maior crescimento da força de trabalho feminina no final do século XX, o que em termos absolutos significou o ingresso de 12 milhões de mulheres em uma década. As características principais apontadas pela autora sobre a situação das trabalhadoras são as seguintes: 1) o desemprego é predominante e tendencialmente feminino; 2) o subemprego e o trabalho informal são mais frequentes entre as trabalhadoras; 3) é acentuada a segmentação ocupacional no Brasil, sendo que as mulheres são maioria principalmente no setor de serviços (serviços pessoais, administração pública, saúde, ensino, serviços comunitários e comunicações); 4) a maioria das trabalhadoras brasileiras são assalariadas quanto à sua principal ocupação no mercado de trabalho, exceto as trabalhadoras rurais; 5) os rendimentos femininos são inferiores aos dos homens em todos os setores de atividade, mas principalmente no ramo industrial; 6) as mulheres economicamente ativas possuem mais escolaridade que os homens, o que não se converte em salários maiores ou, no mínimo, iguais para as trabalhadoras; 7) a taxa de desocupação feminina é maior entre as mulheres com grau de escolaridade intermediário e menor entre as mulheres com nível superior.

Nessa direção, Hirata (2012), exemplificando o caso japonês, discorre sobre a descontinuidade do trabalho feminino assalariado em razão do ciclo da vida reprodutiva, apontando que a idade é determinante no emprego. As jovens trabalham em período integral até se casarem e só retornam ao mercado de trabalho – agora em tempo parcial – após a educação dos filhos. Considerando que o mundo do trabalho valoriza o tempo de permanência no mesmo emprego, essa ausência da mão-de-obra feminina da esfera produtiva resulta em uma inferioridade de rendimentos, oportunidades de trabalho e qualificação. Apenas os

homens assalariados possuem emprego vitalício, promoção por tempo de serviço e taxa reduzida de desemprego. Conclui a autora que “patriarcado e capitalismo se combinam para reproduzir o assalariamento, tirando partido da diferença de sexo e da idade da mão-de-obra” (idem, ibidem, p. 141).

Além disso, de acordo com Hirata (2012), as mulheres japonesas para serem aceitas nos postos de trabalho, são submetidas a processos seletivos que identificam seus hábitos e comportamentos, tais como submissão e obediência. O desempenho de artes domésticas disciplinam as mulheres para as tarefas produtivas e reprodutivas, a exemplo da cerimônia do chá, costura do quimono, caligrafia, dança e canto tradicionais, bem como da atividade do arranjo de flores (considerada importante para as mulheres de todas as classes), identificadas como aquelas com maior destreza para essa atividade. A autora faz uma observação crítica a esse respeito:

Sob sua estilização extrema, sob a dissimulação e a transfiguração do trabalho pelo ritual estético, podemos encontrar no arranjo de flores, modificados pelo grande número de mediações no entanto reconhecíveis, *os gestos do trabalho doméstico*: o uso da força física, o trabalho dos músculos das mãos e a *preparação para o trabalho operário*: esse trabalho analítico, minucioso, de desestruturação-reestruturação das flores e das folhas de acordo com uma ordem rigidamente estabelecida constitui uma introdução sem máscara aos gestos dissociados, às tarefas fragmentadas do taylorismo (HIRATA, 2012, p. 138, grifos da autora).

Yannoulas (2013) contextualiza que no século XX as mulheres se tornaram quase a metade da classe trabalhadora remunerada. Além disso, explica que esse aumento quantitativo da inserção da mulher no mercado de trabalho é designado pela literatura por “feminilização”⁶². Além disso, foi identificada uma tendência que não estava presente nos primeiros estudos feministas de sociologia do trabalho: a estabilidade no mercado de trabalho e nas trajetórias

⁶² Yannoulas (2013) ressalta a importância dos estudos sobre gênero fazerem a distinção dos conceitos de “feminilização” e “feminização” e considerá-los complementarmente. Esclarece que o segundo termo abrange as práticas sociais e culturais que suscitam mudanças em determinadas profissões ou ocupações. Considera que os estudos sobre a feminização visam dar respostas ao processo de transformação do significado de uma ocupação ou profissão ao se tornar majoritariamente feminina. Isto é, faz-se necessário analisar as causas e consequências da mutável presença de trabalhadoras em uma determinada área. Não basta apenas dizer que as mulheres são numerosas no mercado de trabalho, é preciso analisar onde elas se concentram e o quê e porquê houve alteração das ocupações quando deixaram de ser minoria. Quando se aumenta o quantitativo de mulheres em uma ocupação ou profissão (“feminilização”), que antes era predominantemente masculina, os estudos hegemônicos sobre feminização têm apontado que elas paulatinamente vão passar por um processo catastrófico de rebaixamento das remunerações e das qualificações exigidas e rompem com o prestígio social antes existente. Em outras palavras, quando a mulher ocupa um espaço que antes era o homem quem detinha o predomínio, este vai perdendo a valorização social que antes detinha. Além disso, Yannoulas (2013, p. 39) defende que “quando as profissões e ocupações se feminilizam, passam a ser entendidas como extensão no espaço público da função privada de reprodução social”. Nessa direção, a autora argumenta, por exemplo, que a profissão docente se feminizou na América Latina, de forma mais ou menos conflitiva a depender da cultura, pelo chamamento ao papel vocacional da mulher de cuidar e educar entre outros fatores.

ocupacionais das mulheres, que passaram a conciliar (embora com muitas dificuldades) a vida profissional e familiar. Apesar disso, essas transformações não alteraram as concepções machistas hegemônicas sobre o emprego feminino; a divisão sexual do trabalho; a persistência da inferioridade dos rendimentos das mulheres comparativamente aos dos homens, sobretudo quando ambos dispõem de diploma universitário. No contexto da reestruturação produtiva, reforçou-se a diferenciação do valor social atribuído aos dois sexos.

Diante do exposto, vê-se que o capitalismo superexplora as mulheres, pois além de extrair-lhes o trabalho remunerado, em nada lhes retribui pelo trabalho não remunerado que executam, nem mesmo com um pouco de prestígio social. Ao contrário, a divisão sexual do trabalho, nesse contexto, atua para retirar a valorização das ocupações e profissões aonde se tornam a maioria. Ou seja, não basta serem desvalorizadas pelo trabalho que fazem em casa, também são desvalorizadas quando remuneradas fora dela. Se deixam seus lares para trabalhar e sustentarem suas famílias, na maioria das vezes vão encontrar ocupações que perpetuam o que deixaram de fazer em suas casas⁶³. Assim, admite-se que a inserção das mulheres no mercado de trabalho foi uma conquista parcial no seu processo de saída da condição de confinamento ao espaço doméstico, porque tem se desenvolvido de forma precarizada e incentivada no contexto capitalista de superexploração da classe trabalhadora.

Resumindo, este capítulo resgatou o surgimento de modelos de proteção social, evidenciando que o renomado “Plano Beveridge” previa direitos para as donas de casa, reconhecendo a divisão sexual do trabalho, e ao mesmo tempo se valendo dela para a recuperação do sistema capitalista. O trabalho doméstico desempenhado pelas donas de casa, considerado improdutivo na concepção marxiana por não ser gerador de mais-valia, cumpre no capitalismo um papel importante na esfera da reprodução social. Não se pode ocultar que historicamente as mulheres têm tido que combater o mito da inferioridade feminina, sendo muitos os desafios para o rompimento das desigualdades de gênero. Diante disso, o capítulo a seguir visa debater o surgimento da previdência social no Brasil, bem como as lutas das mulheres para saírem da condição de beneficiárias apenas por consequência da dependência de cônjuges ou companheiros.

⁶³ É por isso que Yannoulas (2013) diz que há mulheres que, na tentativa de se inserirem em profissões com maior presença masculina na busca por mais *status* e remuneração, transmitem uma imagem pessoal de que priorizam a carreira profissional em detrimento da dedicação permanente ao ambiente doméstico e às tarefas de cuidados. Sobre outra perspectiva de análise, a autora (2003) contextualiza que a autodiscriminação constitui um mecanismo de repressão internalizada no qual muitas mulheres não fazem escolhas profissionais por áreas culturalmente associadas aos homens. Assim, para sobreviver no mercado de trabalho, muitas mulheres esposas e/ou mães preferem omitir ou não evidenciar esses papéis sociais que desempenham como alternativa para escapar à seleção preferencial de vivenciam. Além disso, a sociedade perde com a escassez de mulheres nos diversos ramos de atividade profissional, os quais poderiam dar grande contribuição.

2 CAPÍTULO – A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL ATÉ O CONGRESSO CONSTITUINTE: A PROTEÇÃO SOCIAL DAS MULHERES À SOMBRA DOS DIREITOS DOS HOMENS

2.1 O surgimento da previdência social no Brasil: a importância do assalariamento e a marcante característica das mulheres como “dependentes dos segurados”

Analisou-se no capítulo anterior que durante a Segunda Guerra Mundial, esboçou-se na Inglaterra o Plano Beveridge, que previu que após esse conflito fossem adotadas medidas mais amplas de proteção social, incluindo as donas de casa como sujeito de direitos. No Brasil, porém, a fase pós conflito atendeu prioritariamente às necessidades das donas de casa viúvas de combatentes militares falecidos. O surgimento da previdência social no país ocorreu antes daquele contexto histórico e, desde os primórdios, as donas de casa não eram vistas como alvo direto da previdência social, mas indireto, mediante a condição de dependentes de segurados. Após a segunda grande guerra, o país não foi influenciado pelas propostas beveridgianas de incluir as donas de casa na classe de seguradas, o que só foi adotado muito posteriormente na legislação previdenciária.

Para compreender o histórico da previdência social no país com enfoque nos direitos das mulheres, é preciso resgatar brevemente elementos da formação sócio-histórica brasileira. Nessa direção, Santos *et.al* (2004), afirmam que do Império à República o país foi marcado pela reprodução das desigualdades de gênero com exclusão das mulheres do mercado de trabalho⁶⁴. Predominava a concepção inferiorizada da mulher em relação ao homem e, no parlamento brasileiro, as “questões femininas”⁶⁵ das mulheres pobres surgiam apenas no que referia ao estatuto da escravidão, conforme afirmam os autores:

O Império reiterava determinadas representações coloniais sobre a mulher que fundamentavam sua exclusão do espaço público e da gestão econômica do patrimônio conjugal, além de introduzir certas restrições relativas à sua inserção no mercado de trabalho. As representações coloniais sobre a mulher insistiam na sua figuração como seres irracionais, movidos por impulsos naturais, geralmente identificados com a predominância do baixo corporal – as faculdades ligadas à sexualidade – sobre o alto corporal, domínio das

⁶⁴ Sabe-se que a discussão sobre os direitos das mulheres pode conduzir a multifacetadas e complementares análises. Todavia, pelos limites deste trabalho, o esforço empreendido será em dar visibilidade às desigualdades de gênero refletidas da produção e reprodução da vida social que inexoravelmente incidem sobre o acesso ou não à previdência social.

⁶⁵ Santos *et. al* (2004), ao discutirem sobre as proposições de lei afetas às mulheres no histórico do parlamento brasileiro, costumam empregar o termo “questões femininas” para se referir a estas propostas.

atribuições intelectuais. Dessa forma, a mulher era vista como continente desconhecido, de comportamento instável e geralmente associado à inconstância dos humores da madre (como era conhecido o órgão sexual feminino). *Questões relativas a mulheres das camadas populares apareciam no Parlamento apenas quando se tratava de definir mudanças no estatuto jurídico da escravidão.* No contexto do sistema de abolição adotado no Brasil, gradual e objetivando reparações aos senhores de escravos, algumas demandas que afetavam as escravas eram intensamente debatidas no Parlamento, como comprovam os debates em torno da Lei do Ventre Livre e sua respectiva aprovação. Um dos argumentos mais retomados pelos abolicionistas, como Joaquim Nabuco, por exemplo, eram os efeitos nocivos do regime escravista sobre a moralidade das escravas e dos senhores e seus impactos sobre a formação e preservação dos núcleos familiares de escravos, em particular, a destinação dos filhos de escravas em caso de sua comercialização (SANTOS *et. al*, 2004, p. 17-18, grifos nossos).

Entretanto, enquanto as discussões sobre as mulheres escravas e pobres eram limitadas ao debate sobre a escravidão, as herdeiras da família imperial eram alvo de uma maior atenção do Estado, sobretudo devido às preocupações econômicas com o dispêndio dos dotes para os casamentos.

Os fatos relativos à família imperial – nascimento, casamento e morte – eram solenizados no Parlamento, o qual era frequentemente chamado a opinar particularmente sobre matrimônios das princesas da Casa Real, uma vez que implicavam em negociações sobre seus dotes, que seguramente teriam impacto econômico sobre as dívidas interna e externa nacional. Dessa forma, questões femininas introduziam-se no Parlamento filtradas pelo universo da corte (SANTOS *et. al*, 2004, p.18).

No que tange às propostas de lei voltadas para as mulheres relativamente a direitos junto à previdência social (e também à saúde), estas “estavam inseridas no domínio da caridade e, nesse ponto, o Estado imperial revelou clara continuidade com a tradição colonial” (SANTOS *et. al*, 2004, p. 19). As primeiras iniciativas de atenção às necessidades sociais básicas se pautaram na assistência social sob o viés caritativo e não sob a lógica do seguro.

No período colonial, o Estado isentou-se de interferir neste domínio [sobre previdência social e saúde], atribuindo a administração da caridade às irmandades e confrarias, sobretudo as Misericórdias. As ordens regulares também mantinham alguma atividade assistencial, porém a hegemonia pertencia às irmandades. Há que se reconhecer que a caridade era compreendida como uma preparação para a morte. Morrer em casa fazia parte dos ritos fúnebres presentes no Brasil antigo. Estar em um hospital, muitas vezes mantido pelas Misericórdias, não significava privilégio ou manifestação de cuidado. A assistência médica era particular e geralmente implicava a ida dos médicos à casa das pessoas doentes, manifestando, com isso, a exclusão social. Se os escravos recebiam algum tratamento, era em razão do valor que detinham na condição de mercadorias, de forma que não era estranho que alguns senhores mantivessem contratos com cirurgiões para assistência

médica de seus plantéis. [...] As questões relacionadas à saúde e previdência relativas a mulheres não eram debatidas no Parlamento porque simplesmente não constituíam objeto de políticas públicas (SANTOS *et. al*, 2004, p. 19-20).

Diante deste contexto previamente delimitado, verifica-se que a primeira proposição do parlamento brasileiro que fazia menção a alguma iniciativa de proteção social na perspectiva ainda rudimentar de previdência social às mulheres foi apresentada após cinco anos da Independência do Brasil. Tratava-se de um projeto de lei da Câmara dos Deputados, apresentado em 21 de junho de 1827, sobre uma pensão às viúvas e órfãos dos oficiais militares. Quase na mesma data, em 23 de junho de 1827, o parlamento propôs Parecer da Comissão de Fazenda do Senado sobre requerimento dos oficiais da Fazenda referente à aposentadoria e a criação de um montepio para suas viúvas e filhos (SANTOS *et. al*, 2004).

Das proposições do ano de 1827 decorreram muitas outras apontadas por Santos *et. al* (2004), em que se evidencia que as mulheres e filhos dos militares, além das dependentes de funcionários públicos foram as primeiras contempladas por algum tipo de proteção do Estado brasileiro para as situações de viuvez e orfandade, no caso dos filhos/as. Essas iniciativas parlamentares foram maiores no contexto da primeira e segunda guerra mundial devido ao falecimento de muitos oficiais e praças que serviram nesses conflitos armados.

Chama a atenção – porém, sem surpreender – a constatação de que a fase imperial do país é marcada pelo privilégio de proposições femininas para mulheres da classe dominante em detrimento de qualquer iniciativa de proteção que se voltasse para as mulheres de baixa renda⁶⁶. Diante disso, pode-se dizer que apenas as donas de casa casadas com militares e servidores públicos receberam a atenção do Estado. O recebimento da pensão em nada tinha a ver com o reconhecimento do trabalho na esfera da reprodução social, mas na visão paternalista de proteção às mulheres viúvas. De qualquer forma, não se pode desconsiderar a importância dessas medidas, embora cause indignação o privilégio dado às mulheres da classe dominante em contraponto à invisibilidade das necessidades sociais das demais brasileiras.

Nota-se, porém, que após a Segunda Grande Guerra, as proposições legislativas começaram timidamente a ampliar a dimensão dos direitos da proteção das mulheres para além dos casos de viuvez, razão pelo qual se destaca o Projeto de Lei (PL) nº. 6, de 1949, do senador Francisco Galloti (PSD/SC). Este PL foi apresentado em 8 de abril de 1949 e dispunha sobre a aposentadoria de servidores públicos federais do sexo feminino. Não significa que desta data em diante as proposições sobre questões femininas tenham se

⁶⁶ Foram consultadas pela pesquisadora todas as proposições legislativas trazidas pelo estudo de Santos *et. al* (2004), o que permitiu chegar a esta constatação.

alargado significativamente, mas considera-se que tenha trazido uma iniciativa inovadora no rol de PLs de concessão de pensões às viúvas (que continuaram sendo propostas).

Faleiros (2009) assinala a importância de se considerar que a política de previdência social se situa na contradição capital/trabalho, porque de forma privilegiada em relação a outras políticas sociais, concretiza uma política de mão-de-obra. Defende, portanto, uma análise histórica desta política que supere as visões romantizadas do papel de proteção social que ela desempenha contra os riscos sociais. O autor critica as abordagens sobre a história da previdência social que, embora busquem apresentar os fatos ocorridos, tendam a ser lineares e se deslocar do debate crítico no qual essa política social deve estar inserida. Considera como necessário conjugar aspectos gerais e estruturais do capitalismo com as dimensões específicas de cada conjuntura e país do ponto de vista econômico, político e ideológico. Em relação ao contexto brasileiro, aponta diferenças entre os seguros sociais antes e depois de 1930, apontando que no primeiro período não havia uma legislação social sistemática. Apenas em 1918, no contexto da primeira guerra mundial, foi criada uma comissão de legislação social na Câmara dos Deputados, mas os projetos de leis sociais não avançaram porque a oligarquia rural era contrária à intervenção do Estado na questão social.

O Brasil era um país eminentemente agrícola e agroexportador, sendo que o café constituía o principal produto de exportação entre 1921 e 1930, aglomerando a maioria dos trabalhadores na agricultura. Nessa época, a industrialização estava pouco desenvolvida, mas até 1966 não houve legislação social que beneficiasse de forma efetiva as/os trabalhadoras/es rurais, pois, naquele contexto – de exploração do campesinato, isolamento geográfico e dominação paternalista da oligarquia rural – essas/es trabalhadoras/es não dispunham de uma organização e força política para reivindicarem direitos previdenciários (FALEIROS, 2009).

Também as/os empregadas/os domésticas/os estavam sob o julgo desse paternalismo oligárquico – o que não foi plenamente superado –, responsável por retardar a inclusão desse segmento aos seguros sociais. De acordo com Faleiros (2009, p. 175), “todo o processo de seguros sociais consiste na atenuação de certos efeitos da exploração da força de trabalho no processo de sua reprodução e de sua subordinação ao capital”. Todavia, essa atenuação da exploração pela previdência social tardou a ser uma realidade para as/os camponesas/es, empregadas/os domésticas/os e donas/os de casa e continua a ser um desafio⁶⁷.

⁶⁷ Quando se quiser focar nos direitos das mulheres, devido ao foco privilegiado a elas neste trabalho, falar-se-á apenas em “donas de casa”. Entretanto, em outros momentos será usada a expressão “donas/os de casa” para não confundir sobre direitos dos dois sexos decorrentes da realização de trabalho doméstico não remunerado exclusivamente na própria residência. Além disso, devido à marcante presença masculina no mercado de

De acordo com Hochman (2006), a literatura tem consensualmente considerado que o marco do surgimento da previdência social no país foi a criação da primeira Caixa de Aposentadoria e Pensões (CAP), destinada aos Ferroviários (Decreto nº. 4.682, de 14/01/1923), a qual foi sucedida pela criação de outras CAPs pelo Decreto nº. 5.109, de 20 de Dezembro de 1926 com os seguintes objetivos: “abranger trabalhadores de uma empresa, com benefícios limitados à concessão de aposentadoria e pensão, tendo o seu financiamento garantido por contribuições iguais de empregados e empregadores, e administrada por representantes destes” (idem, *ibidem*, p. 184)⁶⁸.

É inconteste a importância dessa primeira legislação de iniciativa do deputado paulista Eloy Chaves para a proteção social relativa ao mundo trabalho no Brasil⁶⁹. Todavia, esta lei explicitou o caráter contraditório das políticas sociais de atender concomitantemente aos interesses do capital e do trabalho, de acordo com Silva (2012):

Dessa forma, é possível afirmar que a lei Elói Chaves e suas variações posteriores, instituída em um contexto de lutas da classe trabalhadora em reação às precárias condições de vida e trabalho, além de constituir um incentivo ao trabalho, destinaram-se a cumprir a função de conter os conflitos sociais, que se avolumavam nos anos que antecederam e na década de 1920. Logo, caracteriza-se também como uma forma de controle das elites no Poder sobre os trabalhadores. [...] Essas medidas de proteção e “controle” ocorreram articuladas à estruturação do mercado de trabalho, a partir de forte intervenção do Estado. [...] [A intervenção do Estado] nos anos subsequentes [à década de 1920] até se expandiu. Desde a década de 1930 a regulação do trabalho

trabalho no período de surgimento da previdência social, optar-se-á, em alguns, por manter expressões vocabulares apenas no masculino.

⁶⁸ Verifica-se, portanto, que as CAPs resgataram do Plano Beveridge a proposta de contribuições iguais para os trabalhadores.

⁶⁹ De acordo com Santos (1987, p. 17), desde as primeiras iniciativas de seguros sociais no país, os ferroviários sempre foram uma categoria profissional privilegiada pela importância desta categoria no contexto da nascente industrialização brasileira, conforme afirma: “Também sem manifestar excessiva originalidade em relação à experiência internacional, é o comportamento da burocracia civil e militar no estado que consegue, em primeiro lugar, privilégios de proteção social, ainda que baseados, mais uma vez, em atributos ocupacionais. Antes mesmo da abolição do sistema imperial e logo após a extinção formal do sistema escravista, surge a primeira lei amparando os empregados das estradas de ferro do Estado (Lei 3.397, de 24 de novembro de 1888), sob a forma tradicional de Caixa de Socorro, isto é, provendo pequena ajuda durante períodos de graça, mas, sobretudo, garantindo digno e cristão auxílio-funeral. Ao que se segue, ainda antes da República, o Decreto 10.269, de 20 de julho de 1889, criando o Fundo de Pensões do Pessoal das Oficinas da Imprensa Nacional. A política republicana não altera, substancialmente, o padrão de que, uma vez iniciado, o processo de proteção social tende a disseminar por estratos cada vez mais amplos da sociedade e cobrindo incidentes cada vez mais diversos. Em 1889, promulga-se o direito a férias de 15 dias para os trabalhadores no abastecimento de água da Capital Federal, logo estendido aos ferroviários da Estrada de Ferro Central do Brasil. Como evidência de que a presença reivindicatória e privilegiada dos ferroviários não é fenômeno da década de 1960 deste século, pode-se tomar o Decreto 565, republicano, de 12 de julho de 1890, garantindo direitos de aposentadoria a todos os ferroviários, públicos, naturalmente, ao mesmo tempo em que se criava, em 1890, fundo de pensão para o pessoal do Ministério da Fazenda e para o pessoal da Estrada de Ferro Central do Brasil (que já gozava do direito a férias), estendido ao pessoal do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro, em 1892, ao pessoal da Casa da Moeda, em 1911, e ao pessoal da Capatazia dos Portos do Rio de Janeiro, em 1912”.

cresceu e repercutiu na expansão dos direitos trabalhistas e da previdência social (SILVA, 2012, p. 234).

Apesar de representar simbolicamente o início da história da previdência social no país, a Lei Eloy Chaves era limitada porque não visava a ampliação desse direito para todos os setores, sobretudo para aqueles do campo. Ficava evidenciada a “resistência da oligarquia [agroexportadora] a beneficiar os trabalhadores agrícolas, e seu interesse em manter a paz social no setor ferroviário, garantindo a exportação de café” (FALEIROS, 2009, p. 147). Além disso, o autor menciona que o trabalho doméstico favorecia indiretamente a exploração da mão-de-obra⁷⁰:

Satisfeita com o regime liberal de locação de serviços agrícolas, para a exploração máxima do campesinato, ela [oligarquia rural] só cuidou de promulgar certas leis que favorecessem a reprodução dessa mesma mão-de-obra, como o foi a lei de imigração no Brasil, depois da abolição da escravatura. A mão-de-obra agrícola ficava à mercê do paternalismo ou da família para manter-se e reproduzir-se em casos de doença, invalidez, velhice. *Por sua vez, a família devia subsistir graças à economia de subsistência e ao trabalho doméstico. Essa reprodução doméstica permitia o máximo de exploração* (FALEIROS, 2009, p. 136, grifos nossos).

A realidade rural da economia de subsistência e de apoio familiar nos infortúnios também favoreceu o ocultamento da superexploração do/a trabalhador/a e, conseqüentemente, a luta por direitos. Nesse sentido, pode-se refletir que a dificuldade de reconhecimento do trabalho das camponesas guarda semelhanças com a invisibilidade do trabalho das empregadas domésticas e, particularmente, das donas de casa que se dedicam exclusivamente ao trabalho doméstico em suas residências e que são o foco do presente trabalho. Observa-se que tais mulheres têm em comum o fato de que o trabalho que desempenham na esfera da reprodução social não é valorizado pelo capital.

Nessa direção, Faleiros (2009, p. 103) assinala que no âmbito da previdência social “a extensão desses serviços para as mulheres e para os menores que não trabalham (considerados como *dependentes*) está relacionada com a preparação da futura mão-de-obra”. Essa afirmação constitui uma realidade não só para aquela época, mas também nos dias atuais. O predomínio da condição da mulher como “dependente” gradativamente tem legitimado o seu

⁷⁰ Vê-se, portanto, que o trabalho doméstico realizado no âmbito da reprodução social favorece a acumulação capitalista, sendo historicamente realizado majoritariamente pelas mulheres (FREITAS *et. al.*, 2003). Císne (2012) revela concordância com a perspectiva de Daniele Kergoat segundo a qual o surgimento da divisão entre trabalho doméstico e trabalho assalariado ocorreu com o advento do capitalismo. Assim, o trabalho doméstico é situado historicamente como parte constituinte das relações de produção capitalistas. Conforme diz a autora: “A naturalização dos papéis ditos femininos atende diretamente aos interesses do capital com o intuito de ampliação dos seus lucros, pois diminui significativamente o custo da reprodução da força de trabalho” (idem, *ibidem*, p. 115).

baixo protagonismo na condição de “segurada” da previdência social. Devido a isso, o autor reafirma que “o movimento feminista considera que as mulheres ainda são dependentes dos homens em relação à previdência social. Para obter certos benefícios, a mulher casada é considerada *dependente*” (FALEIROS, 2009, p. 107, grifos do autor).

Prosseguindo com a discussão sobre previdência social no país, Silva (2012) observa a necessidade de contextualização da formação do mercado de trabalho do século XIX até o segundo decênio do século XX para a compreensão das razões que fizeram com que trabalhadoras/es assalariadas/os, em detrimento das/os não-assalariadas/os, fossem primeiramente beneficiadas/os pela previdência social:

Nesse contexto, [...] o trabalho assalariado concentrava-se em algumas categorias básicas como ferroviários, portuários, marítimos, operários da indústria leve e serviços públicos, atuando sobretudo nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro. A expansão do número de trabalhadores assalariados foi muito lenta, como mostram os dados dos censos de 1907 a 1920. Em 1907, a população brasileira era de 20 milhões. Destes, 150.000 eram trabalhadores do setor manufatureiro, que estavam empregados em 3.187 estabelecimentos. Em 1920, a população crescera para mais de 30 milhões, dos quais 275.512 trabalhavam em 13.336 estabelecimentos industriais (SILVA, 2012, p. 227).

A década de 1930 se inicia com a tomada de Getúlio Vargas após encabeçar uma revolução diante da eleição fraudulenta do paulista Júlio Prestes. Nesse contexto, “a influência dos técnicos na elaboração dos seguros não foi de resposta global, mas de controle, numa posição atuarial para analisar quanto ia entrar e sair das Caixas de previdência (FALEIROS, 2009, p. 149). O autor esclarece que, embora o primeiro governo de Vargas não tenha estabelecido direito aos seguros sociais para os trabalhadores rurais, “os discursos dos dirigentes políticos do país estavam cheios de elogios à dedicação e ao trabalho desses trabalhadores” (idem, *ibidem*, 150).

Faleiros (2009) explica que a introdução dos direitos previdenciários para o setor rural correu com a penetração do capitalismo no campo, que fez com que trabalhadoras/es rurais se tornassem assalariadas/os. Todavia, aquelas/es que permaneciam alijadas/os no setor rural do acesso à previdência social, “contribuíram com os trabalhadores urbanos na melhoria da manutenção de sua capacidade de trabalho, como também na baixa do custo dessa reprodução, barateando os gêneros de primeira necessidade” (idem, *ibidem*, p. 76). Ademais, o autor assinala que, se por um lado, o trabalho no campo demorou a atingir o reconhecimento, por outro, não se pode descuidar do fato de que a maioria dos ferroviários, que obtiveram direitos previdenciários, advinha da área rural, de modo que o seguro social agia como convite à mão-de-obra e manutenção desta.

Ao discorrer sobre os benefícios de aposentadoria, Faleiros (2009) afirma que estes surgiram para dar respostas às categorias profissionais mais combativas do movimento operário, tais como, os já citados ferroviários, além dos mineiros e marinheiros, que concentravam muitos trabalhadores na produção. As caixas desses industriais “foram as primeiras a serem organizadas pelos patrões, transformando a sua ‘política de pessoal’” (idem, *ibidem*, p. 97). Dessa forma, ao se analisar o surgimento dos seguros sociais vê-se que as reivindicações sistemáticas dos operários foi importante para que fossem implementados.

Naquele período, colocava-se como improvável a regulamentação de direitos previdenciários para as donas de casa na condição de “seguradas” e não “dependentes”, pois, além de essas mulheres não estarem politicamente organizadas, ainda havia dificuldade para o reconhecimento de direitos até mesmo para o trabalhador ou trabalhadora envolvidos em atividades que diretamente influenciavam a produção capitalista. Assim, não há como deixar de refletir que se os direitos das/os assalariadas/os foi uma trajetória longa, a defesa dos direitos previdenciários das/os não-assalariadas/os se constituiria um desafio ainda maior.

Trabalhadoras/es urbanas/os e na condição de assalariadas/os foram as/os primeiras/os a obter o reconhecimento do direito a usufruir dos seguros sociais. Enquanto isso, as/os demais trabalhadoras/es eram relegadas/os à sorte ou à assistência social, que à época ainda não se configurava como um direito social, mas estava no âmbito da filantropia.

Da condição de assalariado dependia, em primeiro lugar, o acesso aos seguros sociais exigindo-se ainda a perda da capacidade de trabalho, com provas, e a aceitação das condições impostas pelo capital para conseguir-se uma prestação ou um benefício, períodos de carência, exames, hospitais pré-determinados, médicos previamente estabelecidos. [...] Sem a condição de assalariado, vivendo do trabalho irregular, os trabalhadores “marginais” ou subproletários eram excluídos do seguro social, devendo recorrer à assistência pública mediante prova de indigência, às Santas Casas, aos Hospitais Cívicos, onde recebiam os serviços de qualidade específica para essa camada, em condições também específicas (enfermarias gerais, cuidados não prioritários, alimentação reduzida), devendo ainda servir de cobaias para aprendizagem. A burguesia, com acesso aos hospitais privados, quartos de luxo, visitas, com serviços de alta tecnologia e os melhores profissionais, mantinha um canal próprio para o seu atendimento. (FALEIROS, 2009, p. 126).

Faleiros (2009, p. 138) afirma que “as caixas operárias, mantidas pelas mutualidades constituíram o gérmen do instrumento utilizado pela burguesia para introduzir os seguros sociais em larga escala”. Devido ao baixo quantitativo de associadas/os às pequenas caixas de poupança e à conseqüente arrecadação pouco significativa, era de se esperar que não pudessem cobrir uma grande variedade de riscos sociais. Isso favoreceu a adesão das/os

trabalhadoras/es à criação de caixas de poupança mais vultuosas, que só poderiam se efetivar com os seguros obrigatórios. Por outro lado, os seguros privados apresentavam resistências a essa medida, uma vez que tinham lucros com as poupanças populares (o que será resgatado no período neoliberal com os lucrativos fundos de pensão). Diante disso, o autor aponta que os seguros contra acidentes de trabalho ficaram a cargo inicialmente das companhias privadas por iniciativa dos empresários.

De acordo com Faleiros (2009), o governo getulista optou por introduzir a legislação social de forma gradual e por categoria profissional. Assim, o histórico da implantação dos seguros sociais no país ocorreu mediante a fragmentação da classe trabalhadora. Essa distinção entre as/os trabalhadoras/es regulamentadas/os e não regulamentadas/os no acesso aos direitos deu origem ao conceito elaborado por Santos (1987) sobre a “cidadania regulada”, que serviu para explicar a proteção social no período pós-década de 1930. Segundo essa concepção, a condição de cidadão dependeria do pertencimento do/a trabalhador/a a uma ocupação definida e reconhecida por lei, conforme afirma:

Por *cidadania regulada* entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por uma norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações *reconhecidas e definidas* em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece. A implicação imediata deste ponto é clara: seriam pré-cidadãos todos os trabalhadores da área rural, que fazem parte ativa do processo produtivo e, não obstante, desempenham ocupações difusas, para efeito legal; assim como seriam pré-cidadãos os trabalhadores urbanos em igual condição, isto é, cujas ocupações não tido reguladas por lei. [...] A permanente pressão por parte dos mais variados setores da sociedade brasileira, tendo em vista a regulamentação de suas ocupações (sociólogo, processador de dados, etc.), testemunha até onde o conceito subliminar de cidadania regulada disseminou-se na cultura cívica do país (SANTOS, 1987, p. 68, grifos originais).

O autor é alvo de críticas por criar um conceito de cidadania regulada, uma vez que, na verdade, todos os direitos de cidadania são regulados pelo Estado e não apenas aqueles decorrentes da ocupação profissional (BOSCHETTI, 2006; FALEIROS, 2009; SALVADOR, 2010). Também se compartilha da discordância de que a compreensão de quem seja cidadão

esteja atrelada à inserção no mercado formal de trabalho. Entretanto, a análise daquele período histórico feita por Santos (1987) auxilia na compreensão da cruel realidade de que apenas aquelas categorias profissionais reconhecidas pelo Estado de trabalhadores urbanos assalariados eram alvo de políticas sociais mais efetivas tal como a previdência social.

Santos (1987) argumenta que a carteira de trabalho, implementada em 1932, representava uma materialização para o/a trabalhador/a do *status* de cidadania, designada pelo autor como uma “certidão de nascimento cívico” (idem, *ibidem*, p. 69). Além disso, destaca que somente aquelas/es que a tivessem poderiam reclamar direitos junto aos sindicatos, os quais também deveriam ser reconhecidos pelo Estado. Essa discussão é contemporânea quando se percebe que trabalhadoras/es sem carteira de trabalho assinada costumam se intitular como “não fichados” em alusão à ausência de registro naquele documento ou reforçam o fato de que são trabalhadores “sem carteira”. A carteira de trabalho ainda hoje exerce uma dimensão ideológica do grau de importância de um/a trabalhador/a para a sociedade e a compreensão sobre a possibilidade de aquisição ou não de um leque de direitos trabalhistas do qual decorre outros direitos sociais. E ao revisitar a história, não por acaso vê-se que a informalidade sempre foi acompanhada pela marginalização dos direitos.

Santos (1987) defende a cidadania concebida por um tripé: regulamentação das profissões, carteira de trabalho profissional e sindicato público. Consequentemente, essa cidadania regulada impactaria na organização da previdência social, conforme afirma: “a ordem de cidadania regulada assim gerada irá condicionar o sistema de desigualdades decorrentes da política oficial de previdência por um lado, e o desenvolvimento de um conflito ao mesmo tempo político e intra-burocrático, por outro (idem, *ibidem*, p. 69).

Para Hochman (2006), o segundo marco da previdência social no país corresponde às transformações ocorridas na década varguista de 1930, em que se destaca a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. A partir deste Ministério, houve mudanças na legislação trabalhista e no sistema previdenciário com o reforço à criação de Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) cujo financiamento era tripartite, envolvendo, portanto, a participação do Estado. Todavia, é importante resgatar nessa passagem da história, a análise de Silva (2012), apoiada em Theodoro, sobre as necessidades de reprodução do capital que estiveram presentes no período de ampliação da cobertura previdenciária ocorrida no período de estímulo à criação das CAPs e IAPs:

Nesse contexto, a ampliação da cobertura previdenciária, por meio da expansão das CAPs e dos Institutos de Aposentadorias e Pensões - IAPs das categorias de trabalhadores assalariados estratégicas nessa mudança de padrão

de acumulação pode também ser compreendida como um reforço às necessidades de reprodução do capital. Desempenha, assim, importante papel na garantia de reprodução da força de trabalho e adaptação dos trabalhadores ao mercado de trabalho que estava a se estruturar. Entre as décadas de 1930 e 1960, o Estado teve intervenção relevante no desmonte do padrão de acumulação de base agrário-exportadora, criando e recriando as condições institucionais para o novo padrão de acumulação, fundado em atividades econômicas de base urbano-industrial. Essa intervenção deu-se de várias formas, a fim de criar as bases para que a acumulação capitalista industrial, nas empresas, pudesse se reproduzir. Com isso, houve a ampliação de suas funções e de seu aparelho nesse período, inclusive como produtor direto de bens e serviços de consumo coletivo e até “empresário”, como destaca Theodoro (SILVA, 2012, p. 245).

As CAPs foram paulatinamente incorporadas em IAPs, sendo que o primeiro foi criado em 1933, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM)⁷¹. A partir de então, as CAPs conviveram com a criação de IAPs por um período que se estendeu até 1938, quando Getúlio determinou o fim da criação daquelas para transformar as existentes em IAPs, que, em regra, forneciam cobertura para os casos de doença, invalidez, velhice e morte. Gradualmente, os IAPs foram se transformando em instituições estatais (BOSCHETTI, 2006). Para Faleiros (2009), essa era uma “estratégia de centralização do poder federal e do controle dos Estados por uma burocracia cada dia mais técnica e mais numerosa” (idem, *ibidem*, p. 151). Nessa direção, Silva (2012) aponta motivos para a suspensão da criação de novos CAPs:

Os motivos para essa mudança são muitos, entre os mais fundamentais, encontram-se, o interesse do governo em estimular a poupança gerada por meios destas unidades de previdência social e em melhorar o controle sobre tal poupança. Ao mesmo tempo, o governo pretendia incentivar o ajuste do trabalhador às exigências da estruturação do parque industrial que se formava, tendo mais controle sobre a ação dos trabalhadores urbanos, no momento, mais fortes politicamente e mais diretamente “beneficiados” com as medidas reguladoras (SILVA, 2012, p. 240).

⁷¹ Hockman (2006, p. 184) apresenta um detalhamento sobre a historicização dos CAPs e IAPs: “O modelo das CAPs vinha sendo criticado pela sua dispersão e pelo exíguo número de associados que o inviabilizava financeiramente. Se os anos de 1920 foram pródigos no aparecimento de Caixas de Aposentadoria e Pensões, nas décadas de 1930 e 1940 observamos um processo de fusões e incorporações que resultará numa progressiva diminuição do número de CAPs existentes. No processo de criação de Institutos de Aposentadoria e Pensões, a primeira categoria a ter o seu instituto foram os marítimos (IAPM, em 1933), seguidos dos bancários e comerciários (IAPB e IAPC, em 1934) e, por último, os industriários (IAPI, em 1936-1938). Em 1938, algumas CAPs foram reorganizadas e fundidas no Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva - IAPE - e no Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas - IAPETEC. Em 1954, foi criado o IAP dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos - IAPFESP -, que reunia as CAPs remanescentes. [...] Tanto as CAPs como os IAPs iniciaram seu funcionamento concedendo basicamente pensões por morte e invalidez e aposentadoria por idade. Os serviços assistenciais, como serviço social e atenção médica, e mesmo o financiamento à habitação, eram entendidos inicialmente como complementares e passíveis de contribuição adicional. Ao longo do tempo eles se tornaram correntes nas instituições dedicadas à previdência dos trabalhadores”.

Hochman (2006) chama a atenção para as desigualdades entre os IAPs, mediante a diferenciação dos serviços ofertados e da exclusão de parcelas de trabalhadoras/es urbanas/os e rurais. Além disso, chama a atenção para a ineficácia da ação protetiva da política de assistência social por intermédio da Legião Brasileira de Assistência Social (LBA).

Cada IAP tinha legislação específica, contribuições diferenciadas, sua própria cesta de benefícios, de serviços e de programas, e uma política particular de investimentos de recursos e reservas. *O resultado foi o desenvolvimento de um sistema previdenciário que, embora crescesse em número de indivíduos cobertos e benefícios concedidos, era marcado pela desigualdade interna entre os recipientes e excluía parcela expressiva da população, em especial a população rural, e parte da população urbana [...]* No campo assistencial, ressaltou-se a criação da Legião Brasileira de Assistência - LBA -, que institucionalmente oscilará até sua extinção entre o seu pertencimento ao sistema previdenciário e seu status de entidade especial. Essa instabilidade de pertencimento institucional e sua baixa integração são características das políticas e ações assistenciais ao longo das últimas (cinco) 5 décadas, com reflexos sobre a organização e divulgação das informações sobre o setor (HOCHMAN, 2006, p. 185, grifos nossos).

Segundo Santos (1987), nos IAPs se evidenciou também a prática reforçada pelo Estado de desigualdade do valor dos benefícios previdenciários a depender dos salários sobre os quais houvessem sido vertidas as contribuições das/os trabalhadoras/es:

Ao reconhecer, na criação do IAPM, alguns dos princípios que informavam o sistema CAPs, como por exemplo a vinculação dos benefícios às contribuições passadas, e ao admitir o tratamento diferenciado em termos dos salários, de acordo com a categoria profissional, *consagrou-se, na prática a desigualdade dos benefícios previdenciários, dispensados aos cidadãos estratificados por categorias profissionais*. De fato, o leque salarial se dispersava entre o salário mínimo, devido a todos os trabalhadores reconhecidos como tais, por lei, e os salários arbitrados pelas convenções coletivas para as diversas categorias profissionais – o chamado salário-piso ou salário profissional. Em princípio, tal discriminação apareceria como justa, de acordo com os princípios do mercado, já que a mão-de-obra mais qualificada e mais escassa deveriam corresponder salários mais elevados. *Sendo os benefícios previdenciários devidos aos cidadãos por via da regulação profissional, e sendo a contribuição de cada um função de seu nível de renda, a regulação da cidadania implicou, na prática, em uma discriminação dos benefícios previdenciários na mesma medida em que quem mais podia contribuir, maiores e melhores benefícios podiam demandar. A universalidade aparente da lei em sua partição profissional convertia-se em desigualdade entre os cidadãos via sistema previdenciário*. A vinculação entre acumulação – a contribuição de cada categoria profissional para o processo de crescimento, sinalizada pelo diferencial de salários, e equidade – distribuição de benefícios proporcionais à contribuição pretérita – foi, assim, *consagrada definitivamente* (SANTOS, 1987, p. 70, grifos nossos).

Em relação ao mercado de trabalho e ampliação da expansão da previdência social na Era Vargas, Silva (2012) apresenta a seguinte síntese:

Desse modo, o mercado de trabalho no país, durante o governo Vargas, ampliou a sua estruturação, e teve como principal aporte a legislação trabalhista e previdenciária. *Essa conjugação, por um lado, mostrou a profunda dependência da expansão da cobertura da previdência social do trabalho assalariado, por outro, evidenciou que o mercado de trabalho no Brasil ganhou este impulso nessa época, com o fim especial de imprimir um novo padrão de acumulação.* Este se firmou em atividades urbanas industriais, sem, contudo, eliminar características já existentes: baixo nível de escolaridade, salários precários, reduzida qualidade dos postos de trabalho, baixa segurança no trabalho, informalidade, rotatividade da mão de obra e a inexistência de políticas de emprego. Essas marcas não impediram o crescimento do emprego na era Vargas e nos anos subsequentes (SILVA, 2012, p. 242, grifos nossos).

Nessa mesma direção, de acordo com Pochmann (2001), o Brasil experimentou no período de 1930 a 1980 um acelerado desenvolvimento das forças produtivas, o que favoreceu a participação do país na economia mundial por meio da “combinação do projeto de industrialização com forte expansão estatal e ampla internacionalização do mercado interno” (idem, ibidem, p. 36). Todavia, este autor não apresenta dados específicos sobre a inserção feminina no crescente processo de industrialização brasileira. As mulheres nesse período eram beneficiárias da previdência social, sobretudo na condição de pensionistas, reforçando, portanto, a realidade da dependência econômica da mulher em relação ao homem. É sabido, porém, que foi na Era Vargas que se deu a primeira legislação sobre o trabalho feminino no país, o que representou um avanço para os direitos das brasileiras, mas que ainda não significaria a expansão ampliada das mulheres no mercado de trabalho. Diante disso, Yannoulas (2002) analisa a relação entre a previdência social e gênero naquele período:

No caso específico de América Latina (incluído o Brasil), a *visão paternalista* com relação às mulheres condicionou sua proteção social àquelas com vínculo matrimonial (viúvas), ou então às trabalhadoras do setor formal que realizavam contribuições (licença–maternidade, aposentadoria, etc. [...]) Com relação ao Brasil, *o trabalho feminino foi legislado* pela primeira vez em 1932, criando–se proteções vinculadas à maternidade e restrições de incorporação de mão–de–obra feminina em determinadas atividades (considerando–se que as mulheres seriam mais fracas e vulneráveis que os homens). Posteriormente, em 1943, o trabalho feminino foi incorporado à Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), que aglutina e sistematiza a legislação trabalhista, destacando grupos de trabalhadores que mereciam “proteções específicas do Estado”, segundo os compêndios do Direito do Trabalho (dentre eles, as mulheres e os menores de 18 anos) (YANNOULAS, 2002, p. 54-55, grifos originais).

Dessa forma, tem-se que a condição da mulher como “dependente” do segurado da previdência social foi - é ainda é - muito marcante, seguida da proteção para aquelas inseridas no mercado formal de trabalho. Na conjuntura histórica de baixa inserção feminina no mercado de trabalho na Era Vargas, pode-se inferir que as pensionistas eram, em sua grande parte, as donas de casa que se dedicam exclusivamente ao trabalho doméstico e aos cuidados de familiares. Não se defendiam direitos das donas de casa, mas se julgou pertinente a proteção social para as mulheres dos segurados da previdência social. Há uma diferença ideológica entre defender direitos das esposas dos segurados em comparação à defesa da elevação do *status* das donas de casa de pensionistas a seguradas da previdência social.

Como já foi dito, há dificuldades de se obter dados estatísticos específicos sobre o quantitativo de mulheres filiadas como seguradas à previdência social na década de 1930 até a década de 1970. Segundo Hockman (2006), o início da publicação dos Anuários Estatísticos do Brasil (AEBs), elaborados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ocorreu em 1936. Todavia, esclarece sobre o conteúdo dos dados do AEBs indicando que os diferentes momentos históricos da previdência social se refletem na maior ou menor sistematização dos dados, sendo que esse problema também não havia sido solucionado nos primeiros anos da unificação dos IAPs ao Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). O autor afirma que “são as características e problemas desta trajetória, bem como das concepções sobre previdência e assistência que a orientaram, que esclarecem as origens, a qualidade e os problemas dos dados disponíveis publicados nas últimas oito décadas (idem, *ibidem*, p. 183).

Hochman (2006) critica o fato de que renomados estudos na área de previdência não se valeram dos dados estatísticos contidos nos AEBs. Nas situações em que tais fontes foram empregadas, o fizeram sem uma vasta utilização dos dados disponíveis, haja vista a preferência por consultas diretas às instituições previdenciárias. Diante disso, Silva (2012), em sua obra “*Previdência Social no Brasil: (des)estruturação do trabalho e condições para sua universalização*”, em resposta ao incentivo de Hochman (2006) sobre o potencial pouco aproveitado dos dados dos AEBs pelos pesquisadores, utilizou-se de dados e tabelas disponíveis (p. 248-263) no estudo dele redimensionando-as para os propósitos da discussão dela. Nesse sentido, para o presente estudo, far-se-á um percurso semelhante a este já trilhado, buscando concentrar a atenção nos dados que aludem à proteção social das mulheres.

Os dados revelam que as informações disponíveis pelos AEBs foram diferenciadas entre “aposentados” e “pensionistas”. O fato de não se especificar o sexo dos segurados pode ser revelador da invisibilidade do trabalho feminino, ocultado das estatísticas naquele

momento. Sugere ainda que os “aposentados” seriam os homens, em sua maioria, e que as mulheres e/ou filhos menores de idade estariam indicadas como “pensionistas”. Isto é, as necessidades sociais básicas das famílias seriam garantidas pelos “segurados” enquanto este tivesse vida e, no caso de óbito, a previdência social garantiria renda para os dependentes.

Apenas a partir do ano de 1923, ano de criação da Lei Eloy Chaves, encontram-se informações disponíveis sobre o total de associados ativos (HOCHMAN, 2006). Vê-se, desde então, o progressivo aumento dos segurados, sobretudo quando houve o estímulo à criação dos IAPs em 1938.

As estratégias políticas usadas por Vargas (e em parte, por alguns governos que o sucederam) de fazer dos direitos trabalhistas e do acesso à previdência meios para incentivar o trabalho na indústria, de apoiar a estruturação do mercado de trabalho e de cooptar os trabalhadores para o seu projeto, mostraram-se bem sucedidas, segundo os dados estatísticos referentes à quantidade de associados e o número de beneficiários no curso de seus governos [...] Os dados referentes ao ano de 1939 expressam a crescente evolução do mercado de trabalho assalariado e a política de unificação das Caixas em Instituto, adotada por Vargas a partir de 1938. Tal política mostrou-se eficiente, pois de 183 unidades em 1936, chegou-se a 35 unidades, em 1945 e permaneceu assim até 1951, enquanto o número de associados continuou a se expandir e, em 1951, atingiu 3.045.988 associados ativos. Essa expansão de associados ativos entre 1930 e 1951 é uma expressão real da primeira avalanche expansionista do mercado de trabalho impulsionada pelo crescimento da indústria nacional (SILVA, 2012, p. 247; 249).

As pensionistas só passaram a ser contabilizadas a partir de 1929 nos AEBs, evidenciando a demora em se reconhecer a importância de se mensurar esse quantitativo. Ressalta-se ainda que nos dados fornecidos por Hochman (2006), os anos de 1923 a 1951 são apresentados em referência a IAPS excluídos as/os servidoras/es públicas/os. Entretanto a partir de 1950 até 1957, há outra forma de organização das informações que contemplam além de servidoras/es públicas/os, os quantitativos de ferroviárias/os, bancárias/os, comerciárias/os, empregadas/os em transportes e cargas, industriárias/os e marítimas/os. A **Tabela 1** encontra dados concomitantes nos anos de 1950 e 1951 exatamente porque os estudos de Hochman (2006) apresentam informações diferentes em relação a esses anos, um não abrangendo servidoras/es públicas/os e outro abrangendo, conforme a seguir:

Tabela 1 – Quantitativo de Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões, número de associados e resultados financeiros – 1923/1957

ANOS	Institutos e Caixas	NÚMERO DE ASSOCIADOS E RESULTADOS FINANCEIROS				
		Ativos	Aposentados	Despesas com Aposentadorias (1) Cr\$ 1 000	Pensionistas	Despesas com pensionistas (1) (2) Cr\$ 1 000
Em 35-XII dos anos indicados						
1923	24	22 991	—	387	—	23
1924	26	30 792	—	2 974	—	217
1925	27	41 192	—	5 218	—	480
1926	28	53 236	—	6 997	—	743
1927	30	62 811	—	8 687	—	1 092
1928	44	132 854	—	14 835	—	1 894
1929	44	140 435	6 930	21 850	3 867	2 877
1930	47	142 464	8 009	26 985	7 013	3 790
1931	98	147 108	8 605	27 149	8 059	4 746
1932	140	189 482	10 279	30 327	8 820	5 987
1933	164	210 883	11 807	35 306	12 734	7 968
1934	176	274 392	12 743	39 928	13 709	10 062
1935	179	495 363	13 759	44 027	16 102	12 697
1936	183	682 580	15 926	48 684	23 587	15 025
1937	104	844 801	18 360	56 635	31 911	20 030
1938	104	1 787 386	21 758	64 915	37 100	25 669
1939	100	1 838 885	27 210	77 261	53 932	32 041
1940	95	1 912 972	34 837	94 913	63 138	39 995
1941	82	2 124 714	49 604	126 248	90 826	50 157
1942	54	2 279 093	66 603	160 129	110 171	62 320
1943	40	2 455 110	83 476	201 770	119 571	79 414
1944	38	2 639 793	98 887	239 641	152 147	98 649
1945	35	2 762 822	110 724	313 905	124 401	127 601
1946	35	2 824 409	126 689	439 429	241 936	182 728
1947	35	2 895 613	149 863	509 816	278 141	212 416
1948	35	2 858 801	158 855	626 595	171 076	258 135
1949	35	2 902 048	165 830	738 348	283 905	306 308
1950 (3)	35	3 030 708	181 267	1 179 082	202 838	456 277
1950 (4)	*	3 078 171	180 350	1 187 835	317 385	506 010
1951 (3)	35	3 045 988	182 382	1 753 183	303 998	676 666
1951 (4)	*	3 286 551	212 737	1 711 552	333 635	716 734
1952	*	3 359 074	244 186	2 170 915	373 595	865 372
1953	*	3 485 147	289 044	2 820 457	406 122	1 078 735
1954	*	3 826 906	301 536	3 984 538	423 285	1 449 054
1955	*	3 833 226	319 302	5 714 181	476 591	2 338 951
1956	*	3 833 651	363 893	7 336 646	491 543	2 961 934
1957	*	3 794 762	381 778	11 214 463	507 015	4 029 250

Elaboração: SILVA (2012, p. 248). Tabela 4. (com adaptações/ inclusões). FONTE: Hochman (2006, p.191; 200) Departamento Nacional da Previdência Social. Tabela originalmente extraída de: AEB de 1953 e 1958. Rio de Janeiro: IBGE, v. 14, 1953 / IAP e CAPS dos Ferrovários e Empregados em Serviços Públicos. AEB de 1958. Rio de Janeiro: IBGE, v. 19, 1959. NOTAS: I - No período de 1923 a 1951 (3) a tabela não inclui dados sobre o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE). II - A diminuição no número de entidades de 1937 a 1944 foi determinada pela fusão ou incorporação de "Caixas". III - Nas duas tabelas de Hochman utilizadas para condensar na Tabela 1, há outros detalhamentos dos resultados financeiros, tais como colunas com informações sobre serviço médico hospitalar e FGTS. (1) - No período de 1950 (4) a 1957, inclusive benefícios decorrentes da lei nº. 1.162 (aposentadoria e pensões de funcionários autárquicos). (2) - No período de 1950 (4) a 1957, inclusive "pecúlios". (3) - Não inclui dados sobre o IPASE. (4) - Inclusive benefícios decorrentes da lei nº. 1.162 (aposentadoria e pensões de funcionários autárquicos) e pecúlios.

Por haver concordância com a análise já realizada por Silva (2012) sobre os dados da

Tabela 1, convém reproduzi-la, apesar de longa:

Em relação ao número de aposentados e pensionistas dois aspectos chamam a atenção. O primeiro é que a quantidade anual de aposentados entre 1929 e 1932 era maior do que o de pensionistas, mas, desde 1933 o número de pensionistas superou o número de aposentados. O segundo aspecto que chama a atenção é a celeridade do crescimento do número de pensionistas isoladamente e comparativamente ao número de associados e aposentados. Em 1929, contava-se com 3.867 pensionistas (aproximadamente 2,75% do número de associados ativos e 55,80% do número de aposentados). Já em 1951, alcançou-se 303.998 pensionistas, algo em torno de 7,51% dos associados ativos e 166,68% dos aposentados, conforme mostra [a Tabela 3]. *Esses dados sugerem que, naquele contexto de condições precárias de trabalho e elevado grau de exploração, as mortes de trabalhadores assalariados, protegidos pela previdência social, ocorriam em grande quantidade. Desse modo, possivelmente, os trabalhadores alcançavam menos o benefício da aposentadoria do que os seus dependentes o benefício da pensão.* Nessa relação deve-se levar em conta a possibilidade de haver mais de um pensionista para cada trabalhador falecido, uma vez que as famílias poderiam ter mais de um beneficiário (cônjuge, filhos, pais), conforme a legislação vigente. Ainda assim, a relação feita, apesar de permitir apenas uma aproximação da relação entre associados ativos, aposentados e pensionistas, haja vista não se ter disponíveis informações mais detalhadas e completas, como o número (ou a média) de pensionistas por cada segurado, é uma alerta. [...] *Vale ressaltar que, em 1957, o percentual do número de pensionistas em relação ao número de associados ativos era de 13,36% - maior percentual, desde 1929, quando estes dados foram disponibilizados.* [...] O elemento mais marcante daquela conjuntura que pode ter forte ligação com o crescimento do número de pensionistas é o grande impulso dado pelo plano de metas (1956-1960) do governo Juscelino Kubitschek à industrialização e à realização de grandes obras como a construção de Brasília e da rodovia Belém-Brasília. Nesse período, a literatura corrente sobre o tema registra que surgem evidências de dívidas da previdência por desvio de recursos para a construção dessa rodovia. Sabe-se que a execução de vultosas obras de infraestrutura como as duas mencionadas, em condições precárias de segurança do trabalho, geralmente associam-se a mortes e mutilações dos trabalhadores, o que pode gerar pensões. Outro elemento que reforça essa possível vinculação é o fato de mais de 45% (229.165) do total de pensionistas em 1957 (507.015) serem dependentes de segurados do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários, que viabilizava os direitos previdenciários dos trabalhadores da construção civil - grande parte dos envolvidos na construção das obras. Todavia, o que se aponta é apenas uma hipótese, baseada nas evidências citadas, pois não há dados e informações disponíveis para uma análise mais completa e acurada (SILVA, 2012, p. 249; 251-252, grifos nossos).

Conforme sinalizado por Silva (2012), o crescimento do quantitativo de pensões é indicativo das condições precárias do mercado de trabalho em expansão no país. Todavia, complementarmente a esta análise da autora, identificou-se que o crescimento das pensões não se fez acompanhar de salários de benefícios em condições de igualdade com aqueles auferidos pelos aposentados, o que revela a diferenciação dos pagamentos para pensionistas. A evidência disso é apresentada pelos resultados financeiros a partir de 1933 até 1957, pois

embora tenha sido registrado um número maior de pensionistas em comparação com o quantitativo de aposentados, as despesas pagas com pensões foram em todos os anos inferiores ao total de benefícios de aposentadorias.

A realidade da desigualdade no valor dos benefícios desta política social para aposentados e pensionistas é reveladora de que a previdência social se gestou no país sob as bases da desigualdade de gênero entre homens e mulheres. Em 1929, ano em que se encontram disponíveis as informações sobre o total de aposentados e pensionistas, as despesas com 6.930 aposentados foi na ordem de Cr\$ 21.850. Verifica-se que este foi o ano em que houve o menor número contabilizado de aposentadas/os, pois a partir desta data esse total se ampliou anualmente. Naquele ano, porém, o gasto com pensões foi de apenas Cr\$ 2.877 para um total de 3.867 pensionistas. Se os benefícios das/os aposentadas/os se convertessem em pensões na mesma proporção das despesas com as aposentadorias, seria esperado um gasto total de cerca de Cr\$ 12.912,48 para o quantitativo de pensionistas do ano de 1929.

Não se dispõe, porém, de informações sobre os valores dos benefícios das pensões daquela época entre as diferentes CAPs e IAPs para ratificar essa hipótese aqui levantada. Poder-se-ia, diferentemente, considerar a possibilidade de que a maioria das/os seguradas/os faleceu sem deixar dependentes, o que justificaria o baixo quantitativo de pensionistas. Todavia, considera-se essa situação pouco provável, e reafirma-se que os dados apresentados instigam a defesa da interpretação de que havia diferenciação no valor dos benefícios. Se, sob outra perspectiva, considera-se que um segurado pode ter deixado mais de um dependente, é ainda mais irrisório o montante de gastos com os benefícios de pensão por morte.

Em 1957, por exemplo, foi registrado o maior quantitativo de pensionistas do período – um total de 507.015 – e uma despesa de Cr\$ 4.029.250. Enquanto isso, no mesmo ano, se gastou Cr\$ 11.214.463 referente a 381.778 aposentados, ou seja, quase quatro vezes mais do que os gastos com pensionistas. Além disso, constata-se que apenas, em 1937, as despesas com os pensionistas dos Institutos e Caixas de Pensão atingiram um valor próximo àquele dos aposentados, no ano de 1929 (Cr\$ 21.850), quando os gastos com o pagamento dos benefícios atingiram uma quantia de Cr\$ 20.030.

Se de um lado, a prática desigual no valor dos benefícios previdenciários era uma realidade, no plano jurídico, o ano de 1957 foi marcante em direção à luta pela igualdade de gênero. Isso porque o país promulgou pelo Decreto nº. 41.721, de 25 de junho, dentre outras, a Convenção da Organização Internacional do Trabalho (OIT) nº 100, assinada na 34ª sessão

da Conferência Geral da OIT a 6 de junho de 1951 concernente à igualdade de remuneração para a mão-de-obra masculina e feminina por um trabalho de igual valor⁷².

Em 1958, o Brasil participou e assinou na 42ª sessão da Conferência Geral da OIT a 4 de junho a Convenção nº. 111 da OIT concernente à discriminação em matéria de emprego e profissão. Entretanto, somente após o atraso de uma década, foi promulgada a referida Convenção pelo Decreto nº. 62.150, de 19 de janeiro de 1968 no ano em que o Brasil experimentou uma efervescência política como se verá mais adiante⁷³. Ressalta-se que as citadas convenções, bem como outras duas que se sucederam – *e que não foram assinadas pelo Brasil* – são consideradas pela OIT como importantes instrumentos para a construção da igualdade de gênero, conforme afirma-se, a seguir:

Quatro Convenções da OIT foram designadas como instrumentos chave para alcançar a igualdade de gênero no mundo do trabalho:

- Convenção sobre Igualdade de Remuneração, de 1951 (Nº 100);
- Convenção sobre Discriminação (Emprego e Profissão), de 1958 (Nº111);
- Convenção sobre Trabalhadores com Responsabilidades Familiares, de 1981 (Nº 156);
- Convenção sobre Proteção da Maternidade, de 2000 (Nº 183).

Uma estratégia importante, utilizada pela OIT para alcançar o objetivo global do trabalho digno, consiste na promoção da ratificação e aplicação das normas de trabalho relevantes para a igualdade. As quatro Convenções chave da igualdade são de particular interesse, embora outras Convenções e Recomendações sobre igualdade de gênero, tais como as relacionadas com a promoção do emprego, as condições de trabalho e os trabalhadores migrantes, sejam igualmente de promover. É também importante salientar que a promoção de normas com vertentes óbvias de igualdade de gênero de modo algum preclude a promoção da igualdade na aplicação de normas que não estejam especificamente relacionadas com o gênero. A Declaração relativa aos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho constitui igualmente um elemento muito importante no âmbito da promoção dos direitos das mulheres trabalhadoras e da igualdade de gênero (OIT, 2007).

O fato de o Brasil não ter ratificado a Convenção nº. 156, de 1981 – e com entrada em vigor em 11 de agosto de 1983 – demonstra o não reconhecimento pelo país da necessidade de buscar a igualdade de gênero no espaço familiar, onde as mulheres são sobrecarregadas com os encargos familiares. Se é fato que o Brasil progrediu nos direitos trabalhistas para as mulheres e que ainda assim se evidenciam desigualdades, pouco se pode esperar de avanços

⁷² A Convenção nº 100 da OIT havia sido aprovada pelo Decreto Legislativo nº. 24, de 29 de maio de 1956.

⁷³ A Convenção nº 111 da OIT havia sido aprovada pelo Decreto Legislativo nº. 104, de 24 de novembro de 1964.

para igualdade de responsabilidades familiares de um país que sequer assinou essa Convenção⁷⁴.

Haja vista que o foco desta Dissertação está nas mulheres donas de casa, vê-se que historicamente as atividades da esfera da reprodução social que desempenham são reforçadas como atribuições de mulheres. É por isso que se deve cada vez mais conclamar direitos de proteção social a essas mulheres, que na grande maioria das vezes encontram dificuldades para sair de casa e conciliar os encargos familiares com a inserção no mercado de trabalho. Nessa direção, determinam os Art. 2º e 4º da Convenção nº. 156 da OIT:

⁷⁴ Sobre a Convenção nº. 156/1981 da OIT pode-se destacar o primeiro artigo, que já sinaliza para o grande progresso em direção à igualdade de gênero: “Artigo 1º: 1. A presente Convenção aplica-se a homens e mulheres com responsabilidades com relação a seus filhos e filhas dependentes, quando estas responsabilidades restringem a possibilidade de se prepararem para uma atividade econômica e nela ingressar, participar ou progredir. 2. As disposições desta Convenção aplicar-se-ão também a homens e mulheres com responsabilidades com relação a outros membros de sua família direta com necessidade de seus cuidados e sustento, quando essas responsabilidades restringirem a possibilidade de se prepararem para uma atividade econômica e de nela ingressar, participar ou progredir. 3. Para fins desta Convenção, os termos "filho e filha dependente" e "outro membro da família direta com necessidade de cuidado e sustento" são as pessoas definidas como tais, em cada país, por um dos meios referidos no Artigo 9º desta Convenção. 4. Os trabalhadores e trabalhadoras cobertos pelos Parágrafos 1 e 2 deste Artigo são doravante referidos como "trabalhadores e trabalhadoras com responsabilidades familiares" (OIT, 2009, p. 6). Diante do fato de o Brasil ainda não ter ratificado esta Convenção, em 2011, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) emitiu publicação endossando que 40 (quarenta) países ratificaram a Convenção – o que ainda se pode considerar pouco – e que o Brasil, sendo único do Mercosul que ainda não assinou tal Convenção, deveria fazê-lo: “Apesar de essa ser uma situação que afeta milhares de trabalhadores e trabalhadoras, de ser um assunto que nos toca diretamente, não é levado em consideração por empresários e governos. Se isso ocorresse, teríamos políticas empresariais e governamentais com o objetivo de garantir a homens e mulheres com responsabilidades familiares, o mesmo tratamento e as mesmas oportunidades dadas aos que não as têm. Por isso, para nós da Central Única dos Trabalhadores, a ratificação da Convenção 156, isto é, sua aprovação pelo Congresso Nacional e assinatura pelo Poder Executivo, é um passo importantíssimo para conquista da igualdade de oportunidades entre mulheres e homens. Temos convicção de que essa não é uma luta apenas das mulheres, mas sim de toda a classe trabalhadora” (CUT, 2011, p.8-9). Contudo, a CUT (2011) esclarece que o Brasil não está totalmente alheio a esta discussão, conforme a seguinte afirmação: “[O Brasil] ainda não assinou [a Convenção nº. 156], mas está em processo. Para debater, discutir e apresentar propostas de políticas públicas para o tema, existe uma Comissão Tripartite de Igualdade de Oportunidade e de Tratamento de Gênero e Raça no Trabalho, instituída no âmbito do MTE (Ministério do Trabalho e Emprego), por Decreto de 20 de agosto de 2004. A Comissão Tripartite é representada por três bancadas: governamental, dos trabalhadores e dos empregadores e conta, ainda, com a participação de uma assessoria técnica da OIT” (CUT, 2011, p. 13). Entretanto, afirma que a bancada patronal tem oferecido resistência a aprovação da Convenção nº. 156 e todas aquelas que repercutam na igualdade dos encargos familiares, conforme se pode identificar a seguir: “Na reunião da Comissão Tripartite, realizada no dia 10 de dezembro de 2009, tratou-se da ratificação da Convenção 156 da OIT. A reunião contou com a presença de representantes da CUT e de mais duas centrais sindicais. A representação patronal tinha um posicionamento contrário à ratificação da Convenção. Para justificar essa atitude, os patrões apresentaram vários argumentos para desqualificar a Convenção. Porém, estes não encontraram eco na bancada dos trabalhadores e na do governo, que mantiveram seus votos favoráveis à ratificação. Não contente com isso, a bancada patronal reafirmou seu posicionamento e entregou um documento “justificando” porque era contra a ratificação da Convenção 156. E foi além, disse que em princípio se colocaria contra esta ratificação, e outras a serem discutidas, assim como as novas que por ventura fossem aprovadas na OIT, demonstrando todo o reacionarismo patronal. Em resumo, com posturas favoráveis das bancadas dos trabalhadores e do governo, foi encaminhada a aprovação da Convenção 156 na comissão e enviada ao MTE (Ministério do Trabalho e Emprego) e à Casa Civil para os procedimentos técnicos / legislativos para consumar a ratificação” (CUT, 2011, p. 14).

Artigo 2º. Esta Convenção aplica-se a todos os setores de atividade econômica e a *todas* as categorias de trabalhadores e *trabalhadoras*. [...]

Artigo 4º. Com vistas a estabelecer uma igualdade efetiva de oportunidades e de tratamento para trabalhadores e trabalhadoras, devem ser adotadas todas as medidas compatíveis com as condições e as possibilidades nacionais para:

- a) possibilitar que trabalhadores e trabalhadoras com responsabilidades familiares exerçam seu direito à livre escolha de trabalho e
- b) ter em conta suas necessidades nos termos e condições de emprego e de *seguridade social* (OIT, 2009, p. 8, grifos nossos).

As conquistas nos direitos de igualdade nos encargos familiares não prescindirão da luta da classe trabalhadora em prol de uma sociedade mais justa e igualitária. Torna-se cada vez mais evidente que não bastam avanços na legislação social circunscrito à esfera trabalhista que não se expandam para a vida familiar de homens e mulheres. Isto é, também se deve defender que os homens possam se dedicar a encargos familiares sem sofrerem discriminação por isso. Nessa direção, a CUT apresenta os motivos pelos quais se deve defender a ratificação da Convenção nº. 156:

Em estudos realizados pela OIT, constatou-se que a Convenção 156 é relevante para enfrentar a questão do apoio aos trabalhadores e trabalhadoras com responsabilidades familiares como objetivo de política nacional. Se o país ratificar a Convenção, significa que se comprometerá formalmente em colocar as ações por ela previstas em prática. As dificuldades enfrentadas por trabalhadores e trabalhadoras com responsabilidades familiares são aspectos mais amplos, relativos à família e à sociedade, e que devem ser levados em conta nas políticas nacionais. A ratificação da Convenção 156 terá um impacto positivo nas condições de vida desses trabalhadores e trabalhadoras. É fundamental lutar para que as pessoas com responsabilidades familiares possam ter emprego ou ocupação sem que sejam objeto de discriminação e conflito. É necessário estabelecer uma efetiva igualdade de oportunidades e tratamento entre trabalhadores e trabalhadoras com responsabilidades familiares e entre estes e os demais trabalhadores. As disposições da Convenção 156 podem ser aplicadas por via legislativa, convenções coletivas, regulamentos de empresas, laudos arbitrais, sentenças judiciais, pela combinação destas medidas ou qualquer outra forma apropriada a cada país. A ratificação da Convenção 156 é fundamental para trabalhadores e trabalhadoras, mas certamente, terá um impacto maior para as mulheres que, no conjunto dos trabalhadores, têm um maior investimento de tempo e afeto para com as responsabilidades familiares (CUT, 2011, p.15).

No que tange à Convenção nº 183 sobre Proteção da Maternidade, de 2000 (Nº 183), esta foi ratificada até o momento apenas por 29 países, não contabilizando o Brasil⁷⁵. Foi estabelecida a partir das discussões ocorridas em 30 de maio de 2000, em Genebra, na 88ª

⁷⁵Consultar: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312328 Acesso em: 02/11/2014.

Sessão da Conferência Geral da OIT⁷⁶. Correspondeu a uma revisão da Convenção nº. 103, da 35ª sessão da Conferência Geral da OIT, a 4 de junho de 1952, sobre a Proteção à Maternidade.⁷⁷ Visa que a proteção à maternidade abranja um número maior de mulheres, incluindo aquelas do mercado informal, mas ainda prevê a exclusão – desde que justificada – de categorias de trabalhadoras, o que demonstra a resistência dos países na universalização da proteção às mulheres. Nesse sentido, aquelas em condições não assalariadas ou sem remuneração como as donas de casa acabam sendo as maiores prejudicadas. O Brasil, por sua vez, assinou apenas a Convenção nº 103/1952, que foi aprovada mais de dez anos depois pelo Decreto-Legislativo nº. 20, de 30 de abril de 1965 e promulgada um ano depois pelo Decreto nº. 58.820, de 14 de julho de 1966, isto é, no mesmo ano em que houve a promulgação da 1ª Lei Orgânica de Previdência Social, como se verá a seguir.

Resumindo, verificou-se que o surgimento da previdência social no país foi marcado pela proteção social dependente e derivada do mercado de trabalho, de modo que as donas de casa não foram inseridas no sistema previdenciário como seguradas, sendo que apenas na condição de dependentes dos maridos puderam receber benefícios como pensionistas. Além disso, a atenção especial às mulheres da alta sociedade brasileira, que foram contempladas ainda antes do surgimento das CAPs por decisões do parlamento brasileiro, fez parte da história da previdência social no país. Entretanto, o Brasil iniciou o caminho em direção à superação das desigualdades de gênero ao compactuar com convenções internacionais da OIT que têm tal propósito, mas ainda é reticente em relação a outras que possam corroborar para o desenvolvimento de políticas públicas que visem favorecer o compartilhamento entre mulheres e homens das responsabilidades familiares. Diante disso, o tópico seguinte visa discorrer sobre a ampliação das mulheres no acesso à proteção social, o que se deu sobretudo

⁷⁶ Disponível em versão inglesa e tradução para língua portuguesa no site: <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=36784> Acesso em: 02/11/2014.

⁷⁷ Observam-se diferenças entre as mulheres abrangidas por cada uma das Convenções conforme o Art. 1º da Convenção nº. 103/1952 em relação ao Art. 2º da Convenção nº. 183/2000 no que tange à definição das mulheres abrangidas por tal acordo internacional. Diz o Art. 1º da Convenção nº 103/1952: “A presente convenção aplica-se às mulheres empregadas em empresas industriais, bem como às mulheres empregadas em trabalhos não industriais e agrícolas, inclusive às mulheres assalariadas que trabalham em domicílio (OIT, 1952)”. Diz o Art. 2º da Convenção nº 183/2000: “1. A presente convenção *aplica-se a todas as mulheres empregadas, incluindo as que o são em formas atípicas de trabalho dependente*. 2. No entanto, um Membro que ratifique a convenção pode, após consulta das organizações representativas dos empregadores e dos trabalhadores interessadas, excluir total ou parcialmente do seu âmbito categorias limitadas de trabalhadoras, se a sua aplicação a essas categorias suscitasse problemas especiais de particular importância. 3. Qualquer Membro que se prevaleça da possibilidade prevista no número anterior deve, no seu primeiro relatório sobre a aplicação da convenção apresentado com base no artigo 22º da Constituição da Organização Internacional do Trabalho, indicar as categorias de trabalhadoras assim excluídas e as razões da sua exclusão. Nos relatórios posteriores, o Membro deve descrever as medidas tomadas a fim de estender progressivamente as disposições da convenção a essas categorias” (OIT, 2000).

em decorrência da maior inserção no mercado de trabalho e das mobilizações sociais que desembocaram na primeira Lei Orgânica de Previdência Social.

2.2 As repercussões da 1ª Lei Orgânica da Previdência Social para a ampliação da cobertura previdenciária: a progressiva inclusão das trabalhadoras urbanas e rurais no sistema previdenciário e a exclusão das donas de casa

Para Hochman (2006), a década de 1960 é considerada um terceiro marco na história da previdência social pela criação do Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS) e aprovação pelo Congresso Nacional da 1ª Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) no final do governo de Juscelino Kubistchek (1956-1961). A aprovação da LOPS, mediante a Lei nº. 3.807, de 26 de agosto de 1960, se concretizou após extensos debates na sociedade e no Congresso Nacional com o apoio de estudiosos (FALEIROS, 2009). Silva (2012) também argumenta, apoiada em Amélia Cohn, que a promulgação desta lei ocorreu em um momento de ebulição dos movimentos sindicais no país cuja luta por novos direitos sociais estavam em sintonia com o contexto político revolucionário do período pós-segunda guerra mundial⁷⁸.

A LOPS, “proposta mais de 13 (treze) anos antes, uniformizava a legislação caracterizada até então por acentuadas diferenças entre os institutos” (HOCHMAN, 2006, p. 185). Além disso, corroborou para unificação posterior das instituições que mais tarde comporiam o atual Regime Geral de Previdência Social (RGPS), além de uniformizar as normas e critérios de acesso aos benefícios e serviços, o teto das contribuições e os valores dos benefícios (SILVA, 2012).

Faleiros (2009) critica a demora em ter sido tomada alguma medida efetiva em atenção às/ aos trabalhadoras/es rurais, que permaneceram sob o julgo da oligarquia rural, bem como das/os empregadas/os domésticos e trabalhadoras/es autônomas/os. Santos (1987) também havia feito esse questionamento, considerando que a exclusão desse direito para tais trabalhadoras/es se conflitava com a parcela significativa do total da população economicamente ativa a qual estavam incluídas/os. Segundo Silva (2012, p. 242), “com o movimento popular em ascensão, após a derrocada de Vargas, a esquerda fortaleceu-se,

⁷⁸ De acordo com Silva (2012, p. 252-253), apesar dos avanços, a proposta original da LOPS foi distorcida no texto final: “O projeto de Lei originário [...] da autoria do Dep. Aloísio Alves, da União Democrática Nacional - UDN, de 17 de julho de 1947, [...] originalmente, foi elaborado com o apoio de servidores da previdência social, dos quais a maior parte era defensora do processo de unificação, universalização e padronização da previdência. Dessa forma, inicialmente o projeto de Lei procurava restabelecer esses princípios, que, desde 1945, faziam parte da proposta de criação do Instituto de Serviços Sociais do Brasil - ISSB, que o governo brasileiro procurou efetivar, mas que encontrou resistência. No projeto originário da LOPS, esses princípios também foram rebatidos, especialmente o da unificação administrativa”.

redirecionou seus eixos de luta e, pela primeira vez, hegemonicamente traçou um plano de lutas centrado no combate ao latifúndio e ao imperialismo”.

De acordo com Santos (1987), a primeira resposta do Estado à agitação camponesa da década de 1950 foi a promulgação da Lei 4.214, de 2 de março de 1963, isto é, três anos após a LOPS, denominada de Estatuto do Trabalhador Rural. Todavia, reconhece que este documento “revelou ser apenas outro exemplo de manipulação simbólica de estatutos legais, uma vez que não lhe foram concedidos os meios materiais – financeiros e outros – de operação efetiva” (idem, *ibidem*, p. 31). Na mesma direção, Silva (2012, p. 258-259), afirma que “representava um avanço na conquista de direitos pelos trabalhadores rurais, entretanto não teve recursos definidos para a sua operacionalização, pois imediatamente à sua aprovação ocorreu o golpe militar”⁷⁹. Sobre as décadas de 1960 e 1970, “vamos encontrar o Estado militar-mobilizador, o militar-tecnocrático e o liberal-paternalista, em relação à sua forma de constituição e ao desenvolvimento de suas políticas sociais” (FALEIROS, 2009, p. 79).

Alvarenga (2005) também reconhece as limitações do Estatuto do Trabalhador Rural ao criticar o fato de que este contemplava apenas trabalhadoras/es rurais engajadas/os no mercado formal de trabalho, isto é, que tivessem adquirido a instituída Carteira Profissional de Trabalhador Rural assinada por contrato de trabalho. Todavia, a autora insere a publicação do Estatuto do Trabalhador Rural na luta das/os trabalhadoras/es rurais organizadas/os em Ligas Camponesas, tal como afirma: “Mesmo excluindo uma parcela dos(as) trabalhadores(as) rurais - pequenos proprietários, posseiros, meeiros e arrendatários, e não definindo os recursos financeiros para sua operacionalização -, o estatuto é recebido como um avanço, diante a conjuntura em que foi gerado” (idem, *ibidem*, p. 74-75).

Do ponto de vista de gênero, o Estatuto do Trabalhador Rural trouxe avanços para os direitos das mulheres camponesas dispostos no Título III – Das Normas Especiais de Proteção do Trabalhador Rural, Capítulo I – do Trabalho da Mulher, por ser o início de uma proteção social na sua inserção no trabalho rural⁸⁰. Além dos artigos específicos relativos ao trabalho

⁷⁹ Sobre a aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural, Silva (2012) contextualiza a importância das lutas pelas chamadas “reformas de base” ocorridas no governo de João Goulart (conhecido por “Jango”). Afirma que este vice-presidente, que assumiu a presidência com a renúncia de Jânio Quadros, se valeu das reivindicações populares para conseguir legitimidade do seu governo, já que “desde o início de seu mandato, [...] não dispunha de base de apoio parlamentar para aprovar com facilidade seus projetos políticos, econômicos e sociais” (idem, *ibidem*, 257). Foi dessa forma, que Jango conseguiu aprovar o 13º salário e o Estatuto do Trabalhador Rural, que por sua vez, instituiu o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FUNRURAL).

⁸⁰ Estatuto do Trabalhador Rural: “Art. 54. Não constitui justo motivo de rescisão de contrato coletivo ou individual de trabalho da mulher o casamento ou a gravidez e não se admitirão, em regulamento de qualquer espécie, em contrato coletivo ou individual, ou em convenção coletiva de trabalho, quaisquer restrições, com esses fundamentos, à admissão ou permanência da mulher no emprego.

Art. 55. O contrato de trabalho não se interrompe durante a gravidez, em virtude da qual serão assegurados, à mulher, ainda os seguintes direitos e vantagens:

das camponesas (Art.54 a 56), o Estatuto do Trabalhador Rural incluía como dependentes do segurados, no que tange às mulheres, a esposa, as filhas e irmãs solteiras a qualquer idade e condição se inválidas ou se menores de 21 anos e a mãe. Chama a atenção o fato de que as mulheres não casadas civilmente, isto é, as “companheiras” não estavam elencadas como dependentes, o que obstaculizou o acesso de muitas mulheres aos benefícios como a Pensão por Morte. Todavia, cabe assinalar que essa definição sobre os dependentes do segurados no Estatuto do Trabalhador Rural foi extraída da LOPS e indicava, portanto, um entrave também para as mulheres dos centros urbanos.

Hochman (2006) afirma que os IAPS passaram a ter uma gestão tripartite, mediante um colegiado formado por representantes de trabalhadoras/es, empregadoras/es e governo. Relata que “um dos impactos do golpe militar de 1964 foi a intervenção nos IAPs, e sua fusão com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social - INPS-, pelo Decreto-lei nº 72, de 21 de novembro de 1966, interrompendo a experiência e unificando o sistema previdenciário” (idem, ibidem, p. 185)⁸¹. Para Faleiros (2009, p. 154), de um lado, “essa unificação pôs fim a certa discriminação que existia entre os serviços prestados aos empregados e operários”; por outro, “com o apoio dos tecnocratas, visava reduzir os custos, as diferenças, mas não mudando em nada a estrutura real dos Institutos”.

Conforme a história da previdência social foi se consolidando não só no Brasil, mas em todo mundo, ficou evidenciada a ligação entre trabalho assalariado e acesso à previdência social. Todavia, a 1ª LOPS deu início a um processo de mudança dessa condição de dependência do trabalho assalariado para o acesso a direitos. Dessa forma, segundo Ibrahim

a) afastamento do trabalho seis semanas antes e seis depois do parto, mediante atestado médico sempre que possível, podendo, em casos excepcionais, esses períodos ser aumentados de mais duas semanas cada um mediante atestado médico;

b) repouso remunerado duas semanas em caso de aborto, a juízo do médico;

c) dois descansos especiais, de meia hora cada um, durante o trabalho diário, para amamentação do filho, até que seja possível a suspensão, dessa, mediante, a critério médico, nunca porém, antes de seis meses após o parto;

d) percepção integral dos vencimentos durante os períodos a que se referem os itens anteriores, em base nunca inferior aos dos últimos percebidos na atividade, ou aos da média dos últimos seis meses, se esta for superior á aqueles.

§ 1º Mediante atestado médico, à mulher grávida é facultado sem perda dos direitos adquiridos perante o empregador em decorrência desta lei e sem obrigatoriedade de aviso prévio, romper o contrato de trabalho, desde que este seja prejudicial à gestação.

§ 2º Os benefícios atribuídos nestes artigos serão pagos pelo Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários.

§ 3º Os direitos assegurados neste artigo não excluem a concessões do auxílio-maternidade.

Art. 56. É vedada a prorrogação do trabalho da mulher além das vinte e duas horas em qualquer atividade” (BRASIL, 1963).

⁸¹ Hochman (2006) esclarece ainda que a LOPS fez expandir a cobertura previdenciária mediante a inclusão dos empregadoras/es e trabalhadoras/es autônomas/os como seguradas/os obrigatórias/os. Todavia, indica que a regulamentação desse dispositivo se deu apenas em 1973 para as/os trabalhadoras/es autônomas/os. A Lei nº 6.260, de 19 de dezembro de 1975, instituiu benefícios de previdência e assistência social em favor dos empregadoras/es rurais e seus dependentes.

(2012), originalmente, a possibilidade de filiar-se à previdência facultativamente, isto é, independentemente do exercício de atividade remunerada e de vínculo empregatício, despontou com o Art. 9º da Lei nº 3.807/1960, a saber:

Art. 9º. Ao segurado que *deixar de exercer emprego ou atividade* que o submeta ao regime desta lei é *facultado* manter a qualidade de segurado, desde que passe a *efetuar em dobro*, o pagamento mensal da contribuição.

§ 1º O pagamento a que se refere este artigo deverá ser iniciado a partir do segundo mês seguinte ao da expiração do prazo previsto no art. 8º [variável a depender da categoria do segurado] e não poderá ser interrompido por mais de doze meses consecutivos, sob pena de perder o segurado essa qualidade.

§ 2º Não será aceito novo pagamento de contribuições, dentro do prazo do parágrafo anterior, sem a prévia integralização das quotas relativas ao período interrompido.

§ 3º Para os efeitos de aposentadoria com base no tempo de serviço, serão computados, como se fossem de serviço efetivo, os meses que corresponderem às contribuições pagas na forma deste artigo. [...]

Art. 161. Aos *empregados domésticos* será *facultada* a inscrição na instituição de previdência social de profissional comerciário, cabendo-lhes no caso, o *pagamento em dobro* das respectivas contribuições (BRASIL, 1960, grifos nossos).

A categoria de seguradas/os facultativas/os representava o quantitativo de desempregadas/os que já haviam sido filiadas/os à previdência social e que optaram por continuar arcando com o pagamento mensal ao qual efetuavam compulsoriamente à previdência social antes da interrupção do vínculo empregatício. Além dessa contribuição, desembolsavam também o valor que vinha sendo pago por empregadoras/es para permanecerem como seguradas/os da previdência social, ou seja, para manter seus direitos junto a essa política⁸². Assim, essas/es seguradas/os facultativas/os da previdência social eram também conhecidas/os por “contribuintes em dobro” por pagarem duplamente⁸³.

Todavia, as/os seguradas/os facultativas/os não eram apenas trabalhadoras/es desempregadas/os que já haviam tido filiação à previdência social. A redação original da Lei nº. 3.807/1960 também incluiu as/os empregadas/os domésticas/os como seguradas/os facultativas/os desde que também fossem “contribuintes em dobro”. Se em uma análise do contexto atual do país ainda é um desafio a formalização das/os empregadas/os domésticas/os com todas as lutas e conquistas já obtidas, imagine considerar as dificuldades do período para se garantir uma ampliação da cobertura previdenciária para essas trabalhadoras na condição

⁸² Atualmente, a manutenção da qualidade de segurada/o da previdência social encontra-se disciplinada no Art. 15 da Lei 8.213/1991.

⁸³ As donas de casa de baixa renda, foco da atenção desta Dissertação, inserem-se atualmente na categoria de seguradas facultativas, mas nessa época ainda não podiam contribuir com a previdência social em nenhuma categoria de contribuintes.

de seguradas/os facultativas/os. Por outro lado, não se pode perder de vista que foi um ganho o reconhecimento inicial dessa atividade para a filiação à previdência social.

Posteriormente, o Decreto-Lei nº. 66, de 21 de novembro de 1966, estendeu aos ministros de confissão religiosa e membros de congregação religiosa a possibilidade de aderirem ao sistema previdenciário na categoria de seguradas/os facultativas/os. Esta lei determinou que a contribuição em dobro poderia ser feita por entidades, órgão ou pessoas a que estivessem vinculados e enquanto perdurasse essa vinculação. A partir dessa legislação, abriu-se também a possibilidade de trabalhadoras/es domésticas/os remuneradas/os ter seus recolhimentos previdenciários efetuados por um terceiro.

Silva (2012) afirma houve um aumento do total de associadas/os ativas/os na previdência social e de trabalhadoras/es com carteira assinada após a LOPS. Além disso, entre 1960 e 1968, a previdência social foi caracterizada por um “processo de uniformização dos critérios de acesso e manutenção dos direitos previdenciários” (idem, *ibidem*, p. 255). Também assinala que “se a indústria, portanto, ganhou impulso com o Plano de Metas de JK, esse incentivo foi preservado nos curtos governos de Jânio Quadros e João Goulart e durante os governos militares” (idem, *ibidem*, p. 255). Explicita ainda sobre a ideologia desenvolvimentista no governo de Juscelino Kubitschek, que ajudou a promover a industrialização e consolidação do mercado de trabalho em estreita relação de favorecimento do capital estrangeiro.

No período militar houve significativo crescimento econômico, expansão da indústria e do trabalho assalariado, com distinta participação do Estado [...] É valioso lembrar que todo esse incentivo à indústria, como elemento determinante do novo padrão de acumulação que se consolidava no Brasil, contou com a participação do capital externo, direta ou indiretamente. [...] Desde então, inúmeras estratégias foram utilizadas por este e pelos governos seguintes para atrair mais ainda o capital externo. Esse processo culminou com a explosão da crise da dívida externa entre os anos de 1981 e 1983 (SILVA, 2012, p. 255-256).

Apesar da ampliação do acesso à previdência social, Silva (2012) considera que não houve um Estado Social no país tal como ocorreu nos países de capitalismo avançado:

Mesmo assim, o Brasil não contou com um Estado social desenvolvido nem viveu a generalização do emprego. Contudo, o período de estruturação da indústria nacional e de regulação das relações capital/trabalho (sobretudo entre 1930 e 1980) teve a marca da expansão do trabalho assalariado com carteira assinada - condição de acesso à previdência e, como diz Pochmann, a base de apoio a uma fase de grande crescimento econômico no país. [...] A década de 1930 reflete na economia brasileira o aprofundamento da degradação do fim da hegemonia agrário-exportadora e o início da supremacia da estrutura

produtiva de base urbano-industrial. Esse processo concretizou-se na segunda metade dos anos 1950, quando a renda do setor industrial superou a renda da agricultura no total da renda interna do país (SILVA, 2012, p. 243).

Segundo Faleiros (2009), o seguro sobre acidentes de trabalho só foi incorporado aos seguros sociais obrigatórios no país pela Lei nº. 5.316, de 14 de setembro de 1967 e destinava-se apenas às/aos industriais⁸⁴. Essa legislação pode ser considerada como “a primeira ‘lei da *burguesia industrial*’ para cobrir os riscos profissionais sob a forma de seguro previdencial e não sob a forma de responsabilidade civil” (idem, ibidem, p. 144). Passou-se, então, a se admitir que industrialização causava riscos profissionais e que “as condições de trabalho provocavam acidentes e nem o patrão, nem o operário [desde que não tivesse sido imprudente] podiam ser responsabilizados por isso” (idem, ibidem, p. 145).

A **Tabela 2** aponta na direção do crescimento da cobertura previdenciária no período de 1959-1968 em correlação com o aumento dos postos de trabalho no período⁸⁵. A redução do total de associadas/os ativas/os identificada a partir de 1964 se explica pela ausência de informações sobre alguns Institutos de Aposentadorias e Pensões conforme notas contidas na Tabela. Desperta a atenção, todavia, que essas informações sejam mais parcas a partir do período do regime militar no país.

Além disso, observa-se que, em 1966, ano de unificação dos IAPS no INPS, o total de pensionistas aumentou muito em relação ao ano anterior. Um fato concreto que pode auxiliar na explicação do total de 729.442 naquele ano, correspondendo a um aumento de 14% em relação ao total de 639.392 pensionistas em 1965, refere-se às alterações da LOPS feitas pelo Decreto-Lei nº. 66, de 21 de novembro de 1966. No que tange à conceituação das/os dependentes das/os seguradas/os, além de melhorar a redação original da LOPS em alguns artigos, acrescentou a possibilidade de cobertura previdenciária a mais familiares⁸⁶.

⁸⁴ Esse tipo de seguro caracterizou o surgimento da previdência social na maioria dos países, sendo de responsabilidade do patronato e comumente por caixas privadas.

⁸⁵ Considerando que com o golpe militar não foi possível contar com recursos financeiros para o pagamento do recente direito das trabalhadoras rurais às pensões, deduz-se que se encontram excluídas das estatísticas dos AEBs.

⁸⁶ A primeira versão da LOPS atribuiu uma classificação de três grupos de dependentes dos segurados da previdência social, em que na primeira classe estariam os seguintes familiares: I – a esposa, o marido inválido, os filhos de qualquer condição, quando inválidos ou menores de 18 (dezoito) anos, as filhas solteiras de qualquer condição, quando inválidas ou menores de 21 (vinte e um) anos. Inicialmente, pode-se observar uma melhoria na redação efetuada pelo Decreto-Lei nº 66/1966 sobre esses dependentes dos segurados: a esposa, o marido inválido, os filhos de qualquer condição *menores de 18 (dezoito) anos ou inválidos*, e as filhas solteiras de qualquer condição *menores de 21 (vinte e um) anos ou inválidas*. Entretanto, o ponto mais importante a se destacar é que aquele Decreto inovou ao acrescentar outra classe de segurados na segunda ordem de dependentes: II - a pessoa designada, que, se do sexo masculino, só poderá ser menor de 18 (dezoito) anos ou maior de 60 (sessenta) anos ou inválida. O pai inválido e a mãe passaram a ser classificados como dependentes da III classe e não mais de segunda classe como era antes. A quarta e última classe de dependentes passou a

Tabela 2 – Quantitativo de Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões, associados ativos, aposentados e pensionistas – 1959-1968

ANOS	NÚMERO DE ASSOCIADOS		
	Ativos	Aposentados	Pensionistas
	Em 31-XII dos anos indicados		
1959	3.892.704	490.020	563.023
1960	4.121.863	515.937	656.309
1961	4.169.566	519.576	648.734
1962	5.061.502	569.013	653.837
1963	5.370.130	588.016	288.726
1964	(1) 2.935.179	663.214	642.931
1965	(2) 2.987.346	755.146	639.392
1966	(3) 2.486.091	860.515	729.442
1967	-	-	-
1968	7.763.058	-	-

Elaboração: Silva (2012, p. 258). Tabela 6. FONTE: Hochman (2006, p. 204). Instituto Nacional de Previdência Social. Tabela extraída de: Brasil: séries estatísticas retrospectivas. Rio de Janeiro: IBGE, v.1, 1970. Obs: Silva (2012) assinala que “na tabela original, a despesa está detalhada por gastos com pensões, aposentadorias e auxílios. Apresenta a receita também dividida em contribuições de segurados, empregados e união, outras de previdência e outras não especificadas. Consta também uma linha com informação sobre FGTS” (id, ibid, p. 258). NOTAS: (1) Exclusive os associados do antigo IAP dos Industriários. (2) Exclusive os associados do antigo IAP dos Industriários e do antigo IAP dos Marítimos. (3) Exclusive os associados do antigo IAP dos Industriários, antigo IAP dos Marítimos e antigo IAP dos Empregados em transporte e Cargas.

Ressalta-se que a lei já determinava que a existência de dependentes de qualquer das classes enumeradas excluiria o direito às prestações os dependentes das classes posteriores. Ou seja, uma esposa, companheiros e filhos/as teriam a preferência – como ainda hoje – para receber pensão. Considera-se que a inserção de novas/os seguradas/os da segunda classe previdenciária à época pode ter repercutido no aumento das pensões no país em 1966.

Em relação aos dados apresentados na **Tabela 2**, Silva (2012) chama a atenção também para o baixo número de pensionistas indicado em 1963, que totalizou 288.726. A autora faz a seguinte observação:

[Em 1963] a proporção de pensionistas em relação ao número de associados ativos aparece reduzida, em relação ao ano anterior e ao posterior, na proporção de 5,35%. Essa proporção reduzida, certamente diz respeito à forma de organização de dados não explicada, neste detalhe, pela fonte pesquisada, pois não há evidências históricas, políticas ou econômica que possam explicá-la, conforme apresentada (SILVA, 2012, p. 257).

De fato, conforme visto anteriormente, até mesmo os primeiros anos da unificação dos IAPS ao INPS foram marcados pela dificuldade nos registros das informações relativas à previdência social com graus diferenciados de detalhamentos (HOCHMAN, 2006). Por essa mesma razão, no que tange ao período entre 1923 e 1983, Silva (2012, p. 262) assinala que

pertencer aos irmãos dos segurados, sendo que além de renumerar a posição deles na classe de dependentes, o Decreto-lei também aprimorou a redação dada para os seguintes termos, incluindo a expressão de que seriam aqueles “de qualquer condição”: IV - os irmãos *de qualquer condição menores de 18 (dezoito) anos ou inválidos*, e as irmãs solteiras *de qualquer condição menores de 21 (vinte e um) anos ou inválidas*.

“não foi possível ser feita uma comparação direta com os dados referentes ao mercado de trabalho, anualmente”. Entretanto, a despeito das dificuldades em se compreender o quantitativo reduzido de pensionistas em 1963, uma conquista marcou esse ano: trata-se da inclusão do salário-família como direito das/os trabalhadoras/es urbanas/os, beneficiando conseqüentemente direta ou indiretamente as mulheres trabalhadoras ou dependentes dos segurados. Sobre esse assunto, Santos (1987) afirma que foi uma medida tomada no governo de João Goulart que se mostrou mais bem sucedida em relação ao Estatuto do Trabalhador Rural publicado naquele mesmo ano.

Considera-se que o Decreto-Lei nº. 66/1966 foi um avanço para a legislação previdenciária da época, todavia não passaram despercebidos alguns indicativos da proteção maior à mulher em detrimento do homem. Observa-se que a dependência econômica do pai por si só não seria suficiente para que o mesmo fosse considerado dependente da/o segurada/o, de modo que apenas se o genitor estivesse na condição de invalidez teria direitos previdenciários. Além disso, enquanto os filhos ou irmãos homens da/o segurada/o só seriam até a idade de 18 anos, as mulheres poderiam ser aquelas até os 21 anos de idade. Portanto, a lei demonstrava um paternalismo maior às mulheres, entendendo-as como mais necessitadas de proteção social em detrimento dos filhos homens dos segurados.

A lei também serve de reforço à perpetuação da divisão sexual do trabalho, impondo que o homem deva tão logo quanto possível garantir seu sustento, enquanto às mulheres é socialmente aceito que permaneçam mais tempo sob a proteção do Estado. Entretanto, considerando a divisão sexual do trabalho e as dificuldades de inserção das mulheres no mercado sobretudo naquela conjuntura, essa diferenciação também pode ser interpretada como uma reparação das desvantagens sociais as quais historicamente se encontram submetidas. Posteriormente, porém, foram reparadas essas diferenças, igualando para mulheres e homens a idade de 21 anos para recebimento da pensão.

Contudo, a realidade de ausência de informações nos AEBs, conforme **Tabela 2**, sobre o total de aposentadas/os e pensionistas nos anos de 1967 e 1968 do governo militar de Artur da Costa e Silva é um chamamento a suposições teóricas. Assim, cabe recuperar que, de acordo com Marini (2012), após o golpe militar, a classe operária passou por um lento processo de reorganização a partir de 1965, em que o “catalisador dessa reaglutinação foram sempre as reivindicações imediatas [...] que colocavam em xeque aspectos da política governamental e conduziam à denúncia da própria ditadura de classe” (idem, *ibidem*, p. 178).

Diante disso, Marini (2012) relatava que, após reivindicações dos estudantes por melhorias na educação, bem como das lutas das/os camponesas/es por melhores salários,

emprego e defesa do preço dos produtos, o ano de 1968 – em que houve o fechamento do Congresso Nacional – foi marcado por lutas de massas alavancadas inicialmente pelas/os estudantes as quais foram incorporadas as lutas da classe operária por intermédio das/os metalúrgicas/os. Então, no contexto de acirramento da contestação do regime militar pela classe trabalhadora, muitas/os brasileiras/os morreram no confronto direto com a polícia, que se voltou contra o povo. Dessas mortes é possível supor que tenha havido um crescimento no total de pensionistas, todavia, esta é apenas de uma especulação já que não há dados disponíveis sobre esse quantitativo neste ano⁸⁷.

No que se refere às trabalhadoras camponesas, em decorrência do surgimento de um movimento organizado das/os trabalhadoras/es rurais, Faleiros (2009) esclarece que o início efetivo delas e outros camponeses a benefícios sociais e serviços médicos começou com o Decreto Lei nº 564, 1 de maio de 1969, destinado inicialmente àquelas/es da agroindústria canavieira. Todavia, no contexto de baixa arrecadação de contribuições na área rural, foi criado o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL) pela Lei Complementar (LC) nº. 11, de 25 de maio de 1971, no Governo ditatorial de Emílio Médici⁸⁸. O Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), subordinado pelo então Ministro do Trabalho e Previdência Social, foi designado como organismo executor dessa lei, que se voltava para as/os trabalhadoras/es do regime de economia familiar.

Na opinião de Alvarenga (2005, p. 76), “[o PRORURAL] correspondeu a uma primeira tentativa de ‘universalização’ do regime da Previdência Social Rural, com a inclusão dos (as) trabalhadores (as) rurais, na condição de pessoa física e de produtor rural, sem o

⁸⁷ Conforme relatou Marini (2012, p. 179-178): “O sinal de partida foi dado pelos estudantes. Ao final de março de 1968, quando se aproximava a comemoração do aniversário do golpe militar, a União Nacional dos Estudantes começou a mobilizar suas forças, com base em reivindicações puramente estudantis (como por exemplo, a redução dos preços dos restaurantes universitários). Era uma armadilha do movimento estudantil para a ditadura, e esta não soube contorná-la: nos primeiros atos, a polícia matou a tiros um jovem de 17 anos, provocando uma onda de indignação por todo país. De norte a sul houve manifestações de massas – agora já não apenas estudantis –, e o governo respondeu lançando a polícia e o exército contra o povo. Mas a repressão não conseguiu evitar que o enterro do jovem assassinado motivasse uma manifestação antigovernamental de 100 mil pessoas no Rio de Janeiro, a maior desde o golpe militar. Em São Paulo, Belo Horizonte, Brasília, Porto Alegre, Salvador, Recife, Fortaleza, *em todas as grandes cidades brasileiras as manifestações nas ruas se repetiram, dando lugar a duros enfrentamentos com as forças opressoras*. Enquanto a rebeldia estudantil obtinha grande repercussão, contando com a simpatia da imprensa burguesa, algo mais grave surgia na ascensão da luta de classes: a resistência aberta da classe operária [...] Desde 1967 essa categoria dos trabalhadores preocupava o governo, ameaçando com paralisação geral por um aumento salarial de 60%, e levaram o governo a dar um passo atrás nas promessas de liberalização feitas no começo desse ano, quando o marechal Arthur da Costa e Silva assumiu a presidência. Contudo, se a reação governamental foi capaz de conter a explosão do movimento operário naquela época, já não pôde fazê-lo ao se desencadear a luta de massas em 1968. Essa explosão se inicia com a greve dos metalúrgicos de Belo Horizonte [...] e culmina em julho, com a greve dos metalúrgicos de São Paulo, quando pela primeira vez em décadas, os trabalhadores tomaram as fábricas e os sindicatos enfrentando abertamente as forças de opressão”.

⁸⁸ A Lei Complementar nº. 11/71 foi regulamentada pelo Decreto nº. 69.919, de 11 de janeiro de 1972.

registro formal na Carteira Profissional e sem a contribuição direta”. Contudo, apoiada em dados de 1996 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a autora explica que os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais (SRT) ampliaram no período do PRORURAL, o que guarda relação com o potencial fim eleitoreiro que despertavam nos políticos:

Os serviços de saúde e serviço social eram administrados via convênios com organizações das comunidades e representativas da categoria, em particular os sindicatos de trabalhadores rurais, para os quais a Lei nº 11/71, no art. 28, previa explicitamente como parceiros do FUNRURAL. Nessa época, a fundação de um sindicato de trabalhador rural tornou-se algo extremamente atrativo, principalmente para os políticos locais que utilizavam eleitoralmente sua capacidade administrativa de concessão dos benefícios e prestadores de serviços. No período compreendido entre 1971/1980, houve o maior número de fundações de STR na história brasileira, com o registro de 1209 novos STR (ALVARENGA, 2005, p. 76).

Para Faleiros (2009, p. 181) “a instituição do FUNRURAL responde à capitalização da agricultura e à ascensão dos movimentos camponeses dos anos sessenta”⁸⁹. Além disso, diz que possibilitou alguma redistribuição de renda das/os trabalhadoras/es urbanas/os às/aos trabalhadoras/es rurais, devido ao financiamento proveniente de um imposto de 2% sobre a comercialização dos produtos agrícolas e 2,4% sobre a folha dos salários sujeitos à contribuição da previdência nos setores urbanos. Contudo, acrescenta que “não se trata de uma redistribuição de renda vertical, do capital para o trabalho, mas de uma redistribuição horizontal da renda, pois os fundos do FUNRURAL provêm dos próprios trabalhadores urbanos enquanto produtos e consumidores” (idem, ibidem, 182). Critica o fato de que a saída do campo acarretaria a perda dos benefícios do INPS na condição de trabalhadoras/es rurais, o que ainda se mantém nos dias atuais.

Para Santos (1987, p. 33), o FUNRURAL representava o “início de uma legislação previdenciária efetiva, pela simples razão de que define a forma pela qual os recursos para suportar o programa serão obtidos”, embora permanecesse a dependência do setor rural em relação à transferência de renda da área urbana. Além disso, explicita as desigualdades entre as/os trabalhadoras/es urbanas/os e rurais expressas nas diferenças entre os benefícios ofertados pelo INPS e o FUNRURAL. Ou seja, as mudanças nas desigualdades de benefícios com o INPS não se deu em relação aos benefícios destinados às/os seguradas/os do campo:

Os *benefícios* do INPS cobrem aposentadorias (por invalidez, velhice, ou tempo de serviço), pensões, auxílios diversos (natalidade, doença, reclusão, funeral, tratamento fora do domicílio e exame médico-pericial fora do

⁸⁹ Empregadores/as rurais e seus dependentes, todavia, foram inseridos no regime geral de previdência social apenas pela Lei nº. 6.260, de 6 de novembro de 1975.

domicílio), abonos, pecúlios, salário-família, salário-maternidade e, finalmente, benefícios por acidentes de trabalho. Já os benefícios do FUNRURAL cobrem apenas aposentadoria por velhice ou invalidez, porém não por tempo de serviço, pensão ao dependente por morte do segurado direto, auxílio-funeral e benefícios por acidente de trabalho, incluindo entretanto, no que concerne aos últimos, somente auxílio-doença e aposentadorias e pensões. Ambos os programas se equivalem, legalmente, no que concerne à prestação de serviços de assistência médica, devendo esta ser constituída por assistência hospitalar, ambulatorial e odontológica. É, porém, evidente que a implantação desses serviços nas áreas rurais depende não apenas da magnitude dos recursos financeiros do FUNRURAL, mas, igualmente, da disponibilidade de recursos materiais (hospitais e clínicas) e humanos (médicas, enfermeiras etc.). Sob este aspecto, o escopo dos programas de assistência médica do FUNRURAL está ainda bastante aquém da intenção legislativa (SANTOS, 1987, p. 35-36).

A incorporação do seguro contra acidentes de trabalho para as/os camponeses só ocorreu com a publicação da Lei nº. 6.195, de 19 de dezembro de 1974, embora a lei sobre os infortúnios laborais no país vigorasse desde 1919⁹⁰. Ademais, a extensão dos direitos aos benefícios de auxílio-reclusão e auxílio-doença (no valor de 50% do salário mínimo) no PRORURAL se efetivou mediante a Lei nº. 7.604, de 26 de maio de 1987. Conforme afirma Faleiros (2009), as/os trabalhadoras/es rurais permaneceram muito tempo à mercê do paternalismo oligárquico, mas o desenvolvimento do capitalismo no campo fez emergir as condições favoráveis para a ampliação dos seus direitos.

Alvarenga (2005) faz a crítica de que o Art.1º da lei que instituiu o PRORURAL reforçava que este era um programa assistencial de benefícios. Nesse sentido, chama a atenção para o fato de que neste momento “os trabalhadores rurais são reconhecidos apenas como beneficiários e não como segurados do regime” (idem, ibidem, p.76). Além disso, cita a LC nº 11/71, art. 8º, para dizer que “os benefícios de maior impacto junto à população usuária foram as aposentadorias por velhice e a pensão por morte” (idem, ibidem, p.77).

Ressalta-se que a Lei nº. 7.604/1987 determinava que “Art. 6º A pensão por morte do trabalhador rural, concedida segundo ordem preferencial aos dependentes, consistirá numa prestação mensal, equivalente a apenas 30% (trinta por cento) do salário-mínimo de maior valor no País”⁹¹. Diante disso, Alvarenga (2005, p. 78) critica aquele valor do benefício, porque essa realidade “constituía [...] mais um ato de discriminação em relação à mulher, ou seja, o benefício que a mulher tem condições de acessar, na condição de dependente, sofre uma redução monetária significativa”. A autora questiona sobre a concessão da aposentadoria,

⁹⁰ A primeira legislação sobre o seguro contra acidentes de trabalho foi regulamentada no Brasil pelo Decreto 3.724, de 15 de janeiro de 1919, modificado pelo Decreto 13.493, de 05/03/1919 e, por fim, regulamentado pelo Decreto 13.498, de 12/03/1919.

⁹¹ Essa pensão seria devida a partir de 1º de abril de 1987 às/aos dependentes do/a trabalhador/a rural, falecido/a em data anterior a 26 de maio de 1971 [data de criação do PRORURAL] conforme Art. 4º da Lei nº. 7.604/1987.

que apresentavam critério único de elegibilidade, sem diferenciação por sexo, que era a idade de 65 anos, conforme Art. 8º da LC nº 11/71. Acrescenta com mais detalhes a discriminação presente na legislação que vedava que um casal de trabalhadores rurais possuíssem cumulativamente benefícios previdenciários, privilegiando o direito do homem sobre o das mulheres camponesas, o que era um reforço às desigualdades de gênero⁹².

A década de 1970 também presenciou o marco da Lei do Empregado Doméstico (Lei nº. 5.859, de 11 de dezembro de 1972), o que foi um ganho para as/os trabalhadoras/es com essa ocupação remunerada, que foram incluídas na categoria de seguradas/os obrigatórias/os da previdência social, ampliando assim as condições efetivas para ter a sua proteção social assegurada⁹³. Entretanto, considera-se que as conquistas trabalhistas para as/os empregadas/os domésticas/os foram mais significativas após a Constituição Federal de 1988, mas permanecem as bandeiras de luta para equiparação de direitos com outras/os trabalhadoras/es⁹⁴.

Assim, enquanto inicialmente esse dever de recolhimentos previdenciários era visto a partir de uma decisão voluntária da/o empregada/o doméstica/o quando foi inserida na categoria de “segurada facultativa”, tal dever se transferiu, mediante exigência do Estado, para o/a empregador/a de forma compulsória e não mais facultativa (como vigorou por um período). Sabe-se, porém, que apesar de as/os trabalhadoras/es domésticas/os terem sido incluídas na condição de “seguradas obrigatórias”, sempre constitui um desafio a formalização e valorização do deste trabalho prestado à sociedade.

⁹² “No mesmo artigo [8º da LC 11/71], a lei define como unidade familiar “o conjunto de pessoas vivendo, total ou parcialmente, sob a dependência econômica de um trabalhador rural” e como chefe de unidade familiar: a) o cônjuge do sexo masculino, [...] e sobre o qual recaia a responsabilidade econômica; b) o cônjuge feminino, nas mesmas condições da alínea anterior, [...] desde que ao outro cônjuge não tenha sido concedida aposentadoria por velhice ou invalidez. O acesso ao benefício restrito ao chefe da família ou cabeça da família, privilegiando a figura do homem, não sendo concedida a mais de um membro da unidade familiar, é uma maneira velada da legislação excluir a mulher trabalhadora rural inserida no regime de economia familiar do rol de beneficiários do sistema. É interessante registrar que o próprio movimento da categoria respalda essa cultura patriarcal, baseada na figura masculina como cabeça da família. No 3º Congresso Nacional de Trabalhadores Rurais/79, foi referendado que a titulação da propriedade da terra, fornecida pelos órgãos responsáveis, seja no nome do homem “chefe da família”, reafirmando a exclusão das mulheres, enquanto trabalhadoras rurais, portanto, passíveis de possuírem o título da terra” (ALVARENGA, 2005, p. 77-78, grifos nossos).

⁹³ Posteriormente, foi então excluído do Art. 161 da LOPS a pertença das empregadas/os domésticas/os à categoria de seguradas/os facultativas/os. Além disso, convém assinalar que a Lei do Empregado Doméstico volta-se não apenas para as conhecidas “empregadas domésticas”, mas também para todas as demais ocupações exercidas no âmbito de uma residência sem fins lucrativos a exemplo das atividades de jardineiro, governanta, motorista, piloto particular, etc.

⁹⁴ Apesar das conquistas obtidas com a aprovação da PEC nº. 66/2012, conhecida como PEC das Domésticas, transformada na Emenda Constitucional nº 72, 2 de abril de 2013, alguns dispositivos, como a obrigatoriedade do benefício do FGTS, necessitam de regulamentação. Vê-se que ainda são muitos os desafios para a valorização do trabalho doméstico remunerado.

A Lei nº. 5.859/1972 representou uma conquista inicial na luta pela equidade de gênero ao reconhecer como trabalho a atividade desempenhada, sobretudo por mulheres, de forma não-lucrativa no âmbito residencial⁹⁵. Entretanto, redação desta legislação chama a atenção negativamente ao apontar como um critério de admissão ao emprego a apresentação de um “atestado de boa conduta”, além da Carteira de Trabalho e Previdência Social e atestado de saúde a critério do empregador. Dessa forma, revela a perpetuação de práticas preconceituosas da época do Brasil Império, conforme discorre Souza (2012):

Os atributos exigidos das serviçais não dizem respeito apenas à qualidade do trabalho que seria executado, mas também às características ligadas ao caráter ou ao comportamento. Ou seja, atributos que eram muito mais necessários ao estabelecimento de um tipo de relação pessoal do que ao desempenho de uma função, além de serem “qualidades” que eram esperadas das mulheres de modo geral, tendo em vista os ideais e as concepções do feminino gestadas no século XIX. Daí serem muito comuns os anúncios de jornais oitocentistas, relativos a demanda por criadas, apresentarem exigências de atributos morais. Entre estes era corriqueira a procura por mulheres que fossem humildes, fiéis, diligentes, honestas, obedientes ou, simplesmente, com “*boa conduta*” e a ausência de “vícios”. Em alguns casos, tais “prerrequisitos” de moralidade deveriam ser comprovados por “fiadores” que *atestassem* o procedimento das servidoras (SOUZA, 2012, p. 256, grifos nossos).

Ademais, a necessidade de inclusão no aparato legal – só ocorrida com a Lei nº. 11.324, de 19 de julho de 2006 – da vedação de descontos no salário da/o empregada/o doméstica/o por fornecimento de alimentação, vestuário, higiene e moradia (com exceções neste último caso) permitem antever os diversos abusos aos quais essas/esses trabalhadoras/es há muito tempo se submetem, podendo inclusive, em alguns casos mais extremos, ser identificado como um tipo de trabalho escravo. Tal realidade é também discutida por Souza (2012), apoiada em Sandra Graham, que recupera esse passado sombrio do trabalho doméstico do final do século XIX, que encontra ecos na contemporaneidade:

As criadas atendiam a execução dos serviços e à obediência e, em troca, recebiam proteção dos patrões. Tal amparo poderia ser revestido dos cuidados básicos, como aqueles dispensados com a alimentação, as vestimentas, a moradia, o tratamento em casos de doenças e o auxílio para a criação dos filhos. Aliás, estes poderiam ser, até mesmo, mecanismos de substituição do pagamento monetário do salário das trabalhadoras livres, que ainda era entendido pelos patrões como apenas uma “retribuição”. Até porque o serviço doméstico foi, inúmeras vezes, considerado nos termos de relações pessoas

⁹⁵ Cisne (2012) chama a atenção para o fato de que as trabalhadoras domésticas remuneradas são as que arcam sobremaneira com o ônus da dupla jornada de trabalho. Isso porque as mulheres pertencentes às classes dominantes – às quais somaríamos as trabalhadoras da classe média alta – transferem para uma trabalhadora doméstica remunerada a responsabilidade pelos afazeres domésticos.

entre a família dos amos e as criadas, como relações que poderiam se caracterizar por vínculos de pertencimento, de cumplicidade, de atividade ou de amizade gerados na convivência cotidiana. [...] Em geral, o caráter privativo e pessoal do trabalho doméstico fazia que as criadas encontrassem, assim como agregados e dependentes, subordinadas ao poder exercido pelos amos nos domínios da unidade familiar e aos jogos de conflitos e de negociações que lhe eram inerentes. [...] As relações de trabalho tenderam a ser orientadas por valores e práticas de cunho paternalistas e escravistas (SOUZA, 2012, p. 258).

Em relação às trabalhadoras autônomas, a Lei nº. 5.890, de 8 de junho de 1973 regulamentou essa ocupação e trouxe conceituação mais detalhada sobre estas/es seguradas/os obrigatórias/os da previdência social, fazendo com que a LOPS fosse alterada para os seguintes termos:

Art. 4º Para os efeitos desta lei, considera-se:
[...] c) trabalhador autônomo - o que exerce habitualmente, e por conta própria, atividade profissional remunerada; o que presta serviços a diversas empresas, agrupado ou não em sindicato, inclusive os estivadores, conferentes e assemelhados; o que presta, sem relação de emprego, serviço de caráter eventual a uma ou mais empresas; o que presta serviço remunerado mediante recibo, em caráter eventual, seja qual for a duração da tarefa (BRASIL, 1973).

Cabe chamar a atenção, porém, para o fato de que apenas as/os trabalhadoras/es autônomas/os cujas profissões estivessem reguladas pela CLT estariam nesta categoria de seguradas/os obrigatórias/os da previdência social, excluindo-se, portanto, as/os trabalhadoras/es do mercado informal.

Em 11 de dezembro de 1972, pela lei 5.859, estendem-se às empregadas domésticas os benefícios da Previdência Social, até então reservados às ocupações reguladas pela Consolidação das Leis do Trabalho. Previdência que é estendida, pela Lei 5.890, de 8 de junho de 1973, aos trabalhadores autônomos. E, com isso, *abrange-se praticamente todos os trabalhadores urbanos, com exceção dos que permanecem no chamado mercado informal de trabalho, isto é, não regulados pela CLT* (SANTOS, 1987, p. 33, grifos nossos).

A categoria de trabalhador/a avulso/a foi definida pela LOPS no Art. 4º, alínea “c”, como sendo a/o que “presta serviços a diversas empresas agrupado, ou não, em Sindicato, inclusive os estivadores, conferentes e assemelhados”. Não corresponde a um/a trabalhador/a autônomo, embora não tenha vínculo empregatício⁹⁶. Estão incluídos nesta categoria os

⁹⁶ Para maior esclarecimento dessa diferenciação entre trabalhadoras/es autônomas/os, atualmente designadas/os de contribuintes individuais, e avulsas/os, esclarece Ibrahim (2012, p. 195): “O avulso é trabalhador sem vínculo empregatício, pois, se este existir, torna-se empregado. Seu serviço pode ser prestado tanto na área rural como na urbana, na área portuária ou terrestre. Se este trabalhador não possui os requisitos inerentes à relação de emprego

trabalhadores de portos, conforme detalha a Lei nº. 9.719, de 27 de novembro de 1998. Entretanto, no Art. 9º do Regulamento da Previdência Social (RPS), Decreto nº. 3.048, de 6 de maio de 1999, foi possível encontrar definição mais detalhada sobre esta categoria.

Art. 9º São segurados obrigatórios da previdência social as seguintes pessoas físicas:

[...] VI - como trabalhador avulso - aquele que, sindicalizado ou não, presta serviço de natureza urbana ou rural, a diversas empresas, sem vínculo empregatício, com a intermediação obrigatória do órgão gestor de mão-de-obra, nos termos da Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, ou do sindicato da categoria, assim considerados:

- a) o trabalhador que exerce atividade portuária de capatazia, estiva, conferência e conserto de carga, vigilância de embarcação e bloco;
- b) o trabalhador de estiva de mercadorias de qualquer natureza, inclusive carvão e minério;
- c) o trabalhador em alvarenga (embarcação para carga e descarga de navios);
- d) o amarrador de embarcação;
- e) o ensacador de café, cacau, sal e similares;
- f) o trabalhador na indústria de extração de sal;
- g) o carregador de bagagem em porto;
- h) o prático de barra em porto;
- i) o guindasteiro; e
- j) o classificador, o movimentador e o empacotador de mercadorias em portos (BRASIL, 1999).

A década de 1970 foi prodigiosa para os direitos das mulheres, dentre outros motivos, por causa de correções na legislação previdenciária, como por exemplo, o reconhecimento da condição de “dependente” para as mulheres não casadas civilmente, extinguindo-se a exigência da comprovação de casamento civil, favorecendo, assim, a ampliação do número de pensionistas. Todavia, a “companheira” do segurado deveria comprovar que estava sendo mantida há mais de cinco anos para que possuíse direitos previdenciários.

Cabe contextualizar que as classificações dos dependentes dos segurados da previdência social também devem ser interpretadas como expressões do Estado sobre aqueles que julga ter o dever de proteger. Sob esse prisma, as alterações na LOPS trazidas pela Lei nº. 5.890/1973 incidiram diretamente na cobertura da previdência social para aqueles – e,

e atua em diversos segmentos econômicos, como distingui-lo do contribuinte individual [antes designado por “trabalhador autônomo”]? A resposta está na intermediação. Somente será segurado avulso aquele que presta serviço com a intermediação obrigatória do sindicato, para os avulsos terrestres, ou o OGMO – órgão gestor da mão-de-obra, para os avulsos portuários. Caso o serviço seja prestado diretamente pelo trabalhador, não há a conformação à lei e, portanto, não se trata de trabalhador avulso, sendo um contribuinte individual, desde que atue sem vínculo empregatício. Não se pode confundir a intermediação obrigatória do sindicato com a situação de sindicalizado do avulso. Embora haja a intermediação obrigatória do sindicato ou OGMO, o trabalhador avulso, para possuir este enquadramento, não necessita ser sindicalizado, embora na prática a preferência para o trabalho evidentemente recaia sobre estes”.

sobretudo, “aquelas” – classificados/as como “dependentes”. Por outro lado, uma regra que se manteve foi a de que apenas o marido inválido seria caracterizado como dependente de uma segurada da previdência social⁹⁷. Evidencia-se, portanto, uma atitude machista da lei que concede a possibilidade de uma companheira receber um benefício na condição de dependente, mas impede que um “companheiro” ou um marido apto para o trabalho seja considerado dependente⁹⁸.

Outro aspecto a destacar para a ampliação da proteção social das mulheres foi criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) pela Lei nº. 6.062, de 25 de junho de 1974. Para Silva (2012), o fato de haver um ministério responsável pelas políticas de previdência social e assistência social representou um dos marcos da proteção social no período para a posterior configuração da seguridade social em 1988. Santos (1987) também aponta como uma evolução legislativa e organizacional a criação desse ministério. Na mesma direção, Hochman (2006) considera que o MPAS representou um salto qualitativo na melhoria da gestão das informações sobre os segurados da previdência social:

A criação [...] do MPAS significou uma reestruturação do sistema previdenciário com reflexos positivos na produção e difusão de informações. Em especial isso diz respeito às informações sobre assistência médica previdenciária e acidentes de trabalho, e sobre os novos contingentes de trabalhadores incorporados ao sistema, ainda que os AEBs até 1977 ainda apresentem descontinuidades e sejam pouco sistemáticos. Também a partir dos anos de 1970, o IBGE passou a coletar diretamente informações sobre previdência e assistência para suas pesquisas (HOCHMAN, 2006, p. 189).

Após cinco meses da criação do MPAS, o direito ao salário-maternidade foi incluído entre as prestações da previdência social pela Lei nº 6.136, de 07 de novembro de 1974 para as trabalhadoras empregadas. Conforme relata Ibrahim (2012, p. 654), “o legislador achou por bem transformar este outrora benefício trabalhista em previdenciário, retirando o encargo do seu pagamento pela empresa, por meio da Lei nº 6.136/74, o que permanece até hoje”. Todavia, essa legislação não fixou um prazo mínimo o qual as mulheres pudessem usufruir do salário-maternidade, nem tampouco estendeu esse benefício a outras trabalhadoras urbanas e às trabalhadoras rurais. A determinação de um prazo fixado em lei para o salário-maternidade

⁹⁷ Uma pequena mudança nesse contexto veio com a Lei nº 7.010, de 1º de julho de 1982, que determinou que o marido desempregado seria considerado dependente da esposa ou companheira segurada o Instituto da Previdência Social - INPS apenas para efeito de obtenção de assistência médica.

⁹⁸ Em relação à segunda, terceira e quarta classe de dependentes, a Lei nº. 5.890/1973 apenas manteve a redação que já havia sido alterada pelo Decreto-lei nº 66, de 21 de dezembro de 1966.

e a correção no aparato legal da ausência deste direito para as demais trabalhadoras ocorreu apenas depois da Constituição Federal de 1988⁹⁹.

A regulamentação da nova LOPS, consubstanciada pelas Leis 8.212 e 8.213, de 24 de julho de 1991, conferiu o direito ao Salário-Maternidade para empregadas, bem como para trabalhadoras avulsas e empregadas domésticas¹⁰⁰. Apesar de a Carta Magna ter previsto que as trabalhadoras rurais poderiam ter acesso a esse benefício, isso só foi possível mediante a luta dessas seguradas especiais junto aos parlamentares. Segundo Brumer (2002), diante dos movimentos sociais das mulheres do campo, foi aprovado este direito em agosto de 1993 e regulamentado um ano depois pela Lei nº. 8.861, de 25 de março de 1994¹⁰¹. Ademais, a nova LOPS não estendia esse direito às contribuintes individuais e seguradas facultativas, o que foi reparado pela Lei nº. 9.876, de 26 de novembro de 1999, que também determinou, tempo de

⁹⁹ No Art. 7º, inciso XVIII, da Constituição Federal, foi assegurado legalmente às trabalhadoras urbanas e rurais a licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com duração de 120 dias. Cabe ressaltar que a prorrogação do salário-maternidade por mais 60 dias imediatamente após os 120 dias já previstos pela Constituição Federal se tornou possível mediante a Lei nº. 11.770, de setembro de 2008. Esta lei instituiu o Programa Empresa Cidadã, que se destina apenas às mulheres empregadas de pessoas jurídicas que aderirem ao programa, desde que a empregada a requeira até o final do primeiro mês após o parto. As empresas que aderem ao Programa recebem isenções fiscais, sendo esta uma forma de estimular a prorrogação da licença-maternidade. Apesar de esta lei ser uma conquista para as mulheres, se coloca também na contradição de motivar renúncias fiscais, que consequentemente interferem no orçamento para políticas sociais.

A partir da Lei nº. 10.421, de 15 de abril de 2002, o salário-maternidade passou a ser devido também a seguradas da previdência social adotantes ou que obtivessem a guarda para fins de adoção. Todavia, o prazo de concessão do benefício variava de acordo com a idade da criança e apenas podia se destinar a mãe com crianças de até 8 anos de idade. Isso conflitava com o Estatuto da Criança e do Adolescente, que desde 1990, considera como criança a pessoa até doze anos de idade incompletos. Assim, vigorou por muito tempo a determinação de que o período para recebimento do benefício era de 120 (cento e vinte) dias, se a criança tivesse até 1(um) ano de idade; 60 (sessenta) dias, se a criança tivesse entre 1 (um) e 4 (quatro) anos de idade; e de 30 (trinta) dias, se a criança tivesse de 4 (quatro) a 8 (oito) anos de idade. A modificação no prazo de recebimento do benefício se deu com a Lei nº. 12.873, de 24 de outubro de 2013, que efetuou a padronização do tempo do salário-maternidade para 120 dias independentemente da idade da criança, além de ter equiparado homem e mulher no direito ao benefício em caso de adoção. Dessa forma, se a esposa de um segurado da previdência social não fizer jus ao salário-maternidade por não atender aos requisitos legais, ele poderá requerê-lo. Nesse caso, ele deverá também se afastar do trabalho para cuidar da criança. Vale ressaltar que essa regra também é aplicada a adotantes do mesmo sexo. Os fatos relatados abrem um grande precedente na legislação previdenciária de responsabilização do homem pela dimensão dos cuidados familiares. Resgata também a concepção de compartilhamento de deveres entre homens e mulheres, prevista na Constituição Federal, e que corresponde a uma perspectiva de busca de igualdade de gênero. Também é uma conquista a possibilidade do salário-maternidade ser transferido (até se completar a duração deste benefício) para o cônjuge ou companheiro no caso de falecimento do/a segurado/a titular do benefício, uma vez que antes o benefício era cessado (exceto no caso do falecimento do filho ou de seu abandono). Apesar dos avanços obtidos, a exigência de que o responsável pela criança seja segurado da previdência reforça uma concepção machista, sobretudo porque a tendência ao recebimento do benefício de salário-maternidade para um casal de segurados da previdência social será da mulher por razões históricas e, no caso de seu falecimento, caberá ao homem recebê-lo.

¹⁰⁰ Essa opção pela proteção à maternidade das mulheres empregadas estava contida na Convenção nº. 103/1952, mas sua revisão pela Convenção nº. 183/2000 apontaram na direção da extensão da proteção à maternidade para um quantitativo maior de mulheres.

¹⁰¹ Esta lei alterou artigos da CLT, bem como as Leis nº. 8.212 e 8.213/1991 pertinentes à licença- maternidade.

carência¹⁰² de 10 contribuições mensais para essas trabalhadoras, mesma carência das seguradas especiais, não podendo para as duas primeiras categorias a perda de qualidade de segurada.

As diferenciações nos requisitos para acesso ao Salário-Maternidade revelam que a conquista do direito das mulheres ao Salário-Maternidade dependeu da posição em que cada uma ocupa no mercado de trabalho. Isso significa que aquelas que se encontram no mercado de trabalho formal são mais protegidas socialmente devido aos critérios menos rígidos de acesso. Assim, identificar que apenas em 1999 as donas de casa puderam receber Salário-Maternidade significa um contrassenso muito grande com a própria retórica machista de que as mulheres devem ser integralmente dedicadas aos cuidados com as/os filhas/os. Se esta que não exerce nenhuma atividade remunerada, dedicando-se integralmente à família ficou tanto tempo excluída desse direito, fica demonstrado que contraditoriamente o reconhecimento aos direitos previdenciários das mulheres são maiores quando estas se afastam dos encargos familiares para conciliarem o tempo com o trabalho. Em uma lógica de reconhecimento do trabalho desempenhado pela dona de casa, esta seria a primeira a ter esse direito assegurado pela previdência social¹⁰³.

Além disso, há que se considerar que as mulheres que se encontram na informalidade ou que não exercem nenhuma atividade remunerada, como é o caso, portanto, das donas de casa, possuem mais dificuldades para contribuir todos os meses a fim de não perder a qualidade de segurada da previdência social. A legislação da forma como se encontra, ao colocar tempo de carência para tais mulheres e exigir comprovações de tempo de exercício rural para trabalhadoras rurais transmite a ideia de que é mais justo se exigir mais critérios para mulheres que se encontram mais vulneráveis economicamente. A estas mulheres a legislação deveria exigir menos e protegê-las igualmente às demais.

Cabe destacar ainda um benefício apontado na literatura acadêmica como um importante mecanismo de proteção social tanto para a população urbana como para a população rural não assalariada: trata-se da Renda Mensal Vitalícia (RMV), sancionada no governo ditatorial de Geisel pela Lei nº. 6.179, de 11 de dezembro de 1974 (ALVARENGA, 2005; FALEIROS, 2009; SANTOS, 1987; SILVA, 2012). Esse benefício representou uma iniciativa de proteção pela previdência social àquelas/es com baixo potencial contributivo ou

¹⁰² De acordo com Ibrahim (2012, p. 552), “período de carência é o número de contribuições mensais mínimas que o segurado deve efetivar para ter direito a benefício, consideradas a partir do transcurso do primeiro dia dos meses de suas competências”.

¹⁰³ Entretanto, conforme será visto mais adiante, foi também só em 1999 que as donas de casa foram incluídas no RPS, embora desde 1991 pudessem ser contribuintes da previdência social.

que já tivessem perdido essa capacidade de efetuar recolhimentos previdenciários. Em razão disso, em muito se assemelha com a discussão recente de ampliação da cobertura previdenciária para trabalhadoras/es de baixa renda. A RMV foi uma conquista, uma vez que as dificuldades de inserção e permanência no mercado de trabalho formal ou informal, sobretudo para as mulheres – em razão das atribuições de cuidados e afazeres domésticos que mais pesadamente lhe recaem –, passaram a ser atenuadas com uma renda fixa mensalmente.

A RMV se destinava a idosos/as maiores de 70 anos e pessoas com deficiência incapazes definitivamente para o trabalho. Quem requeresse esse benefício não poderia exercer nenhuma atividade remunerada nem tampouco auferir rendimentos superiores ao valor da própria RMV, que inicialmente equivalia à metade do salário mínimo¹⁰⁴. As condições de velhice e incapacidade laboral, caracterizadas historicamente com riscos sociais, foram pela primeira vez contemplada no país por um benefício previdenciário com critérios menos rigorosos. Consequentemente, tornou mais viável o acesso à previdência social, que à época também era o meio pelo qual se poderiam obter serviços médicos no país.

Várias características da RMV fazem com que esse benefício possa ser considerado inovador para a previdência social, aproximando-o – assim como os benefícios para trabalhadoras/es rurais – de uma visão mais ampla do que aquela advinda do modelo contributivo bismarckiano. A partir da Lei nº. 6.179/1974, um idoso ou pessoa com deficiência que não tivesse preenchido os requisitos mínimos para os benefícios tradicionais, poderia vir a ter essa oportunidade em três condições: 1) se tivesse ao menos doze contribuições para o INPS mesmo que não consecutivas e – o que é mais espantoso no sentido positivo – que tivesse perdido a qualidade de segurado (condição que sempre foi determinante para o acesso a benefícios); 2) que comprovasse cinco anos de exercício em atividade remunerada urbana ou rural prevista no INPS e FUNRURAL mesmo sem filiação formalizada junto à previdência social e sem ter efetuado contribuições previdenciárias e 3) que, tendo ingressado no INPS após completar 60 anos, não possuísse direitos aos benefícios regulamentados.

Algumas características da RMV, porém, distanciavam-se dos benefícios previdenciários, tais como a ausência do 13º salário e o fato de que a morte da/o beneficiária/o não geraria o direito à Pensão por Morte às/aos dependentes. Era um benefício custeado com

¹⁰⁴ Diga-se de passagem, isso foi alterado com o Art. 201, § 2º, da Constituição Federal de 1988, que proibiu a concessão de benefícios previdenciários substitutivos do salário-de-contribuição ou do rendimento do trabalho no valor inferior a um salário mínimo. Todavia, ainda quando era concedida em valor inferior ao salário mínimo, pode-se dizer que para as mulheres camponesas a RMV se configurou como um benefício mais vantajoso do que a pensão por morte do marido, que conforme já apontado, era de 30% do salário mínimo.

base na renda advinda das/os trabalhadoras/es e empregadoras/es, sem participação do orçamento fiscal. Segundo informações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, as despesas com o pagamento da RMV passaram a ser de responsabilidade da política de assistência social a partir da Lei Orçamentária Anual de 2004.

Considera-se que a RMV foi um benefício que oscilou entre uma visão *beveridgiana* de seguro social e característica assistencialista de um período historicamente marcado por uma política de assistência social que ainda não havia atingido o *status* de direito social. A assistência social foi regulamentada com atraso de cinco após a Constituição Federal de 1988 pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) – Lei nº. 8.742, de 7 de dezembro de 1993 –, com a qual houve a revogação da RMV, uma vez que passaria para o âmbito da assistência social o financiamento de benefícios de caráter não-contributivo. Diante disso, o Art. 20 da LOAS previu a concessão do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) em substituição à RMV.¹⁰⁵ Entretanto, devido à demora na implantação deste novo benefício, o Decreto Presidencial nº 1.330, de 8 de dezembro de 1994 determinou a manutenção da RMV até 7 de junho de 1995, o que foi novamente prorrogado pelo Decreto Presidencial nº. 1.744, de 08 de dezembro de 1995, que manteve a RMV até janeiro de 1996, quando, de fato, o BPC entrou em vigor¹⁰⁶.

Sposati (2004) defende que a introdução do BPC no âmbito da política de assistência social teve grande influência do interesse da previdência social de desvincular seu orçamento de benefícios para pessoas com deficiência e idosos não contribuintes, o que vinha sendo feito

¹⁰⁵ Consultar o site: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/beneficiosassistenciais/renda-mensal-vitalicia-rmv>
Acesso em: 21/10/2014.

¹⁰⁶ Sabe-se, porém, que a utilização do termo “amparo” avinda do Art. 8º da lei que versava sobre a RMV foi transferida para o BPC. Ainda hoje o BPC é conhecido no INSS como um “amparo assistencial”, designação essa presente em relatórios de gestão e sistemas do Instituto em detrimento do reforço ao correto uso do nome. Desde 1996, portanto, o BPC é operacionalizado nas Agências da Previdência Social, o que, segundo Maciel (2008), se deve a duas razões principais: 1) a infraestrutura institucional com a presença de Agências em grande parte dos municípios do país e 2) a experiência acumulada do órgão na área de habilitação, concessão, manutenção e controle dos benefícios previdenciários em âmbito nacional. O BPC encontra-se detalhado nos Arts. 20 e 21 da LOAS e regulamentado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007 (com alterações posteriores). Destina-se a pessoas com deficiência e idosos a partir de 65 anos com renda familiar *per capita* inferior a ¼ do salário mínimo. Não dá direito ao abono anual nem garante pensão às/aos dependentes da/o beneficiária/o. Ressalta-se que o conceito de deficiência para acesso ao benefício tem passado por muitas mudanças ao longo dos anos, sendo que atualmente baseia-se no modelo social de deficiência trazido pela Convenção da ONU, que foi ratificada pelo Brasil. Uma das conquistas dos últimos tempos é o fato de que a decisão sobre o grau de impedimento da pessoa com deficiência é avaliado não só por médica/o perita/o, mas também por assistente social do INSS preliminarmente. Ressalta-se que há defensores da retirada do BPC do âmbito da operacionalização pelo INSS, visão da qual se discorda. Acredita-se que uma visão ampla de seguridade social não concebe que a assistência social seja um “estranho no ninho” por estar no âmbito da previdência social. Além disso, considera-se que a separação da assistência em um ministério próprio, diferentemente da realidade do MPAS, desfavoreceu a perspectiva de seguridade social.

pela RMV. Nesse contexto, Faleiros (2009) apresenta também uma análise sobre as funções da assistência social e da previdência social na manutenção da ordem social:

A política de assistência social, particularmente, visa, em primeiro lugar, as categorias de trabalhadores não incorporados ou “inaptos” ao mercado de trabalho, como as viúvas com filhos, os velhos e os inválidos. Os demais, considerados “aptos” (mendigos e vagabundos), são forçados, diretamente ou não, a trabalhar sob repressão. Em períodos de crise, alguns auxílios econômicos são concedidos aos aptos para o trabalho, mas como medidas temporárias e numa quantia inferior ao salário mínimo. Ao mesmo tempo, criam-se serviços públicos para manter a ordem social e com baixos salários. Os seguros sociais garantem o *turn-over*, a lealdade e a produtividade da mão-de-obra, sem afetar a estrutura de produção e de mercado. Por intermédio da aposentadoria e dos seguros contra os acidentes de trabalho, o incentivo ao trabalho se mantém, ao mesmo tempo em que se renova a mão-de-obra. O seguro-desemprego contribui para o *turn-over* e o seguro-doença contribui para a produtividade, evitando-se o absenteísmo e mantendo-se a capacidade de trabalho (FALEIROS, 2009, p. 90).

Nesse sentido, Boschetti (2003) apresenta uma interessante análise para se compreender os conflitos teóricos e políticos entre assistência social e trabalho. Argumenta que, apesar de a assistência social e o trabalho serem direitos sociais, vivem uma relação de tensão e atração. Tensão porque aquelas/es que são consideradas/os aptas/os ao trabalho, mas não conseguem emprego ou suprir suas necessidades sociais básicas com o exercício do trabalho, precisam da assistência, mas não conseguem acessá-la pelos seus critérios seletivos. Atração porque a ausência de assistência reforça a busca pelo trabalho. Logo, a ausência de um deles (assistência ou trabalho) impele o indivíduo para o outro.

Apesar de a RMV ser um benefício em extinção, continua sendo mantido para aqueles que tiveram o benefício outorgado até 1995 devido à compreensão de direito adquirido. Sposati (2004), apoiada em dados da Dataprev, afirma que, em 2003, havia 270.364 (68%) pessoas com deficiência e 127.769 (32%) idosos beneficiários. Segundo dados do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) de 2012, as despesas com a RMV somaram R\$ 479.265,00 para idosos e R\$ 1.334.659 para pessoas com deficiência naquele ano.

Pode-se fazer ainda uma suposição teórica de que o fato de o falecimento da/o beneficiária/o não dar direito à Pensão por Morte possa estar entre as causas para ainda nos dias atuais também haver registros de interposições de recursos administrativos referentes à RMV nas instâncias de julgamento do INSS¹⁰⁷. Assim, é razoável admitir os impactos das

¹⁰⁷ Não é improvável supor que um/a dependente dessa/e beneficiária/o venha reivindicar Pensão por Morte motivada/o pela interrupção da renda familiar, apesar da proibição desse direito pela lei; nem tampouco é difícil imaginar que possam ser mulheres a maioria de tais recorrentes. De acordo com o AEPS de 2012, em 2010, do total de 166 recursos julgados pelo INSS em matéria de RMV, apenas 22 (13%) foram deferidos; em 2011, do

restrições de direitos trazidas pela RMV sobre as/os dependentes, com destaque para as mulheres dos beneficiários falecidos. O mesmo ocorre com o atual BPC, que também relega à própria sorte as/os dependentes das/os beneficiárias/os¹⁰⁸.

De acordo com Silva (2012, p. 260), a RMV “marcou a história da previdência social na década de 1970” e constituiu um “precedente de significativa importância para a universalização da previdência social - a extensão de sua proteção a outras categorias de trabalhadores não-assalariados, sem normas rigorosas de contribuições prévias”. Além disso, a autora considera que “embora possua indubitavelmente natureza mista (assistência e previdência), a RMV foi instituída e viabilizada como um benefício de natureza puramente assistencial, o que leva alguns estudiosos considerá-la como tal, visão da qual discordamos”. Ressalta-se que também se concorda de que a RMV possui natureza previdenciária e que trouxe avanços na concepção desta política. Todavia, as limitações deste benefício o fariam ser caracterizado posteriormente como um benefício assistencial pelo próprio órgão operacionalizador da previdência social.

montante de 171 recursos, somente 17 (10%) foram aprovados; em 2012, do total de 160 pedidos de recursos, apenas 20 (12%) lograram êxito. Os baixos índices de deferimentos dos recursos reforçam a hipótese de que os pleitos dos recorrentes estejam em sua maioria em desacordo com a legislação, tal como o já citado pedido de Pensão por Morte. Ressalta-se que houve recursos que receberam provimentos parciais nos anos de 2010, 2011 e 2012, respectivamente com o quantitativo de 21 (12%), 19 (11%) e 17 (10%) processos. Quanto a estes deferimentos parciais, acredita-se que possam corresponder a pedidos de recebimento do montante de pagamentos de benefícios não sacados pelo titular em vida.

¹⁰⁸ A crítica ao tratamento diferenciado concedido pela previdência social aos beneficiários da Renda Mensal Vitalícia no que tange à ausência do 13º salário foi alvo de críticas pelo Congresso Nacional anos mais tarde por meio da Câmara dos Deputados, com iniciativa do deputado Arnaldo Faria de Sá (PPB/SP), que apresentou o Projeto de Lei nº. 3.967, de 1997. O objetivo deste PL era estender a concessão da gratificação natalina aos que se encontrava em gozo da RMV, conforme justificativa do deputado: “A Constituição Federal, em seu art. 201, § 6.2, determinou que fosse garantida a concessão de gratificação natalina a aposentados e pensionistas. Esse benefício, contudo, não foi estendido aos que se encontravam em gozo da Renda Mensal Vitalícia, porque o Ministério da Previdência Social entendeu que o direito somente era assegurado aos que recebiam benefícios previdenciários e não assistenciais. Entendemos, porém, que, até a efetiva implementação dos benefícios regulamentados pela LOAS, que ocorreu em janeiro de 1996, a Renda Mensal Vitalícia continuou integrando o elenco de benefícios da previdência social, tendo sido extinta somente a partir daquela data. Assim, se a distinção entre os benefícios de natureza previdenciária e assistencial foi efetivamente consolidada apenas a partir de 1996, não tem sentido justificar-se o não-pagamento da gratificação natalina a todos que estavam recebendo a Renda Mensal Vitalícia. O presente projeto de lei busca, portanto, corrigir um grave equívoco e suprir importante lacuna, assegurando aos beneficiários da Renda Mensal Vitalícia o pagamento da gratificação natalina, nos mesmos termos em que ela é devida aos segurados da previdência social. Defende, ainda, que os recursos necessários para dar cobertura aos gastos com a concessão do benefício sejam garantidos pelo Ministério da Previdência e Assistência Social” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1997, grifos nossos). Ressalta-se que foram pensados 75 projetos de lei à proposição inicial do Deputado Arnaldo Faria de Sá, que versavam em sua maioria sobre o BPC, visando a ampliação da cobertura desse benefício. Nenhum daqueles PLs trazia proposição legislativa para a inclusão do direito à Pensão por Morte para dependentes de titulares da RMV. A Comissão de Seguridade Social e Família aprovou o PL 3.967/1997, entre outros, e um Substitutivo com a finalidade estender o pagamento de gratificação natalina, no valor de um salário-mínimo, também aos beneficiários do BPC. Todavia, essa conquista ocorrida, em 17/02/2005, foi rejeitada pela votação da Comissão de Finanças e Tributação, em 18/10/2011, sob alegações de incompatibilidade orçamentária pelo do deputado relator Rui Costa. Vê-se a permanência do reforço à distinção entre os direitos de seguradas/os da previdência social, que são contribuintes, daqueles não-contribuintes.

Faz-se necessário, porém, esclarecer que existem benefícios previdenciários sob a designação de “Pensão Mensal Vitalícia” (PMV), mas que não derivam do benefício da RMV, dentre os quais destacamos: a PMV destinada ao seringueiro e aos seus dependentes que trabalharam durante a Segunda Guerra Mundial nos seringais da Região Amazônica e que não possuem meios para sua subsistência, conforme a Lei nº. 7.986, de 28 de dezembro 1989; bem como a PMV destinada à pessoa com deficiência conhecida como “Síndrome da Talidomida”, cujo valor do benefício depende do grau de deformidade do beneficiário de acordo com a Lei nº. 7.070, de 20 de dezembro de 1982.

Outra dimensão importante a se considerar que influenciou na cobertura previdenciária das mulheres foi o aumento, ainda que tímido, da sua inserção no mercado de trabalho nas décadas de 1970 e 1980, porém, desde sempre marcado pelas desigualdades de gênero.

Há evidências preliminares de que no Brasil existe uma subutilização da mão-de-obra feminina, na medida em que a taxa de participação das mulheres no mercado de trabalho é baixa, seja em comparação com a dos homens seja em relação a observada nos países desenvolvidos. A título ilustrativo, no período 1970/80, a taxa de participação das mulheres (principalmente do subgrupo das mulheres cônjuges) com 16 anos ou mais de idade no mercado de trabalho americano passou de 41,6 para 51,7%, enquanto no Brasil, no período 1976/85, esta taxa passou de 28,7 para 36,9%. Houve, portanto, apesar da marcante evolução nas taxas em ambos países, uma tendência de crescimento na diferença entre elas (RAMOS; SOARES, 1994, p. 1).

Souza-Lobo (2011) explicava o ingresso de mulheres no mercado de trabalho por razões socioeconômicas e por outras que privilegiavam as trabalhadoras em determinadas etapas do processo de trabalho por serem consideradas mais aptas do que os homens e/ou mais condizente com o perfil de sua mão-obra, vista de forma inferiorizada e pacífica, o que também guarda relação com a divisão sexual do trabalho:

- A obrigação de contribuir no orçamento familiar, causada pela queda do salário real, a partir de 1964;
- a natureza e a dinâmica do crescimento no Brasil, que ocasionou, principalmente em certos segmentos da indústria metalúrgica, a criação de grande número de novos empregos que exigiam habilidade, destreza e comportamento minucioso, qualidades “próprias” da mão de obra feminina;
- modificações na organização do processo de trabalho, que se traduziram, nas grandes empresas, por uma decomposição mais acentuada das tarefas e, portanto, por um trabalho mais simples, mais rotineiro, menos qualificado, o que permite a utilização de mão de obra não qualificada ou semiquificada;
- as mudanças no processo de trabalho, que provocaram a transferência, em nível burocrático, das funções de planificação e de organização da indústria e, por isso, a criação de cargos de execução simplificados, ocupados de preferência por mulheres;

- É necessário que se acrescente a esses quatro fatores a política de gestão da mão de obra adotada pelo patronato brasileiro: para enfrentar a situação da crise instalada a partir de 1973, ele demonstrou uma tendência cada vez mais acentuada de aliciamento das mulheres e dos menores de ambos os sexos, cujo custo é menor e passam por menos agressivos na hora das negociações (SOUZA-LOBO, 2011, p. 29).

Souza-Lobo (2011) chama a atenção para uma evolução do mercado de trabalho feminino na indústria brasileira naquelas décadas conforme **Tabela 3**, segundo a qual se verifica que houve aumento de 5% da participação feminina nesse ramo de atividade de 1970 para 1980, apesar da incontestável supremacia masculina na indústria.

Tabela 3 – Evolução do trabalho feminino na indústria brasileira – 1970/1980

	1970		1980	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Indústria (total)	4.782.248 88,2%	642.114 11,8%	8.885.592 83,2%	1.789.025 16,8%
Indústria de transformação	2.633.050 81,2%	608.811 18,8%	5.180.545 75,6%	1.678.053 24,5%

Elaboração: Souza-Lobo (2011, p. 28). (com adaptações). Fonte: IBGE – Censo Demográfico de 1970 e Tabulações Avançadas do Recenseamento Demográfico de 1980.

Esse contexto de inserção das mulheres no mercado de trabalho certamente repercutiu em seu ingresso na previdência social ainda que não de forma muito significativa. Assim, para analisar a cobertura previdenciária no período, a **Tabela 4** apresenta dados do quantitativo de seguradas/os da previdência social no período de 1978 a 1983. Entretanto, as informações disponíveis não se encontram organizadas por sexo, o que inviabiliza a identificação de quantas mulheres estavam presentes nas diferentes categorias de contribuintes.

Verifica-se na **Tabela 4** a distinção entre “contribuintes em dobro” e “seguradas/os facultativas/os”. Acredita-se que isso se deve ao fato de que os primeiros eram compostos por desempregadas/os filiadas/os anteriormente ao RGPS, enquanto as/os segundas/os (embora também fossem contribuintes em dobro) eram comumente conhecidas/os por aquelas/es que não necessariamente já tivessem sido filiadas/os e que pertenciam a entidades religiosas.

Tabela 4 – Quantitativo de segurados/as do Instituto Nacional da Previdência Social, por categoria, no Brasil – 1978/1983

U F	ANOS	SEGURADOS									
		Total	Categoria								
			Empregadores	Empregados	Empregados de entidades filantrópicas	Autônomos	Empregados domésticos	Avulsos	Facultativos	Contribuinte em dobro	
B R A S I L	1978	21 166 088	1 972 203	16 638 799	469 438	1 350 931	569 689	-	74 023	91 005	
	1979	22 436 053	2 090 536	17 637 127	497 604	1 444 938	603 870	(1)	65 513	96 465	
	1980	23 782 216	2 215 968	18 695 355	527 460	1 536 078	640 102	-	(1)	65 000	102 253
	1981	24 448 118	2 278 015	19 188 536	542 229	1 597 012	658 025	30 289		48 896	105 116
	1982	24 814 840	2 280 000	19 476 362	550 363	1 653 154	667 896	30 743		49 629	106 693
	1983	25 062 988	2 335 307	19 671 128	555 866	1 649 708	674 574	31 051		37 594	107 760

Elaboração: Silva (2012, p. 263). Tabela 7. Fonte: Hochman (2006, p.194-196). INPS. Tabela extraída de: Brasil: séries estatísticas retrospectivas. Rio de Janeiro: IBGE, v.1, 1970. MPAS. Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social, Coordenadoria de Informática. Tabela extraída de: AEB, 1983. Rio de Janeiro: IBGE, v. 44, 1984. NOTAS: 1. Estimativas preliminares. Os métodos empregados consideram, simultaneamente, a compatibilidade com as fontes de receita e com a distribuição da população. Estimado o número de segurados facultativos, segundo uma tendência de decréscimo relativo ao contingente. (1). Em decorrência da Lei n. 6.696/79, foi estimado o número de segurados facultativos, segundo a tendência de decréscimo relativo ao contingente (5) Inclusive Mato Grosso. Total de contribuintes. (2) Inclusive Rondônia. (3) Inclusive Roraima. (4) Inclusive Amapá. (5) Inclusive Mato Grosso. 2. A tabela original é dividida por Unidades da Federação. Deixamos as informações que compõem a nota 1 sobre as estimativas aplicadas aos estados, porque interferem nos resultados globais.

A respeito da análise dos dados da **Tabela 4**, Silva (2012) já se debruçou e chegou às seguintes conclusões relativas à dependência da ampliação da cobertura previdenciária associada ao mercado de trabalho formal:

Do ponto de vista da quantidade de segurados, o crescimento foi significativo [...] Assim, [...] em 1978 havia 21.166.088 segurados, destes 16.638.799 (78,6%) eram empregados. Isso comprova a enorme dependência da previdência do trabalho assalariado formal, pois desse universo geral de segurados, apenas 1.972.203 (9,3%) eram empregadores, 1.350.931 (6,4%) eram autônomos e 74.023 (0,3%) eram facultativos. Até 1983, cresceu o quantitativo de segurados, comparativamente aos anos anteriores, sendo que neste ano, alcançou-se 25.062.988 segurados, dentre os quais, 19.671,128 (78,5%) eram empregados e 1.649,708 (6,6%) eram autônomos e 37.594 (0,2%) eram facultativos. No período, foi notável a redução percentual do número de segurados facultativos e o crescimento dos segurados autônomos, dada a abertura do sistema a outras categorias de trabalhadores e ao movimento de desconstrução das relações formais de trabalho que começa a dar sinais na década de 1980 [...] Estes movimentos, entretanto, não interferiram na real dependência da previdência social dos trabalhadores assalariados (empregados), cujo percentual continuou acima de 78% (SILVA, 2012, p. 261-262).

Complementarmente à análise de Silva (2012), considera-se que a redução do quantitativo de seguradas/os facultativas/os também seja explicada pelas alterações trazidas pela Lei n°. 6.696, de 8 de outubro de 1979, que, em algumas situações, equiparou às/aos trabalhadoras/es autônomas/os, no tocante à previdência social urbana, as/os ministras/os de confissão religiosa e membros de institutos de vida consagrada, congregação ou ordem

religiosa quando por elas mantidos; ou seja, houve migrações da categoria de “facultativas/os” para se “autônomas/os”¹⁰⁹. Assim, considera-se ainda importante – ao chamar a atenção para o baixo quantitativo de seguradas/os facultativas/os da Tabela 6 – indicar que estas/es abrangiam apenas religiosas/os que não se enquadrassem nas demais categorias de seguradas/os.

O quantitativo de “contribuintes em dobro” assinala para o total de desempregadas/os que continuaram contribuindo com o então INPS após o término do vínculo empregatício. O crescimento elevado desse quantitativo a partir de 1980 pode indicar a elevação do desemprego no país e esforço das/os trabalhadoras/es em permanecerem com direitos previdenciários mediante a continuidade dos pagamentos ao INPS. Destaca-se também o crescimento do total de empregadas/os domésticas/os que passou de 569.689 em 1978 para 674.574 em 1983¹¹⁰.

Era, portanto, limitada a concepção da categoria de seguradas/os facultativas/os da previdência social, sugerindo se constituir apenas em uma iniciativa da política previdenciária para proteger ex-filiadas/os (no caso dos contribuintes em dobro) e não o conjunto de pessoas não-assalariadas do país, mas especialmente as/os religiosas/os. Todavia, a destinação dessa categoria previdenciária para aquele perfil de contribuintes representou um precedente para que posteriormente trabalhadoras/es de ocupações não remuneradas fossem habilitadas/os a contribuir facultativamente junto à previdência social como, por exemplo, as donas de casa.

Considerando que as tabelas citadas neste capítulo não fazem menção aos anos de 1969 a 1977 e de 1984 por indisponibilidade das fontes consultadas, vale a pena reproduzir a **Tabela 5** da obra de Santos (1987) sobre o total de contribuintes no período de 1968 a 1984.

¹⁰⁹ A Lei nº. 6.696/1979 estipulou as seguintes exceções: religiosas/os filiadas/os obrigatoriamente à previdência social em razão de outra atividade ou a outro regime próprio (militar ou civil), ainda que na condição de inativa/o. Além disso, a lei determinou a possibilidade de que aquelas/es que já estivessem contribuindo na qualidade de seguradas/os facultativas/os, independentemente da idade, pudessem permanecer naquela qualidade ou optar pela equiparação a trabalhador/a autônomo/a. Além disso, as/os religiosas/os com mais de 60 anos de idade na data de início da vigência da Lei 6.696/1979 não seriam equiparadas/os a trabalhadoras/es autônomas/os exceto se já fossem filiadas/os facultativas/os antes de completar aquela idade. Para essas/es religiosas/os idosas/os, o legislador assegurou a possibilidade de filiar-se como facultativa/o, além de poderem fazer jus à RMV. Além disso, foi incluída a possibilidade de as contribuições devidas à/ao segurada/o serem realizadas pela/o própria/o interessada/o e não apenas pelas entidades religiosas as quais pertencessem. Portanto, as religiosas se enquadrariam de forma excludente no conceito de seguradas facultativas, ou autônomas ou beneficiárias da RMV. Aquela legislação infelizmente não contemplou a possibilidade de incorporação das donas de casa como contribuintes da previdência social.

¹¹⁰ Conforme análise de Martinez (2005), de acordo com o Plano de Benefícios da Previdência Social a partir da redação dada pela Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, a alíquota de contribuição dos segurados contribuintes individuais e segurados facultativos foi de vinte por cento sobre o respectivo salário-de-contribuição. Dessa forma, considerando que o empregado desembolsa 11%, além do que paga a empresa, afirma que se pode dizer que o segurado facultativo continua pagando em dobro devido ao elevado custo da alíquota. Diante disso, se discutirá mais adiante que o surgimento de alíquotas de contribuição reduzidas que ocorreram na década de 2000 como estratégia de ampliação da cobertura previdenciária (SILVA, 2012).

Tabela 5 – Quantitativo de contribuintes do Instituto Nacional de Previdência Social – 1968/1984

Ano	Trabalhadores Segurados
1968	3 603 489
1969	7 268 449
1970	7 284 022
1971	7 764 486
1972	8 148 987
1973	10 956 956
1974	11 537 024
1975	12 996 796
1976	14 945 489
1977	16 585 605
1978	18 500 000
1979	22 436 053
1980	23 782 216
1981	24 448 118
1982	20 668 220
1983	22 562.301
1984	25 065 404

Elaboração: Santos (1987, p. 35) (com adaptações). Fonte: INPS.

Observa-se que o total de contribuintes nos anos de 1979, 1980 e 1981 na **Tabela 5** coincidem igualmente com os valores apresentados na **Tabela 4**. Entretanto, há pequenas divergências no quantitativo apresentado por tais tabelas nos anos de 1978, 1982 e 1983. Considera-se, porém, que a proximidade dos números trazidos por duas referências distintas conduzem ao reforço de que os dados sobre os/as segurados/as daquele período transitassem entre os quantitativos apresentados. Chama a atenção, porém, a grande divergência entre o total de 7.763.058 associados ativos da previdência social apontados na **Tabela 4** contra apenas 3.603.489 segurados contribuintes indicados por Santos (1987) na **Tabela 5**. Assim, não se pode desconsiderar que as divergências presentes conduzem à reflexão sobre as falhas na produção de dados estatísticos referentes ao período.

Os dados da **Tabela 5** não especificam o quantitativo de mulheres contribuintes, mas Santos (1987) faz a reflexão de que ao se analisar os dados estatísticos do total de seguradas/os da previdência social deve-se fazer alusão às/aos dependentes destas/es, pois são beneficiárias/os indiretas/os.

Considerando agora o escopo do sistema previdenciário pelo ângulo de magnitude da população coberta verifica-se, [...] referente apenas à evolução dos segurados contribuintes do INPS, a crescente abrangência do sistema. Se se estima em quatro o número médio de segurados por cada contribuinte (o próprio mais a mulher ou marido e dois filhos), obtém-se um total aproximado, para 1984, de cem milhões de pessoas abrangidas pelo sistema urbano de previdência social. Já na área rural, em 1984, cerca de 35 milhões de pessoas estavam, juridicamente, cobertas pelo FUNRURAL (SANTOS, 1987, p. 36).

Apesar de todas as dificuldades relatadas para obtenção de dados das/os segurados até a década de 1980 e que já haviam sido verificadas por Silva (2012), concorda-se com a perspectiva de que o assalariamento foi a condição sob a qual a previdência social se expandiu, o que não significa dizer que o Brasil vivenciou atingiu uma sociedade salarial.

Logo, as comparações feitas nesta parte do trabalho são aproximações com base nos dados disponíveis sobre o período. Esses dados, porém, apesar de não serem contínuos, revelam que o processo de assalariamento na sociedade brasileira no período de 1920 a 1980 contribuiu decisivamente para a ampliação da cobertura da previdência social no país. A vinculação visceral entre trabalho assalariado e cobertura previdenciária pode ser notada em todas as fases significativas da estruturação do mercado de trabalho assalariado no período (SILVA, 2012, p. 264).

Diante do exposto, verificou-se na fase posterior à primeira LOPS que apenas as mulheres que auferissem remuneração conseguiram ingressar no RGPS à exceção das/os camponesas/es, religiosas/os e desempregadas/os anteriormente filiadas/aos ao RGPS. A categoria que posteriormente seria reivindicada pelas donas de casa seria a de “segurado facultativo”, derivada da concepção do “contribuinte em dobro”, e que abarcou primeiramente as/os religiosas/os. Nota-se, portanto, que as donas de casa permaneceram alijadas do sistema previdenciário, mas a partir da década de 1970 essas mulheres começaram a se organizar para o reconhecimento do trabalho doméstico que desempenham conforme tópico seguinte.

2.3 As lutas das donas de casa para o acesso à previdência social na década de 1970 e no Congresso Constituinte: uma história de mobilizações e fracassos

A análise dos tópicos anteriores demonstrou que o surgimento da primeira Lei Orgânica de Previdência Social não inovou no que refere ao acesso das donas de casa à previdência social. Ainda que essa política se baseie fundamentalmente na contribuição direta anterior, nem mesmo essa oportunidade foi dada às mulheres que se dedicam integralmente à esfera da reprodução social, evidenciando uma desvalorização do trabalho doméstico não remunerado e não reconhecimento da exploração a qual estão submetidas no sistema capitalista. Entretanto, verifica-se que os anos 1970 foram marcados por lutas das mulheres em prol da inclusão no sistema previdenciário, mas apesar dos esforços empreendidos, apenas

mais tarde conseguiram essa conquista¹¹¹. Além disso, ressalta-se que as mobilizações das donas de casa devem compreendidas no contexto do surgimento de um amplo movimento das mulheres e do feminismo no Brasil¹¹².

O movimento de mulheres surge no Brasil enquanto um ator político relevante, em meados da década de 1970 quando o país ainda vivia sob o regime militar. Este movimento integra as forças democráticas que lutavam contra o estado ditatorial, ao mesmo tempo em que inaugura no país uma nova frente de luta que amplia os conceitos de democracia e de igualdade, denunciando as discriminações sofridas pela mulher na esfera política, no trabalho, na família, denunciando a violência doméstica e a falta de acesso a saúde e aos direitos na esfera reprodutiva, dentre outros. O feminismo, enquanto uma proposta política de luta pelos direitos das mulheres, que já assumira grande relevância na Europa e nos Estados Unidos, desponta no Brasil propondo novas formas de organização como grupos de reflexão, coletivos de mulheres, centros de estudos em universidades, comitês em setores profissionais e produtivos (PITANGUY, s/d, p. 1).

Entendendo que os projetos e demais iniciativas de lei também são reflexos dos movimentos de lutas da sociedade em torno de um projeto societário mais justo, em que existem muitas forças em confronto, buscar-se-á apresentar as propostas do parlamento brasileiro sobre o acesso à previdência social para as donas de casa que se gestaram na década nesse período de efervescência política. Preliminarmente, porém, vale recuperar a situação histórica do Congresso Nacional do ponto de vista da representatividade das mulheres e das propostas relativas à previdência social, no início da década de 1970, uma vez que se acredita que a participação política feminina no parlamento também interfira em propostas voltadas para as mulheres, embora não necessariamente signifique adesão ao feminismo.

Assim, de acordo com Azevedo e Rabat (2012), a 43ª Legislatura da Câmara dos Deputados (1967-1971) contou com apenas seis deputadas na Bancada Feminina¹¹³, porém a cinco parlamentares do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) – partido criado em 1965 de oposição ao regime militar – tiveram o mandato cassado em 1969 pelo Ato Institucional nº.

¹¹¹ Ressalta-se que, de acordo com Azevedo e Rabat (2012), já em 1945, houve o surgimento do Comitê de Mulheres pela Democracia e da Associação das Donas de Casa contra a Carestia no Rio de Janeiro, o que já era indicativo das lutas que estariam por vir nas décadas seguintes.

¹¹² Oliveira (2012) discorre sobre o empenho de poucas feministas para a conquista do direito ao voto no Brasil, que se consagrou no Código Eleitoral de 1932. O fato de se apontar a década de 1970 como um marco não significa que não tenha havido feminismo no país anteriormente, pois de fato, houve por influência dos movimentos sociais nos Estados Unidos e na Europa a exemplo da militante Bertha Luz. Todavia, após a conquista dos direitos políticos, a autora afirma que o país passou por um período sem grandes lutas feministas, o que foi alterado nos anos 1970. Entretanto, esta discussão sobre a história do feminismo no Brasil, embora importante, extrapola os objetivos dessa Dissertação.

¹¹³ Constituiu um avanço, todavia, comparativamente à realidade de apenas duas deputadas da 42ª Legislatura (1963-1967), Ivette Vergas (PTB/PSB-SP) – eleita para o terceiro mandato – e Necy Novaes (PTB/PR/PRP-BA), sem citar as legislaturas sem deputadas ou com apenas uma (AZEVEDO; RABAT, 2012).

05¹¹⁴. Apenas a deputada a Necy Novaes concluiu o mandato em 1971, sendo que esta fazia parte da Aliança Renovadora Nacional (Arena-BA), agremiação aliada à ditadura e criada em 1969 pelo Ato Institucional nº. 02¹¹⁵.

Azevedo e Rabat (2012) apontam que a deputada Necy Novaes defendeu a redução do tempo de aposentadoria das mães trabalhadoras assalariadas na ocasião do projeto de Constituição que deveria ser votado até o final de 1967. Embora a proposta tenha sido na direção dos direitos das mulheres, não se voltava para as mães não assalariadas, como as donas de casa que se dedicam integralmente aos afazeres domésticos, reforçando uma visão de previdência social apenas para as mulheres inseridas no mercado formal de trabalho.

A deputada Necy Novaes, durante Grande Expediente destinado a homenagear o Dia das Mães e o 59º aniversário de aparição de Nossa Senhora de Fátima, destacou o tratamento dado à mãe, que seria “a grande ausente da Constituição”. A deputada relata fato ocorrido durante discussão e votação do projeto de Constituição, quando defendeu proposta relativa à aposentadoria de mães trabalhadoras: “– Não sai da mente o quadro e o fato que testemunhei certa noite quando, na comissão especial encarregada de dar parecer às emendas à Constituição em vigor, sustentei a proposição que apresentei, propondo a redução do tempo de serviço para a aposentadoria das mães funcionárias públicas ou empregadas de empresas privadas. Às duas horas da madrugada, após minha defesa, a emenda foi submetida ao voto da comissão, com parecer contrário do nobre relator – glacial parecer (...)” (AZEVEDO; RABAT, 2012, p. 96).

Na 45ª Legislatura (1975-1979) da Câmara dos Deputados, apenas a deputada Lygia Lessa Bastos (Arena-GB) compunha a Bancada Feminina. Todavia, conforme Azevedo e Rabat (2012, p.102), “enquanto apenas uma única mulher exercia o mandato de deputada federal, a intensificação em geral dos movimentos sociais, especialmente dos sindicatos, veio acompanhada da maior vitalidade das ações femininas em luta por direitos”. Já no ano de 1975, alguns acontecimentos internacionais marcaram a luta contra as desigualdades de gênero: comemoração do Ano Internacional da Mulher pela Organização das Nações Unidas (ONU); realização da I Conferência Mundial sobre a Mulher, organizada pela ONU, na Cidade do México, com aprovação de moção – apresentada pela delegada Terezinha Zerbini – em prol da anistia no Brasil, o que culminou com o “Manifesto da Mulher Brasileira em favor da Anistia”.

¹¹⁴ As deputadas com mandato cassado foram as seguintes: Ivette Vargas, Lígia Douzel de Andrade, Maria Lucia Mello de Araújo, Júlia Steinbruch e Nysia Carone (AZEVEDO; RABAT, 2012).

¹¹⁵ Necy Novaes foi a única deputada da Bancada Feminina a exercer o mandato no período de 1971-1975, referente à 44ª Legislatura. Esteve na Câmara dos Deputados, portanto, em uma época de muitas conquistas dos direitos das mulheres conforme já apresentado (AZEVEDO; RABAT, 2012)

Além disso, naquele ano se destacaram no âmbito nacional os seguintes eventos: elaboração de “Carta das Mães” às autoridades do país em razão do custo de vida (carestia) e necessidade de creches; realização do 1º Encontro de Mulheres do Rio de Janeiro, do qual originou a criação do Centro da Mulher Brasileira; promulgação da Lei nº. 6.202, de 17 de abril, referente à possibilidade de regimes de exercícios domiciliares à estudante gestante; e lançamento, em 9 de outubro, da primeira publicação do jornal Brasil Mulher, voltado para anistia de presos e perseguidos políticos (AZEVEDO; RABAT, 2012).

Santos *et. al* (2004, p. 48) afirmam que “a passagem dos anos 70 para os anos 80, período de transição política, conhece um primeiro olhar Legislativo para a questão [dos projetos de lei sobre assuntos femininos ou ‘proposições femininas’]”, embora admitam que nos primeiros anos após a Constituição Federal de 1988 ainda “foram escassas as proposições sobre temas relacionados com a mulher” (idem, *ibidem*)¹¹⁶. Relatam que as proposições referentes à temática de trabalho e previdência social em relação às mulheres corresponderam à maioria das propostas do período de 1984-2004, totalizando 330 iniciativas de lei, correspondendo a 26,21% no universo de 1.259 proposições sobre as mulheres¹¹⁷. Em relação ao período mais amplo de 1964-2004, afirmam também o protagonismo das proposições femininas no parlamento brasileiro relativas à previdência social:

Algumas conjunturas parecem ter sido favoráveis à introdução da discussão parlamentar sobre a questão [das proposições femininas], a qual recebeu certa atenção em três momentos – *entre 1976 e 1979, entre 1981 e 1983 e entre 1989 e 1991*. Os períodos (transição de Geisel para Figueiredo; transição de Figueiredo para Sarney e Constituinte) correspondem a momentos de abertura política e/ou consolidação da ordem constitucional. [...] *Trabalho e previdência foram temas que atravessaram o período 1964-2004 como uma das constantes de manifestação do interesse parlamentar, reflexo das alterações estruturais do mercado de trabalho e da estrutura ocupacional da mão-de-obra. Quando se tratava de mulher no Parlamento, da ditadura até a redemocratização, o tema predominante era trabalho e previdência*. Nessa continuidade, algumas diferenças surgem na evolução do tipo de proposições sobre trabalho e previdência. Durante a ditadura militar e o período de transição, as questões sobre trabalho e previdência femininas eram consideradas predominantemente pela ótica tradicional do assistencialismo do estado paternalista. A exceção fica por conta da criação do INPS (1967) e a ampliação da assistência para o trabalhador rural (criação do INAMPS), que também revelam certos traços assistencialistas. No período atual, a questão parece ser abordada de forma diferente. Com a maior presença do movimento dos trabalhadores na discussão política e com a maior abertura

¹¹⁶ Os autores consideram ainda que “as cotas, em especial, parecem ter favorecido, a partir de 1995, o incremento verificado na apresentação de proposições legislativas sobre as mulheres” (SANTOS *et.al*, 2004, p. 50).

¹¹⁷ Para exemplificar, as proposições sobre as mulheres afetas aos direitos e conquistas da cidadania totalizaram 260 (20,65%), os de saúde corresponderam a 248 (19,70%), os de violência totalizaram 230 (18,27%), os sobre família um total de 133 (10,56%), os referentes a símbolos e homenagens um total de 32 casos (2,54%) e educação, 26 casos (2,07%).

desenvolvimento – também muito recente – à recepção de questões de gênero, aspectos diferentes sobre o trabalho feminino começam a aparecer, revelando parâmetros mais modernos de enquadramento da questão (SANTOS *et. al*, 2004, p. 51-52, grifos nossos).

Observa-se, portanto, que a previdência social é um direito historicamente perseguido pelas mulheres haja vista seu potencial de reparar as desigualdades de gênero mediante uma proteção social que considera sua inserção profissional no mercado de trabalho e/ou na dedicação integral aos encargos domésticos familiares. Ao mesmo tempo, porém, o excesso de proposições sobre previdência para mulheres pode expressar as resistências em aprová-las, o que faz com que as mesmas propostas sejam reinventadas e/ou reapresentadas.

O **Quadro 1** apresenta o histórico tortuoso de 13 (treze) Projetos de Lei (PLs) de iniciativa do Congresso Nacional ocorridas antes da promulgação da Constituição Federal de 1988 afetas às tentativas de inclusão das donas de casa no RGPS¹¹⁸. Apesar de terem como positivo o fato de terem buscado corrigir a injustiça legislativa do não reconhecimento da ocupação da dona de casa para fins de direitos previdenciários, a maioria das proposições trazidas pelos parlamentares reforçavam que o lugar da mulher é no espaço doméstico. Chama a atenção entre os PLs do **Quadro 1** a concordância em especificar que apenas as mulheres teriam o reconhecimento pela previdência social do trabalho doméstico não remunerado realizado na esfera da reprodução social, o que alude à divisão sexual do trabalho. Observa-se ainda que as propostas oscilaram entre a inclusão da dona de casa como segurada facultativa ou como trabalhadora autônoma, com predomínio da primeira opção.

Ressalta-se que a Câmara dos Deputados apresentou 10 (dez) propostas relativas às donas de casa, enquanto o Senado Federal interpôs apenas 3 (três) PLs sobre o tema da proteção social dessas mulheres no período analisado, revelando maior protagonismo da primeira casa legislativa. Ademais, as informações dos projetos da Câmara dos Deputados encontram-se detalhadas e em sua maioria em situação de fácil acesso por meio de site oficial, enquanto que no Senado os PLs desse período não são divulgados em seu interior teor.

¹¹⁸ Para esta Dissertação, não foi possível identificar bibliografia sobre os movimentos sociais específicos que possam ter participado da elaboração de cada uma das propostas de lei de inclusão das donas de casa no sistema previdenciário anteriores à Constituição Federal de 1988. Entretanto, supõe-se que as informações sobre entidades e militantes protagonistas dos direitos das mulheres no Congresso Constituinte, conforme se verá mais adiante, tenham influenciado também nesse período nas referidas proposições.

Quadro 1 – Projetos de Lei do Congresso Nacional anteriores à promulgação da Constituição Federal de 1988 referentes ao acesso das donas de casa à previdência social

(Continuação...)

Nº da proposição – Autoria Ementa	Resumo da proposta original
<p>PLC nº. 497, de 1975 – Deputado Francisco Amaral (NI/NI)¹¹⁹ Dá nova redação e acrescenta parágrafos ao artigo 161 da Lei Orgânica da Previdência Social, modificado pela Lei Nº. 5.890, de 8 de junho de 1973.</p>	<p>Prevvia a inclusão da possibilidade de as donas de casa, maiores de 18 anos, que não exercessem atividade remunerada, se filiarem facultativamente à previdência social juntamente com as/os ministras/os de confissão religiosa, membros de congregação religiosa e empregadas/os domésticas/os. Mencionava que os recolhimentos previdenciários seriam efetuados pela própria dona de casa.</p>
<p>Trechos da Justificação da proposta: “Restringe-se nossa proposição a permitir que também as Donas de Casa se filiem à Previdência Social, atendendo a sentida e velha reivindicação, de todo procedente. Hodiernamente, no mundo civilizado, dilarga-se a Previdência Social, visando abrigar sob seu pálio protetor toda a comunidade. No Brasil, através da Lei Complementar nº 11, já atingiu o meio rural. <i>Na Inglaterra, as contribuições pagas pelo segurado dão direito a que a esposa receba também a aposentadoria, por velhice, aos 65 anos de idade.</i> Na Itália, as Donas de Casa são seguradas na Previdência Social, mediante contribuição própria. A Assembleia Francesa discute o assunto presentemente para atribuir às Donas de Casa a mesma faculdade” (grifos nossos).</p>	
<p>PLC nº. 845, de 1975 – Deputado Marcelo Linhares (Arena) Altera a redação do artigo 161 da Lei Orgânica da Previdência Social, incluindo as donas de casa como contribuintes facultativas do INPS, e determina outras providências.</p>	<p>Prevvia a inclusão da possibilidade de, além das/os religiosos/as, as donas de casa, do sexo feminino, maiores de 18 anos e menores de 60 anos, que não possuam vínculo empregatício nem exerçam atividade remunerada, que se dediquem exclusivamente às tarefas do lar, se filiarem facultativamente à previdência social. Ademais, antevia os seguintes direitos: 1) <i>Aposentadoria por invalidez</i> após 12 (doze) contribuições mensais, estando ou não em gozo de auxílio-doença, quando forem consideradas incapazes ou insuscetíveis de reabilitação para o exercício de suas atividades peculiares ou independentemente de período de carência, quando, após ingressarem no regime desta lei, fossem acometidas por uma das moléstias relacionadas no então vigente item I, de § 2.0, do art. 64, da Lei nº 3.007, de 26 de agosto 1960 e 2) <i>Aposentadoria por Velhice</i>, após haverem realizado 60 (sessenta) contribuições mensais, a contar da data de filiação, e completarem 60 (sessenta) anos de idade. O PL determinava que o <i>valor do benefício</i> seria igual a 70% do salário mínimo local vigente à data do implemento da condição, acrescido de 1% para cada ano completo de contribuição, até o máximo de 30% , arredondando-se o total obtido para a unidade de cruzeiro imediatamente posterior. Além disso, mencionava que as aposentadorias por invalidez ou velhice para as donas de casa poderiam ser acumuláveis ao valor da pensão a que essas mulheres pudessem fazer jus quando beneficiárias de segurado da previdência social. <i>Todavia, os benefícios concedidos na forma desta lei cessariam pela morte da segurada.</i> Sobre os <i>recolhimentos previdenciários</i>, prevvia uma contribuição para a previdência social igual a 3% do salário mínimo regional.</p>

¹¹⁹ Após a Constituição Federal de 1988, o deputado Francisco Amaral (NI/NI) apresentou o PLC nº. 2921/1989.

(Continuação...)

Nº da proposição – Autoria Ementa	Resumo da proposta
<p>Trechos da Justificação da proposta: “A realidade da previdência social assenta-se, hoje, no princípio de congregar em seu campo de atuação todo o contingente humano do País. O objetivo a atingir é, pois, a universalização da previdência social, ou seja, a assistência a todas as camadas da população, indiscriminadamente. Na consecução do bem comum – princípio objetivo do Estado - todos devem, evidentemente participar, de forma efetiva, dos benefícios sociais da cultura material e espiritual. Os benefícios que ora propomos para as donas-de-casa são resultantes da realidade nacional profundamente vivida. São elas, no plano doméstico, elementos essenciais à dinâmica do esforço produtivo. O amparo lhes será assegurado como cidadãs que, no trabalho do lar, diariamente, oferecem todas as suas forças pela subsistência da prole, inclusive como imperativo legal, que lhes cabe ao lado de seu companheiro, no dever de alimentar, educar e encaminhar os filhos para integração na sociedade. Entendemos deva sua contribuição ser lançada em 3% (três por cento) do salário mínimo da região, por nos basearmos no sistema contributivo do seguro social brasileiro, ao tempo em que atendemos ao preceituado no parágrafo único do art. 165 da Constituição Federal, que impede a criação, majoração ou extensão de encargo, no seio da previdência social, sem fonte propiciadora de recursos necessários. Lembramos, de outro lado, que afora sua condição de dependente, na grande maioria, de contribuinte obrigatório, o tempo de recebimento do benefício é limitado pela idade da segurada. Justifica-se nosso entendimento porque se lhes conferirá, em condições especiais, o benefício da aposentadoria por invalidez ou velhice, não inerente ao elenco de prestações favorecedoras. do beneficiário de segurados, representando a referida parcela uma complementação do favor legal. Se à invalidez ou velhice advier, ainda, o estado de viuvez, a cumulação de valores ensejará melhores condições de subsistência, sem cunho de favorecimento ilegal, exatamente por guardarem correspondência com recolhimentos independentes, destinados a atender elementos menos aquinhoados pela sorte”.</p>	
<p>PLS nº. 131, de 20/08/1975 – Senador Vasconcelos Torres</p> <p>Inclui a dona de casa entre os segurados facultativos da Previdência Social.</p>	<p>Detalhamento da proposta indisponível*.</p>
<p>PLC nº. 1475, de 4/11/1975 – Deputado Gamaliel Galvão (NI/NI)</p> <p>Dispõe sobre a proteção da previdência social, em favor das donas-de-casa.</p>	<p>Prevê a inclusão da possibilidade de as donas de casa, do sexo feminino, maiores de 18 anos e de qualquer condição civil, que não exerçam atividade remunerada, que se dediquem aos afazeres domésticos no próprio lar, se filiarem facultativamente à previdência social. Mencionava que as donas de casa que optassem pela filiação facultativa ao INPS teriam <i>direito a todos os benefícios e serviços devidos às/aos seguradas/os obrigatórias/os</i>. Sugeriu contribuição sobre a alíquota de 16% sobre a escala de salário-base de que tratava o art. 13 da Lei nº 5.390, de 8 de junho de 1973. A inscrição no RGPS se faria diretamente pelas interessadas, mediante a apresentação de qualquer documento de Identidade.</p>
<p>Trechos da Justificação da proposta: Achamos que a denominação ‘Dona-de-Casa’ seja a melhor definição, de toda a pessoa do sexo feminino que cuide exclusivamente das coisas do lar, sem receber remuneração de qualquer natureza. Também para evitar outras dúvidas, definimos na lei, que poderão ser filiadas, pessoas de sexo, feminino de qualquer condição civil, desde que não receba nenhuma vantagem financeira. Com os novos critérios para inscrição de trabalhadores adotados pelo INPS, e que passaram a vigorar a partir de 1º de outubro do corrente ano de 1975, alguns jornais, têm divulgado, que não mais sendo necessária a comprovação da atividade exercida, poderão as donas-de-casa se inscrever como trabalhadoras autônomas, declarando-se, costureiras, bordadeiras, cozinheiras, ou exercentes de outras atividades profissionais previstas na respectiva relação aprovada pelo INPS.</p>	

(Continuação...)

Nº da proposição – Autoria Ementa	Resumo da proposta
<p>Trechos da Justificação da proposta: (Continuação...) <i>Na, verdade, a legislação não permite tal artifício. [...] Evidentemente a atividade das donas-de-casa não se enquadra na definição de trabalhador autônomo.</i> Dessa forma, as que se inscreveram como costureiras, bordadeiras ou cozinheiras autônomas, sem o serem, estarão incorrendo na prática de ato ilícito, o que as impedirá, no momento oportuno, de receberem o benefícios e serviços assegurados pelo INPS, cancelamento da sua inscrição e não devolução das contribuições pagas. A questão exige, entretanto, hoje mais do que antes, equacionamento adequado e definição clara. Este, segundo entendemos, só poderá ser alcançado mediante expressa autorização legal para que as donas-de-casa, se inscrevam facultativamente, como seguradas do INPS, tal como já ocorre, presentemente, em relação aos ministros de confissão religiosa membros de congregação religiosa. Outro não é, portanto, o objetivo e a orientação do presente projeto de Lei. Atende, por outro lado, a proposição, antigo anseio das donas-de-casa brasileiras que no lar, cuidando dos filhos, do marido, dos pais, irmãos, ou sobrinhos, e de inúmeros afazeres domésticos, exercitam trabalho contínuo e estafante que deve ser reconhecido e compensado pelos poderes públicos. Este Projeto de Lei é também, mais uma homenagem que se presta à Mulher Brasileira, neste ano de 1975, quando em todo o mundo, se está homenageando o valor da mulher. Nada melhor, do que se homenagear, a valorosa dona-de-casa, a que mais trabalha; a que mais se dedica; a que mais sofre; a que nunca tem férias; descanso semanal, horário de trabalho, domingo, feriado, dia santo, com um fato concreto, com uma lei, como a que agora, estamos apresentando, dando proteção efetiva, a todas as donas-de-casa, incluindo-as como beneficiárias do sistema de previdência social brasileira. Cumprimos assim, mais uma vez nosso dever, de representante do povo, dentre o qual se destaca de maneira expressiva, as donas-de-casa, que muito nos auxiliaram, a estar aqui, nesta Câmara Federal, eleito pelo seu voto direto, pessoal e secreto, sob a legenda do MDB, cuja filosofia política administrativa e social, é, evidentemente, representar os anseios, as angústias e as necessidades da coletividade brasileira, da qual a mulher, a dona-de-casa, é uma das parcelas mais sacrificadas e importantes da sociedade em que vivemos, e que precisa e merece a maior e melhor atenção dos poderes públicos” (grifos nossos).</p>	
<p>PLC nº. 4840, de 1981 – Deputado Góia Júnior</p> <p>Altera a redação do § 19 do art. 5º da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960 - Lei Orgânica da Previdência Social.</p>	<p>Prevê a equiparação das mulheres de prendas domésticas, que trabalhassem exclusivamente no lar, bem como aos trabalhadores autônomos, os ministros de confissão religiosa e os membros de institutos de vida consagrada ou de congregação ou ordem religiosa, estes quando por elas mantidos, salvo se: a) filiados obrigatoriamente à previdência social em razão de outra atividade; b) filiados obrigatoriamente a outro regime oficial de previdência social, militar ou civil, ainda que na condição de inativo.</p>
<p>Trechos da Justificação da proposta: “Embora muito pouco valorizado, em função de urna tradição cultural machista e sem qualquer fundamento social, o trabalho doméstico, exercido diuturnamente pelas donas-de-casa, é de capital importância para a organização familiar. Em verdade, a mulher de prendas domésticas desempenha papel essencial para sua família, organizando a casa e todos os serviços a ela atinentes, como alimentação, arrumação do lar, cuidados com os filhos e uma série de outras atividades suplementares. Por conseguinte, tão importante quanto o trabalho da mulher que tem emprego fora de casa, é o serviço desenvolvido pela dona-de-casa sem qualquer contra-prestação pois tal atividade - inadmissivelmente em nosso tempo - é considerada uma obrigação, um dever indeclinável da mulher. Nesse contexto, temos para nós ser de justiça que a dona-de-casa, que trabalha exclusivamente no lar, possa ser segurada do INPS, equiparada ao trabalhador autônomo, a fim de que possa gozar dos benefícios previdenciários, particularmente da aposentadoria. Para esse efeito, preconizamos a necessária alteração no texto da Lei Orgânica da Previdência Social. Deixamos de indicar a fonte de custeio total da medida, eis que esta obviamente estará incluída nas próprias contribuições previdenciárias das novas seguradas”.</p>	

(Continuação...)

Nº da proposição – Autoria Ementa	Resumo da proposta
<p>PLS nº. 66, de 29/04/1982 – Senador Orestes Quércia</p> <p>Faculta às donas de casa a filiação à previdência social.</p>	<p>Detalhamento da proposta indisponível*.</p>
<p>PLS 14/1983, de 11/03/1983 – Senador Nelson Carneiro</p> <p>Dispõe sobre a inclusão das donas-de-casa nos planos de previdência social, na condição de seguradas facultativas.</p>	<p>Detalhamento da proposta indisponível*.</p>
<p>PLC 115, de 1984 – Deputado Francisco Libardoni (MDB)</p> <p>Dispõe sobre a filiação facultativa da dona de casa ao regime da Previdência Social.</p>	<p>Detalhamento da proposta indisponível¹²⁰.</p>
<p>PLC 129, de 1985 – Deputado Pacheco Chaves (PSD/SP)</p> <p>Altera a Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, para incluir a dona-de-casa entre os segurados facultativos da Previdência Social.</p>	<p>Detalhamento da proposta indisponível¹²¹.</p>
<p>PLC 6778, de 1985 – Deputado José Carlos da Fonseca (PDS/ES)</p> <p>Dispõe sobre a inclusão facultativa da dona-de-casa, sem vínculo empregatício, nos planos da Previdência Social.</p>	<p>Prevê a inclusão da possibilidade da dona de casa, considerada a mulher que exerce atividade doméstica, sem qualquer vínculo empregatício ou fonte de rendimento, como segurada da Previdência Social, aplicando-se lhes as disposições previstas em lei para os segurados facultativos. Tal filiação facultativa não prejudicaria a condição a dona-de-casa como dependente de segurado obrigatório da Previdência Social.</p>
<p>Trechos da Justificação da Proposta: “A Previdência Social brasileira, a exemplo do que já ocorreu em vários países, englobará, inarredavelmente, como filiados, todos os cidadãos, ainda que isto seja feito de maneira paulatina. A finalidade da Previdência só será idealmente concretizada se, de um lado, todos os brasileiros tiverem acesso aos benefícios dela decorrentes, e, de outro lado, houver a certeza da receita suficiente para o cumprimento dos objetivos. Muitos são os que, ainda, não se ligaram ao sistema, como, por exemplo, parte da classe dos trabalhadores rurais, cuja desvinculação se prende à incapacidade de contribuição com a receita necessária, a fonte vital para funcionamento do sistema. No entanto, há classe das donas-de-casa que pode, sem embargo, se vincular, de maneira facultativa, incluindo-se no âmbito da proteção previdenciária e contribuindo, devidamente. Sua vinculação só trará vantagens, com aumento da receita sem significativos acréscimos de despesa, se considerar que a classe já pode ser segurada dependente. A falta de vínculo empregatício da dona-de-casa não pode servir de discriminação ao seu registro como segurada, pois, em que pese ser seu trabalho de caráter anônimo e não remunerado, pois ocorrente no recesso do lar, é notório que o mesmo se constitui em viga mestra da instituição familiar, <i>cellula mater</i> da sociedade”.</p>	

¹²⁰ Descobriu-se a existência desse PLC por meio do livro organizado pelo Senado sob a designação de “Proposições legislativas sobre questões femininas no Parlamento Brasileiro – 1826-2004” da Coleção Memória Legislativa às páginas 196-197. Não foram encontradas informações no site da Câmara dos Deputados.

¹²¹ Idem à justificativa da nota de rodapé anterior. Conferir páginas 200-201 daquela obra.

(Continuação...)

Nº da proposição – Autoria Ementa	Resumo da proposta
PLC 742, de 1986 – Deputada Júnia Marise (PMDB/MG)	Previa a inclusão da dona de casa à previdência social na qualidade de segurado facultativo, desde que não fosse filiada de qualquer regime de previdência social.
Acrescenta item ao § 19 do art. 59 da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960 - Lei Orgânica da Previdência Social, dispondo sobre a filiação da dona de casa à Previdência Social.	
<p>Trechos da Justificação da Proposta: A filiação da dona-de-casa ao regime da Previdência Social é uma medida que vem sendo aguardada há longos anos. É imprescindível concretizá-la uma vez que muitas mulheres que exercem atividades, única e exclusivamente, no lar, estão desprotegidas no tocante à previdência social, por não- ter a condição de segurada ou beneficiária de regime previdenciário. Podemos avaliar a importância das atividades do lar desempenhadas pela mulher, em particular a mulher casada, não só nas questões materiais de manutenção da casa, mas, especialmente, na formação e orientação dos filhos. A sua participação no aprimoramento das relações familiares e sociais tem um extraordinário valor. Os trabalhos domésticos são equiparados a uma atividade remunerada. O êxito de uma família depende da conjugação de esforços, em particular, de um lado, a atividade profissional do marido e, de outro, o trabalho executado exclusivamente no lar pela dona-de-casa. Evidentemente, uma série de situações pode ser levantada com relação à dona-de-casa, desde aquela solteira com encargos de família, até aquela que trabalhava e teve de deixar o emprego, não só por exigência do marido, mas, em muitos casos, em razão de política de empresa, que não aceita em seus quadros mulheres casadas. O homem ao casar-se, reúne os amigos, e promove uma despedida de solteiro, enquanto a mulher, ao casar, ainda nos dias de hoje, e despedida do emprego¹²². [...] Vimos assistindo, não obstante, à superação de preconceitos em relação ao trabalho da mulher fora do lar, e muitas daquelas que deixaram os empregos, por ocasião do casamento ou do nascimento dos filhos, já retornam ao mercado de trabalho para o exercício de atividade remunerada. Assim, a permissão de filiação facultativa ao regime da Previdência Social, enquanto dona-de-casa tão-somente, redundará na subsistência de laços previdenciários de tal sorte que, recolhendo as suas contribuições, à semelhança dos segurados autônomos, poderá a mulher usufruir dos benefícios concedidos pela Previdência Social aos seus segurados. E a seguridade social, que todos nós desejamos, estará mais próxima da sua implantação, em razão do ingresso dessa nova massa de segurados no sistema previdenciário”.</p>	
PLC 77, de 1987 – Lúcia Braga (PFL/PB)	Previa a inclusão como beneficiária da previdência social a dona-de-casa que viesse a exercer emprego ou atividade remunerada a partir do reconhecimento do tempo de serviço prestado em seu lar para efeito de concessão de benefícios previdenciários.
Acrescenta dispositivo ao art. 2º. da Lei nº. 3.807, de 26 de agosto de 1960, para garantir à trabalhadora o direito de computar tempo de serviço prestado ao lar, na condição de “dona-de-casa”.	
<p>Trechos da Justificação da proposta: “Nestas três últimas décadas, a preocupação predominante entre os formuladores de nossa política social tem sido a de universalizar o alcance da Previdência Social. [...]Entretanto, distorções ainda existentes precisam ser erradicadas, porque sua continuidade, além de inviabilizar os esforços tendentes à modernização e aperfeiçoamento da Previdência Social compromete seriamente o conceito da entidade. Exemplos de tais distorções observamos no não reconhecimento de certas atividades, para efeito de contagem de tempo de serviço. É o que ocorre, principalmente, com os rurícolas ,e donas-de-casa que passam a exercer atividade que os submetem ao regime da Lei Orgânica da Previdência Social. Se considerarmos que, para boa parcela de nossa gente, o fluxo normal da vida profissional inicia-se por um estágio no campo ou no lar, concluiremos que a falha legislativa acima comentada constitui forte fator de limitação para a Previdência Social, e que, sem a correção desse defeito, ser-nos-á impossível imprimir maior equidade àquela forma de assistência aos trabalhadores brasileiros”.</p>	

¹²² Após essa afirmação, a Deputada Federal citou um trecho da página 182 do texto de autoria de Ruth Bueno do artigo publicado na Revista Jurídica, nº. 112, sob o título, "A mulher na década de 70", que faz alusão à divisão sexual do trabalho.

(Conclusão)

Nº da proposição – Autoria Ementa	Resumo da proposta
PLC nº. 934, de 14/09/1988 – Deputado Francisco Amaral (PMDB/SP)	Previa a inclusão da possibilidade de as donas de casa se filiarem à previdência social como segurada autônoma.
Autoriza a filiação à Previdência Social da dona de casa.	
Trechos da Justificação da Proposta: “Em mais de uma oportunidade tentamos legislar sobre a dona-de-casa, a fim de assegurar-lhe o direito de, se filiar, à Previdência Social sem, entretanto, lograr êxito em tais iniciativas. Já agora, entretanto, a nova Constituição que estamos elaborando dispôs sobre o assunto de modo que se nos cumpre desde logo, disciplinar, mediante lei ordinária, a matéria, como o faz o presente projeto”.	

Elaboração: própria. Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal.

NOTA: (*) Não foi localizada a justificação da proposta.

Nota-se ainda que a maioria dos projetos não previu uma alíquota de contribuição reduzida para as donas de casa com exceção do PLC nº. 845, de 1975, do deputado Marcelo Linhares (NI/NI) e do PLC nº. 1475, de 1975, do deputado Gamaliel Galvão (NI/NI). De acordo com o primeiro projeto, a contribuição para a previdência social seria igual a 3% do salário mínimo regional¹²³, mas seria intransferível. No segundo caso, foi sugerida uma contribuição 16% sobre a escala de salário-base de que tratava o art. 13 da Lei nº 5.390, de 8 de junho de 1973. Dessa forma, tais PLs – sobretudo o primeiro – já indicavam a necessidade de uma alíquota diferenciada para assegurar as condições efetivas de recolhimentos previdenciários pelas donas de casa. Outra diferença entre esses projetos era o fato de que o primeiro previa apenas os benefícios previdenciários por ocasião de invalidez e velhice (com exigência de 12 contribuições e 90 contribuições, respectivamente), enquanto o outro PLC nº. 1475/1975 assegurava todos os direitos que as/os seguradas/os obrigatórias/os dispunham.

Destaca-se o avançado PLC nº. 77/1987 de iniciativa da Deputada Lucia Braga (PFL/PB), que almejava garantir à trabalhadora o direito de computar o tempo de serviço prestado ao lar, na condição de dona de casa¹²⁴. Dessa forma, as trabalhadoras que se inserissem no mercado de trabalho poder-se-iam ter contabilizado o tempo dedicado aos afazeres domésticos no âmbito familiar. Essa é considerada uma iniciativa de lei com perspectiva avançada, para uma época em que sequer a dona de casa poderia contribuir com a

¹²³ Também chama a atenção a justificação da proposta do PLC nº. 845/1975 em que o deputado Marcelo Linhares (NI/NI) mencionou a situação inglesa, discutida no Capítulo 1, em que a dona de casa teria direito a uma aposentadoria em decorrência das contribuições realizadas pelo marido; isto é, não estaria assegurada apenas na ocasião de óbito do segurado.

¹²⁴ A deputada supracitada foi eleita também para a 49ª Legislatura (1991-1995) da Câmara dos Deputados e vivenciou a experiência histórica para época de uma Bancada Feminina composta por 30 (trinta) deputadas incluindo-a (AZEVEDO; RABAT, 2012). Essa ampliação das mulheres no parlamento brasileiro representou uma conjuntura favorável para iniciativas de lei voltadas para as trabalhadoras na fase posterior à Constituição. Diante disso, essa deputada, quando partidária do PDT/PB, apresentou proposta semelhante ao PLC nº. 77/1987 com o PLC nº. 1.038, de 31/5/1991.

previdência social. Isto é, se nem na lógica contributiva do seguro social a dona de casa possuía direitos previdenciários como segurada, defender a possibilidade de considerar como tempo de serviço o período dedicado exclusivamente às tarefas domésticas pode ser tomado como revolucionário para aquele contexto, sobretudo, mas ainda nos dias atuais.

Segundo Pitanguy (s/d), a década de 1980 também foi marcante na organização política das mulheres pelo contexto de reabertura política no país, que propiciou a criação de conselhos da mulher nos estados de Minas Gerais e São Paulo em 1982. A partir dessas iniciativas estaduais, avolumaram-se nos movimentos de massa das “Diretas Já” as lutas em prol da criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), o que se concretizou pela Lei nº. 7.353, de 29 de agosto de 1985.

Silva (2011b), apoiada em Moema Viezzer, indica que o 1º Encontro Nacional de Educação Popular e Movimento de Mulheres, realizado em novembro de 1985, em Piracicaba, em São Paulo, marcou a organização das mulheres para participação futura no Congresso Constituinte. Nesse evento, organizado pela Rede Mulher de Educação, “compareceram inúmeras mulheres vinculadas a diversas associações de bairros, igrejas, clubes e *entidades de donas de casa*, representando 21 estados da federação, [e] deliberou-se pelo ‘engajamento feminino na questão da Constituinte’ gerando, posteriormente, um boletim intitulado ‘Nós e a Constituinte’” (idem, *ibidem*, p.134, grifos nossos).

Nessa direção, convém recuperar, como foi visto no **Quadro 1**, que a primeira proposta de *iniciativa de uma mulher* voltada para o acesso das donas de casa à previdência social ocorreu no contexto da década de 1980, quando os movimentos sociais se organizavam mais ativamente em prol de uma nova Constituição. O PLC nº. 7472 foi de iniciativa da parlamentar Júnia Marise Azeredo Coutinho (MDB-MG), em 1986, em seu segundo mandato como deputada federal (1983-1987)¹²⁵.

Segundo Azevedo e Rabat (2012), quatro acontecimentos foram marcantes, em 1986, a saber: 1) A CUT criou a Comissão da Questão da Mulher Trabalhadora; 2) a Central Geral dos Trabalhadores (CGT) realizou o I Congresso Nacional para Assuntos da Mulher; 3) a CNDM, promoveu, em 26 de agosto, o Encontro Nacional da Mulher pela Constituinte, em Brasília, que contou com a presença de 1.500 participantes e aprovou reivindicações que

¹²⁵ Para esta 47ª Legislatura, derivada da eleição de 1982, caracterizada pela volta do pluripartidarismo após a primeira lei da anistia, foram eleitas oito deputadas federais de quatro partidos políticos: Bete Mendes (PT-SP), Irma Passoni (PT-SP), Cristina Tavares (PMDB-PE) e Ivette Vargas (PTB-SP) (AZEVEDO; RABAT, 2012).. As deputadas eleitas foram: Bete Mendes (PT-SP), Irma Passoni (PT-SP), Cristina Tavares (PMDB-PE) e Ivette Vargas (PTB-SP) (AZEVEDO; RABAT, 2012).

seriam posteriormente entregues aos constituintes e 4) houve a eleição de parlamentares para compor o Congresso Constituinte.

Sobre a mobilização do CNDM para a participação das mulheres na Constituinte, contextualiza Pitanguy (s/d), que à época fazia parte do Conselho Deliberativo e que se tornou presidente deste Conselho de 1986 até 1989:

A campanha do CNDM pelos direitos das mulheres na nova constituição tem início em 1985 quando elaboramos nossa estratégia de atuação através de uma campanha nacional com os lemas *Constituinte Para Valer tem que ter Palavra de Mulher* e *Constituinte para Valer tem que ter Direitos da Mulher*. Organizamos uma grande articulação nacional ,envolvendo todos os Conselhos Estaduais de Direitos da Mulher. Conselhos Municipais, as mais diversas organizações de mulheres como trabalhadoras rurais, empregadas domesticas, trabalhadoras das centrais sindicais como a CGT, a CUT, associações profissionais, grupos feministas e movimentos sociais de todo o país. O CNDM visitou a todas as capitais onde, em parceria com os movimentos locais, conclamava as mulheres a apresentarem propostas para a nova constituição, participando deste momento crucial da vida política do país. Houve uma resposta extremamente positiva por parte da sociedade civil que encaminhou centenas de propostas, analisadas pela equipe técnica do CNDM e por uma comissão de mulheres advogadas que, de forma voluntária, apoiaram ao CNDM na elaboração de propostas para os Constituintes. No final de 1986, o CNDM organizou um grande encontro nacional em Brasília, no Congresso Nacional, para o qual se deslocaram centenas de mulheres de todas as regiões do país e na qual, com base nas propostas recebidas anteriormente e discutidas em plenário, foi aprovada a ***Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes***. Esta Carta, que é sem dúvida um documento histórico, apresenta as propostas das mulheres para uma ordenação normativa que traduzisse um patamar de igualdade entre homens e mulheres e afirmasse o papel do Estado na efetivação deste marco normativo (PITANGUY, s/d, p.1-2, grifos originais).

Portanto, o CNDM teve um protagonismo na mobilização e aglutinação das reivindicações das mulheres. A mencionada *Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes* discorria sobre os seguintes eixos, além dos princípios gerais: 1) família; 2) trabalho; 3) saúde; 4) educação e cultura; 5) questões nacionais e internacionais e 6) violência. Este documento foi entregue por Pitanguy ao presidente do Congresso Constituinte, o Deputado Ulisses Guimarães, na sessão plenária de inauguração do Congresso Constituinte no dia 26 de março de 1987, quando a presidência da mesa estava com a constituinte Cristina Tavares¹²⁶. Esta Carta também encaminhada no mesmo dia às Assembleias Legislativas dos estados da federação (AZEVEDO; RABAT, 2012; PITANGUY, s/d). Ressalta-se que a partir desse dia, o movimento das brasileiras na Constituinte ficou conhecido como “*O Lobby do Batom*”.

¹²⁶ De acordo com Azevedo e Rabat (2012), em 1º de fevereiro de 1987 já havia sido instalado o Congresso Nacional Constituinte.

A partir deste momento tem início este grande movimento de luta pelos nossos direitos na constituição que ficou conhecido como *O Lobby do Batom*. [...] *O Lobby do Batom* foi um movimento de sensibilização dos deputados e senadores sobre a relevância de considerar as demandas das mulheres para a construção de uma sociedade guiada por uma Carta Magna verdadeiramente cidadã e democrática. De 1996 a 1988, o CNDM, juntamente com representações de organizações diversas de direitos das mulheres da sociedade civil, visitou quase que diariamente as lideranças e os diversos deputados, conversando, apresentando dados, estatísticas, testemunhos, denúncias, propostas. Circulávamos pelo Congresso Nacional de gabinete em gabinete, incorporadas a este grande fluxo de pessoas representando as mais variadas expressões da sociedade brasileira que enchia os corredores daquela Casa, que depois de 21 anos de um regime totalitário tinha o compromisso histórico de restaurar os alicerces legais da democracia, da justiça social e da igualdade de gênero, raça e etnia (PITANGUY, s/d, p.1-2, grifos originais).

Ao discorrer sobre a participação das mulheres no Congresso Constituinte, Silva (2011b) aponta o grande desafio que se lhes impunham, indicando que as donas de casa estavam entre aquelas com grande atraso no campo dos direitos sociais:

Do ponto de vista estrutural, as mulheres brasileiras, quando começaram a se articular para reivindicar participação e inclusão de direitos [no Congresso Constituinte], estavam sob a égide de legislações constitucional e infraconstitucional profundamente androcêntricas e sexistas, no âmbito das quais as mulheres não eram reconhecidas como cidadãs plenas, valendo destacar que a situação das camponesas, empregadas domésticas e *donas de casas* se configurava como ainda mais excludente (SILVA, 2011b, 99-100, grifos nossos).

Chama a atenção que a *Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes* não possuía um tópico específico para tratar de previdência social, mas as reivindicações afetas a esta política estavam concentradas, sobretudo, no subtítulo “trabalho”¹²⁷ e havia uma em “saúde”. Em relação a este segundo tópico, apenas constava no que tange à previdência a “garantia a todos os cidadãos, homens e mulheres, contribuintes ou sujeitos de direito, da igualdade de tratamento em todas as ações da Previdência Social” (Trecho da Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes. 1987. IN: AZEVEDO; RABAT, 2012, p. 147). Convém para os propósitos desta Dissertação apontar as reivindicações da Carta contidas no tópico “Trabalho”, uma vez que encontram ressonância com os direitos previdenciários.

A legislação trabalhista usando por base o princípio constitucional de isonomia deve garantir:

¹²⁷ Talvez a justificativa para essa escolha tenha sido reforçar a concepção de “trabalho” como todas as atividades desempenhadas pelas mulheres.

- 1 – Salário igual para trabalho igual;
- 2 – Igualdade no acesso ao mercado de trabalho e na ascensão profissional;
- 3 – *Extensão dos direitos trabalhistas e previdenciários de forma plena às empregadas domésticas e às trabalhadoras rurais;*
- 4 – *Igualdade de tratamento previdenciário entre homens e mulheres,* devendo ser princípio norteador da legislação trabalhista a proteção à maternidade e ao aleitamento através de medidas como:
 - a garantia do emprego à mulher gestante;
 - extensão do direito à creche no local de trabalho e moradia para as crianças de 0 a 6 anos, filhos de mulheres e homens trabalhadores;
- 5 – Estabilidade para a mulher gestante;
- 6 – Licença ao pai nos períodos natal e pós natal;
- 7 – Licença especial às pessoas no momento da adoção, sem prejuízo do emprego e do salário independentemente da idade do adotado;
- 8 – *Proteção à velhice com integralidade salarial em casos de aposentadoria ou pensão por morte;*
- 9 – Eliminação da idade para prestação de serviços públicos;
- 10 – *Direito do marido ou companheiro a usufruir dos benefícios previdenciários decorrentes da contribuição da esposa ou companheira;*
- 11 – *Extensão dos direitos previdenciários dos trabalhadores urbanos aos trabalhadores rurais, homens e mulheres;*
- 12 – *Direito de aposentadoria especial aos trabalhadores rurais: 50 anos de idade para as mulheres e 55 anos para os homens, bem como aposentadoria por tempo de serviço aos 25 anos para as mulheres e 30 para os homens, com salário integral;*
- 13 – Direito de sindicalização para os funcionários públicos;
- 14 – *Salário-família compatível com a realidade, extensivo aos menores de 18 anos* (Trecho da Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes. 1987. IN: AZEVEDO; RABAT, 2012, p. 146-147, grifos nossos).

Conforme se pode ver, ansiava-se pela ampliação de direitos previdenciários para as mulheres em equiparação aos homens e igualdade entre trabalhadoras/es urbanas/os e rurais. Porém, apenas o trabalho doméstico das empregadas domésticas foi apontado para o reconhecimento de direitos previdenciários sem alusão direta àquele realizado pelas donas de casa. Todavia, isso é indicativo das divergências na consolidação deste texto final. De acordo com Silva (2011b), a diferenciação de posicionamentos entre as mulheres se evidenciou no Congresso Constituinte quando “o movimento de mulheres reclama *aposentadoria para as donas de casa* e o movimento feminista entendendo que tal bandeira reforça o sistema patriarcal, questiona e reivindica outras vias de emancipação feminina” (idem, *ibidem* p. 55-56, grifos nossos)¹²⁸.

¹²⁸ Silva (2011b) esclarece que a expressão “movimento das mulheres” não necessariamente abarca o movimento feminista ou bandeiras de lutas do feminismo, o que faz com que nem sempre todas as mulheres em uníssono defendam os mesmos direitos, conforme afirma: “enquanto o movimento feminista, dado o seu caráter assumidamente político e filosófico, declara abertamente seu desejo de radicalizar a democracia, propugnando, de modo estratégico, pautas, discussões e questões que ao longo dos anos vão se convertendo em direitos, políticas e até mesmo em programas estatais ou de entidades não governamentais, adentrando, mais recentemente, em espaços abertos às novas ideias e visões de mundo, tais como universidades, núcleos e grupos de pesquisa, institutos, etc; o movimento de mulheres, por sua vez, de uma maneira geral, vincula-se às questões

Assim, tem-se que a participação das mulheres no Congresso Constituinte foi perpassada por ideais heterogêneos. Além disso, “não obstante todas agissem invocando uma identidade coletiva, a perspectiva e o lugar do qual emanavam suas vozes variavam consoante a classe, a cor, a etnia, a idade, a orientação sexual e a visão de mundo por elas abraçadas” (SILVA, 2001b, p. 217). Contudo, o ponto positivo é que as ações das mulheres eram impulsionadas pelo desejo de fazer o país avançar em suas lutas, razão pela qual atuaram conjuntamente.

Entretanto, embora a reivindicação de inclusão das donas de casa no sistema previdenciário não tenha constado na *Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes*, houve mulheres que protagonizaram essa luta. Nessa direção, a tese de doutoramento de Silva (2011b) traz contribuições muito pertinentes para esta Dissertação, apresentando o nome de duas mulheres que se destacaram naquela conjuntura histórica pela defesa dos direitos previdenciários das donas de casa¹²⁹, a saber:

Lúcia Pacífico Homem (MG): dona de casa, professora aposentada, presidente do Movimento das Donas de Casa e Consumidores de Minas Gerais, foi quem defendeu, na Constituinte, a emenda popular em prol da aposentadoria das donas de casa. [...] *Antônia Garcia* (BA): feminista, militante do movimento de mulheres, líder comunitária, membro-fundadora da AMPLA, Associação de Moradores de Plataforma-Salvador-BA, e da Federação das Associações de Bairro de Salvador- FABS. Teve importante atuação nas discussões sobre a Constituinte e na coleta de assinaturas em prol da aposentadoria das donas de casa (SILVA, 2011b, p. 117, grifos nossos).

De acordo com a opinião de Lúcia Pacífico Homem, em entrevista concedida à Silva (2011b), as mulheres na medida em que ouviam falar sobre a possibilidade de participarem de forma organizada politicamente do Congresso Constituinte, iam demonstrando grande interesse em representar os direitos das mulheres e/ou apoiarem aquelas que já haviam assumido esse compromisso:

Éramos formiguinhas fazendo trabalho de elefante! Conversando com um e com outra, fomos mostrando a importância de termos uma nação em que homens e mulheres tivessem os mesmos direitos, além é claro da proteção a situações que somente as mulheres vivem, como a gravidez, o parto, a amamentação, etc. Então, a gente sabe como foi algo que somente aconteceu

mais imediatas de sobrevivência sentidas pelas mulheres e seus familiares, bem como às lutas em busca de soluções para problemas concretos e mais específicos do cotidiano; tendendo a se dissolver, se dispersar ou se refluir após a consecução de seus objetivos” (idem, ibidem, p. 54).

¹²⁹ Silva (2011b) entrevistou para sua tese de doutoramento, entre outras, as duas mulheres citadas que defenderam os direitos das donas de casa no Congresso Constituinte. As falas concedidas nas entrevistas serão reproduzidas conforme a versão original daquele estudo haja vista relevância para o presente estudo.

por força da presença das mulheres lá em Brasília e pelo apoio e movimentação das que não foram para lá mas ficaram trabalhando muito em seus municípios, seus estados, enfim. Em Minas Gerais cada mulher que ouvia falar e entendia o papel da Constituinte dizia “temos que ter nossos direitos nesta Lei Maior”, “precisamos mudar o Brasil com o apoio das mulheres” (Resposta concedida em entrevista a Lúcia Porfírio Homem. In: SILVA, 2011b, p. 219).

Acerca desse momento histórico, Silva (2011b) também apresenta o resultado da entrevista que fez a mais uma protagonista dos direitos das donas de casa no Congresso Constituinte, Antônia Garcia, que disse que a luta pela aposentadoria para essas mulheres mobilizou sua participação do Congresso Constituinte:

(...) aqui na Bahia, especialmente em Salvador, houve toda uma mobilização, porque existia, no caso da FABES, uma comissão de mulheres que puxava as lutas específicas, e nessas lutas específicas a questão das creches, os direitos das mulheres e a *questão da aposentadoria pra dona de casa era o que mais tocava, que mais mobilizava as mulheres populares* (...). Então por conta disto, para fazer pressão, a gente foi lá, como pode, como era possível, marcamos nossa presença, mostramos a nossa cara, fomos dizer o que queríamos, meio deslocadas, mas fomos, chegamos naquele lugar, naquele espaço tão grande, tão estranho para nós (...) e fizemos nosso lobby, contribuimos com a luta (Resposta concedida em entrevista a Antônia Garcia. In: SILVA, 2011b, p. 219, grifos nossos).

De acordo com Silva (2011b, p. 245), “o movimento de mulheres, a exemplo de sua intensa participação nas audiências públicas, também realizou grande esforço no sentido de elaborar e apresentar emendas relativas às suas reivindicações específicas”. Como resultado dessa luta, o conhecido *lobby do batom* apresentou quatro emendas populares, sendo que duas delas dedicavam-se aos direitos previdenciários das mulheres, razão pela qual convém detalhá-las¹³⁰. Silva (2011b) destaca, nesse sentido, a importância das mulheres terem se colocado como sujeitos políticos protagonizando a luta por direitos na Constituinte.

A primeira proposta de Emenda Popular (PE) (nº. 19-9) voltava-se especificamente à possibilidade de aposentadoria para as donas de casa mediante contribuição direta anterior e reuniu 132.528 assinaturas no país sob a organização das seguintes entidades responsáveis: Federação das Associações de Bairro de Salvador (FABS)-BA, Associação de Moradores de Plataforma (AMPLA) Salvador-BA, Associação de Mulheres de Cosme de Farias (AMCF) Salvador-BA, com o apoio dos constituintes Siqueira Campos, Cunha Bueno e 14 entidades (SENADO FEDERAL, 1988; SILVA, 2011b).

¹³⁰ As outras duas emendas populares versavam de forma mais abrangente sobre os “Direitos da Mulher” (Emenda Popular nº. 20) e “Aborto e saúde da mulher” (Emenda Popular nº. 65).

Apesar do avanço da elaboração desta PE nº. 19 – apresentada no plenário do Congresso Constituinte, em 13/8/1987 –, de acordo com Silva (2011b), esta proposta não foi consensual entre as feministas. Nesse contexto, Antônia Garcia narra sobre as posições contrárias das mulheres em relação à aposentadoria para as donas de casa:

Esta era uma questão importantíssima para as mulheres das camadas populares. (...) Porém, não tinha tanta ressonância entre as feministas brasileiras, até porque, para estas, a aposentadoria da dona de casa era algo complicado. (...) Na verdade, este tema foi um divisor de águas com o feminismo. Mas não é que as feministas fossem contrárias a que as mulheres, isto é, as donas de casa, tivessem seus direitos. O problema é que elas falavam assim "com isto nós vamos estimular mais as mulheres para ficarem em casa", ou seja, elas temiam que as mulheres não pudessem se emancipar, que isto reforçasse a questão da mulher não poder exercer outras atividades, fora de casa, etc. (...) mas o movimento de bairro, de mulheres populares, achava que não, que ao contrário, as mulheres terem a garantia estatal de alguma autonomia ia ajudá-las a sair de casa, a se sentir mais libertas do jugo masculino (...) a gente pensava: "será que até na velhice temos que ficar subordinada", sabe? Aí a gente caiu em campo, a gente apresentou nossa realidade, que não era novidade para ninguém, mas tinha que ser colocada, tinha que ser discutida, a gente levou para a sociedade nossa luta, e saíamos atrás das assinaturas (...) E não tinha quem não assinasse, sabe? Todo mundo acha justo (Resposta concedida em entrevista a Antônia Garcia. In: SILVA, 2011b, p. 247).

Com base nesse relato, Silva (2011b) fez a seguinte análise, reiterando que a mobilização ao redor do direito à aposentadoria para as donas de casa suscitou debates sobre a emancipação das mulheres:

O relato demonstra a heterogeneidade do movimento de mulheres atuantes no processo constituinte, bem como evidencia tensões relativas aos interesses de classe que, evidentemente, também perpassam tal movimento, levando, portanto, a distintas reflexões e proposição acerca dos problemas que geram opressão e subordinação feminina. As declarações de Antônia Garcia indicam que, naquela oportunidade, mesmo correndo o risco de ser mal interpretado, até pelas próprias mulheres, as feministas não se furtaram de problematizar a histórica desigualdade de gênero, mediante a desmistificação de promessas legais que, aparentando serem favoráveis às mulheres das camadas economicamente inferiores, poderiam contribuir para a manutenção do status quo patriarcal (SILVA, 2011, p. 248).

Discorda-se aqui da posição de que as donas de casas não deveriam reivindicar uma aposentadoria, pois se acredita que as políticas sociais no capitalismo são também conquistas da classe trabalhadora, podendo atuar em direção à busca pela igualdade de gênero e conferir maior autonomia às mulheres, que historicamente, em sua maioria, só conseguem proteção social à sombra da condição de dependentes dos homens. Nessa direção, a PE nº. 19 trazia

como justificativa para a aprovação da aposentadoria para as donas de casa o fato de as mulheres afastarem-se do mercado de trabalho para se dedicarem aos encargos domésticos.

De acordo com Silva (2011b, p. 249), a supracitada emenda nº. 19-9 “teve como sua apresentadora e defensora, na tribuna do Congresso Constituinte, a professora e dona de casa mineira, presidente do Movimento das Donas de Casa e Consumidores de Minas Gerais-MDC, Lúcia Pacífico Homem”. Esta, por sua vez, contextualizou o momento histórico em que vivia o país:

O Brasil vivia uma crise, um momento delicado na economia, a inflação galopante, atingia a casa dos 95,2% em 1982, um ano antes da criação do MDC-MG. Era um ambiente economicamente insustentável, e o consumidor, ou melhor, a consumidora, era quem mais sofria com essa realidade. Então, enquanto cidadãs não dava para aceitarmos essa situação como simples observadoras, sem dela participar ou intervir. (...) aí *nos organizamos e criamos uma entidade civil de defesa do consumidor e dos direitos das donas de casa, reivindicando a inclusão da profissão “dona de casa” no sistema previdenciário.* (...) Fui chamada para apresentar e defender a emenda porque, além de ser presidente do Movimento das Donas de Casa e Consumidores de Minas Gerais, um grande exemplo de organização civil para fins coletivos e públicos, já na época, vinha acompanhando todo o processo de atividade para a realização dessa emenda, desde a concepção da ideia de recolher assinaturas para facilitar a aprovação quanto o próprio recolhimento. Daí, partimos para a coleta de assinaturas para levarmos o material aos constituintes. (...) e juntamente com o movimento popular da mulher (...) fizemos reivindicações justas e exequíveis para serem incluídas no novo Texto Constitucional de 1988 (Resposta concedida em entrevista à Antônia Garcia. In: SILVA, 2011b, p. 249, grifos nossos).

Apesar dos esforços das mulheres, os constituintes rejeitaram a emenda popular por julgarem que seria oneroso ao erário conferir às donas de casa a possibilidade de se tornarem seguradas da previdência social, deixando, assim, a essas mulheres o peso do ônus da desproteção social e ausência de qualquer reconhecimento social pelo trabalho que executam.

A emenda popular de número 19 (ou PE nº 00019-9) apresentou a proposta que visava "assegurar às donas de casa, no futuro texto constitucional, a possibilidade de se aposentarem pela Seguridade Social". Esta emenda, dentre as relacionadas às questões das mulheres foi a que mais obteve signatários, tendo ultrapassado a casa das cem mil assinaturas colhidas - pelo movimento de mulheres - junto à população em geral. Todavia, mesmo atendendo aos requisitos regimentais para sua admissão, e sendo tão socialmente legitimada, pela justeza de sua reivindicação e conteúdo, esta emenda não logrou êxito nos debates e votações finais [do Congresso Constituinte], pois sua não inclusão na Constituição se deu sob a justificativa da impossibilidade estatal de assumir tão elevado ônus orçamentário. Vale destacar que mesmo se tratando de uma emenda postulada pelo movimento

de mulheres de uma maneira geral, sua defesa e engajamento não se deu de modo pacífico entre as feministas (SILVA, 2011b, p. 247).

É absurdo constatar que mesmo essa PE sendo de certa forma tímida porque previa o direito a apenas um benefício previdenciário, a aposentadoria, mediante contribuição, isto é, pela lógica do seguro social, tenha sido recusada. Entende-se que não caberiam justificativas atuariais para negação desse direito às mulheres, pois as mesmas iriam efetuar contribuições, já que naquele momento não se falava ainda em benefício não contributivo para tais mulheres.

É interessante reproduzir ainda as duas outras respectivas falas de Antônia Garcia e Lúcia Pacífico, contidas na tese de Silva (2011b), uma vez que indicam que o não reconhecimento das atividades das donas de casa como sendo “trabalho” repercutiram no fracasso da emenda que possibilitava o ingresso delas ao RGPS:

Infelizmente não obtivemos o pleno êxito naquela época, pois apesar de termos coletado mais de cem mil assinaturas, era imensa a incompreensão por parte dos deputados sobre a questão do trabalho que a mulher realiza dentro de casa, sobre o valor deste trabalho e a necessidade de se reconhecê-lo para, pelo menos, garantir uma aposentadoria digna para as mulheres que realizam esta atividade. (...) era algo difícil de entrar na cabeça das autoridades, entende? Pois creio que estava tão naturalizada aquela velha história de que "lugar de mulher é em casa" e que as tarefas do lar ficou para a mulher mesmo, que parecia algo irreal ou até mesmo absurdo que o Estado tivesse que conceder uma contraprestação à dona de casa, através da aposentadoria. Mas pelo número de assinaturas, você percebe que não era tanto a população que resistia a isto, ao contrário, na verdade todo mundo se dizia favorável, era o poder público que argumentava que conceder aposentadoria a dona de casa iria levar o Estado à falência, uma coisa assim, imagine! (Antônia Garcia – militante do movimento de mulheres da periferia de Salvador / Resposta concedida em entrevista à Antônia Garcia. In: SILVA, 2011b, p. 277, grifos nossos).

(...) Foi uma luta. A gente estava muito confiante. Afinal, tanta gente concordava com a aposentadoria das donas de casa (...) e foi um trabalho espetacular para o qual a mulher mineira contribui grandemente. A gente saía às ruas e enquanto colhia assinaturas para a inclusão dos direitos do consumidor, também pedia para assinarem a favor da aposentadoria da dona de casa (...) Porém, apesar de todo o esforço, não foi, como queríamos, daquela vez. (Lúcia Pacífico – liderança do movimento das Donas de Casa de Minas Gerais). (Respostas concedidas em entrevista a Lúcia Pacífico. In: SILVA, 2011b, p. 277, grifos nossos).

A discussão sobre o fato de que é trabalho o que a dona de casa desempenha no ambiente doméstico foi feita no Capítulo 1, mas cabe brevemente refletir sobre a invisibilidade das atividades das donas de casa, que se dedicam do nascer ao pôr do sol ao serviço doméstico e cuidados com familiares. Assim, dizer que todo esse dispêndio de energia não é trabalho é, no mínimo, uma covardia, muitas vezes reproduzida pelo discurso

masculino, que caiu no gosto popular: “minha mulher não trabalha”. Embora aparentemente inofensivo, esse discurso deve ser rompido por ser reforçador das desigualdades de gênero.

A outra Emenda Popular (nº. 23-7) referente à previdência social versava sobre uma aposentadoria integral para as mulheres trabalhadoras após 25 anos de contribuição, tendo obtido 32.040 assinaturas mediante a organização das seguintes entidades responsáveis: Sindicato dos Operários nos Serviços Portuários de Santos, São Vicente, Guarujá e Cubatão-SP Sindicato dos Motoristas em Guindaste de Santos-SP Sindicato dos Empregados na Administração dos Serviços Portuários de Santos, com o apoio dos constituintes Del Bosco Amaral, Rita Camata e Siqueira Campos (SENADO FEDERAL, 1988; SILVA, 2011b). Essa EP pode ser vista como um avanço, porque significou o reconhecimento de milhares de brasileiras/os sobre a importância da redução do tempo de aposentadoria das mulheres como medida reparadora da divisão sexual do trabalho que as mantém como principal responsável pelos afazeres domésticos. Destaca-se da justificativa dessa proposta o seguinte trecho:

Dessa forma, o maior reconhecimento o ao papel da mulher em nosso País é o estabelecimento da sua aposentadoria integral após 25 anos de contribuição. Levando-se em conta que a vida útil da mulher, geralmente começa ainda em tenra idade, estendendo-se depois à vida adulta, quando além de trabalhar por dois ou mais períodos ainda tem sob sua responsabilidade as tarefas do lar, cuidado com os filhos, etc. Ampliando, de forma prática, o seu período de trabalho para quase 20 horas por dia, o que representa, inegavelmente grande desgaste físico. Quando se trata do desgaste excessivo no trabalho, deve-se considerar que várias categorias de trabalhadores masculinos já conseguiram vantagens como aposentadorias após 25 anos de contribuições, além de condições especiais de trabalho. Por isso, podemos afirmar que é injusta a generalização do tempo de aposentadoria para homens e mulheres, porque o esforço da mulher no lar tem que ser computado e respeitado, consoante a evolução da humanidade (SENADO FEDERAL, 1988).

Cabe recuperar que a primeira LOPS (Lei nº. 3807/1960) previa no Art. 32 a aposentadoria por tempo de serviço à/ao segurado que completasse 30 (trinta) e 35 (trinta e cinco) anos de serviço, respectivamente, com 80% do “salário de benefício”¹³¹ no primeiro caso, e, integralmente, no segundo. Posteriormente, a Lei nº. 5.890, de 8 de junho de 1973 manteve igualmente para homens e mulheres o tempo para aposentadoria por tempo de

¹³¹ Segundo Ibrahim, (2012, p. 560), “salário-de-benefício é o valor básico utilizado para cálculo da renda mensal dos benefícios de prestação continuada [da previdência social], exceto salário família, a pensão por morte, o salário-maternidade e os demais benefícios de legislação especial. Assim como o salário de contribuição, o salário de benefício é também[em base de cálculo, mas utilizada para abster-se o valor do benefício a ser pago ao segurado, enquanto aquele é base para quantificação da contribuição a ser recolhida pelo segurado. Não se deve confundir salário de benefício com a renda mensal do benefício. O salário de benefício é a base- de- cálculo sobre a qual incidirá a alíquota respectiva, definindo então o valor da renda mensal do benefício. O percentual é variável de acordo com o benefício e outros fatores”.

serviço aos trinta anos de serviço com valor igual a: a) 80% do salário-de-benefício, ao segurado do sexo masculino¹³²; e b) 100% do salário-de-benefício, ao segurado do sexo feminino.

A proposta do Congresso Constituinte de redução do tempo de serviço para as/os trabalhadoras/es se concretizou parcialmente no texto constitucional mediante a exigência para mulheres e homens de, respectivamente, 25 anos e 30 anos de tempo de serviço para obtenção da *aposentadoria por tempo de serviço*. Nesse caso, a aposentadoria seria reduzida em 70% do salário de benefício, mais 6% deste, para cada novo ano completo de atividade, até o máximo de 100% do salário de benefício aos 30 anos de serviço, se mulher, e 35 anos de serviço se homem. Todavia, 100% do salário de benefício não significaria necessariamente a percepção integral do que a mulher auferia antes de se aposentar. Entretanto, esse benefício foi extinto pela Emenda Constitucional nº. 20, de 1998, sendo ainda concedido apenas nos casos de direito adquirido.

Segundo Silva (2011b), é difícil afirmar com segurança quais deputadas na ocasião do Congresso Constituinte tiveram maior engajamento político com a luta das mulheres “em face da apresentação das emendas ligadas à condição feminina ter se dado em bloco [...], todavia, é possível perceber a partir de suas intervenções e/ou discursos, o maior envolvimento e/ou a posição adotada por algumas delas” (idem, *ibidem*, p. 229-230).

Entretanto, Azevedo e Rabat (2012) afirmam que as constituintes, vistas de um modo geral, tiveram uma atuação intensa e, para fortalecer esse argumento, apresentam um gráfico comparativo¹³³ do quantitativo de pronunciamentos por cada uma das 26 constituintes¹³⁴ por temática. Dessa forma, evidenciaram que algumas deputadas se manifestaram mais do que outras, mas, no conjunto, é de se ressaltar o papel delas. Chama ainda a atenção que a maioria dos discursos voltaram-se para a previdência social, reforçando a importância dessa política no contexto das desigualdades de gênero.

¹³² De acordo com a redação dada pela Lei nº 6.210, de 1975 ao Art. 10, § 1º da Lei nº. 5.890/1973 houve a seguinte alteração: “Para o segurado do sexo masculino que continuar em atividade após 30 (trinta) anos de serviço, o valor da aposentadoria, referido no item I [80% do salário de benefício], será acrescido de 3% (três por cento) do salário-de-benefício para cada novo ano completo de atividade abrangida pela previdência social, até o máximo de 95% (noventa e cinco por cento) desse salário aos 35 (trinta e cinco) anos de serviço”.

¹³³ Apesar da tentativa da pesquisadora, não foi possível reproduzir de forma legível o gráfico citado, mas este se encontra à página 136 do texto de Azevedo e Rabat (2012). Em outras partes do texto, também é possível consultar alguns discursos das constituintes e quantitativo de propostas feitas por cada uma delas.

¹³⁴ Nomes das constituintes: Abigail Feitosa, Anna Maria Rattes, Benedita da Silva, Beth Azize, Bete Mendes, Cristina Tavares, Dirce Tutu Quadros, Eunice Michiles, Irma Passoni, Lídice da Mata, Lúcia Braga, Lúcia Vânia, Márcia Kubitscheck, Maria de Lourdes Abadia, Maria Lúcia, Marluce Pinto, Moema São Thiago, Myriam Portella, Raquel Cândido, Raquel Capiberibe, Rota Camata, Rita Furtado, Rose de Freitas, Sadie Hauache, Sandra Cavalcanti e Wilma Maia. IN: AZEVEDO; RABAT, 2012, p. 133. Sobre o perfil diversificado das constituintes, conferir o estudo detalhado de Oliveira (2012).

Ao longo de todo o processo constituinte, as mulheres parlamentares atuaram intensamente, apresentando emendas ao projeto de Constituição e participando do debate por meio de pronunciamentos sobre os temas em pauta. Mulheres de diferentes partidos, regiões e bases políticas participaram [do Congresso Constituinte] discutindo não somente questões femininas, mas também todos os temas abordados e votados (AZEVEDO; RABAT, 2012, p. 133).

Silva (2011b), ao discorrer sobre as derrotas das donas de casas (e também de bandeiras de lutas das empregadas domésticas) no Congresso Constituinte, conclui que “as visões diferenciadas dentro do movimento feminista e de mulheres acerca da questão da *aposentadoria da dona de casa*, além de ter enfraquecido a correlação de força no âmbito da própria arena constituinte, confirma o caráter dinâmico e às vezes contraditório da identidade coletiva” (idem, *ibidem*, p. 278, grifos nossos). Observa-se, portanto, que as dificuldades nas lutas dos direitos das mulheres à previdência social também decorreu das diversas opiniões desses movimentos. Se entre eles não havia consenso, muito menos poder-se-ia esperar do parlamento brasileiro¹³⁵.

Concluindo, verificou-se que por largo período na história foi vetado às donas de casa a possibilidade de inclusão no RGPS como seguradas, mas a luta contra essa realidade se intensificou na década de 1970, no Congresso Constituinte e, conforme mostrará o capítulo a seguir, só logrou conquistas na fase posterior à promulgação da Constituição Federal.

¹³⁵ Oliveira (2012) fez ampla pesquisa sobre o trabalho desenvolvido pelas Subcomissões e Comissões do Congresso Constituinte com destaque para aquelas que versavam sobre os direitos das mulheres.

3 CAPÍTULO – A INCANSÁVEL LUTA PARA QUE O TRABALHO NA ESFERA DA REPRODUÇÃO SOCIAL SEJA RECONHECIDO PELA PREVIDÊNCIA SOCIAL: AVANÇOS E ENTRAVES APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

3.1 As lutas das mulheres para acesso à proteção social no contexto adverso do neoliberalismo: as progressivas conquistas legislativas das donas de casa

A seguridade social no Brasil foi instituída pela Constituição Federal de 1988, Art. 194, e corresponde a um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à previdência social, assistência social, e saúde. O sentido de se reunir essas políticas vai ao encontro da necessidade de uma intervenção ampliada e articulada do Estado sobre as diversificadas demandas de proteção social da classe trabalhadora.

O conceito de seguridade social foi gestado nos amplos trabalhos da Comissão de Ordem Social sob forças de oposição a um amplo sistema de proteção social. O Congresso Constituinte, composto por oito comissões temáticas desmembradas cada uma em três subcomissões, garantiu a participação popular por meio do envolvimento direto ou indireto de cidadãos nos debates das subcomissões temáticas, mas sobretudo através das audiências públicas (BOSCHETTI, 2006).

De acordo com Boschetti (2012), a concepção de seguridade social no Brasil é caracterizada por um modelo híbrido, com influências Beveridgianas e Bismarckianas de proteção social. Silva (2012) também menciona a influência da concepção da Organização Internacional do Trabalho, que considerava no conceito de seguridade social a indissociabilidade entre as políticas econômicas e sociais e o papel da sociedade em proporcionar medidas públicas a seus membros. Entretanto, aponta que o Brasil avançou em relação a essa perspectiva ao determinar não só o papel da sociedade diante da proteção social, mas, sobretudo, o dever do Estado em assegurá-la (SILVA, 2012).

Boschetti (2006), afirma que seguridade social no Brasil possui um paradoxo ao ser caracterizada por um complexo previdenciário-assistencial, ou seja, sobre a primazia do trabalho, em um Estado social com sociedade não-salarial ou com o estabelecimento de relações de assalariamento fragilizadas. Além disso, afirma que a seguridade brasileira ficou entre a lógica do seguro e da assistência, havendo clara tentativa de distinção entre a ação de uma e outra política.

[...] A previdência se manteve como contrapartida do trabalho e/ou da contribuição direta. A assistência social, por sua vez, foi direcionada restritivamente aos pobres excluídos do trabalho e aos incapazes de trabalhar. Diferentemente dessas duas políticas, a saúde foi o único direito assegurado incondicionalmente como derivado da cidadania, ou seja, nem determinado pela inserção no sistema produtivo, nem concedido em função de critérios de baixa renda (BOSCHETTI, 2006, p.161).

O descompasso brasileiro no desenvolvimento de sistemas organizados de proteção social em relação aos países desenvolvidos redundou que, enquanto estes experimentavam uma década do neoliberalismo como doutrina macroeconômica, o Brasil estava instituindo uma nova Constituição Federal em 1988. Contudo, o país não resistiu suficientemente à tendência neoliberal globalizante e a seguridade social brasileira logo em seus primórdios foi alvo de ataque com contrarreformas que favoreceram o capital financeiro¹³⁶. Na década de 1990, foi amplamente utilizado o argumento de que as “reformas” nas políticas sociais, embora marcadas por destituição de direitos, não provocaram a retomada do crescimento econômico. Isso fez prevalecer um discurso nos governos (influenciados também pelos organismos internacionais) de que o sistema de proteção social era responsável pela crise fiscal do Estado pelos montantes gastos do fundo público e, conseqüentemente vista como um obstáculo ao desenvolvimento econômico. (BOSCHETTI, 2012).

Segundo Mandel (1985), o capitalismo tardio se caracteriza pelas dificuldades na valorização do capital (supercapitalização e superacumulação), sendo que o Estado é posto como administrador das crises capitalistas. Daí surge a necessidade de manipulação ideológica para que o trabalhador seja integrado à sociedade capitalista como consumidor nos termos de Mota (1995). Nessa linha de discussão, Mota (2006) também aborda que se passou a forjar uma cultura da crise que, no caso da seguridade social, tem por consequência a sua reformulação na contemporaneidade.

De acordo com Salvador (2010), não foi implementado o orçamento único da seguridade, que havia sido previsto constitucionalmente, e o Conselho Nacional de Seguridade Social teve prazo curto de duração, tendo sido extinto em 2000. Outro aspecto negativo que se concretizou é que o financiamento da seguridade social estruturou-se fracionadamente, de modo que os recursos da contribuição direta das/os trabalhadoras/es e empregadoras/es custeiam a previdência social e as contribuições sociais incidentes sobre o

¹³⁶ As reformas neoliberais do Estado junto aos direitos conquistados pelos trabalhadores são consideradas por Behring e Boschetti (2006) como “contrarreformas”. Isso porque o termo “reforma” é originalmente cunhado por organizações de esquerda para se referir a conquistas trabalhistas e não foi isso que se identificou nas reformas neoliberais, que transferiram para os trabalhadores os custos da crise com conseqüente aumento do desemprego, do trabalho precarizado, do empobrecimento e endividamento das famílias.

faturamento, o lucro e a movimentação financeira destinam-se às políticas de assistência social e saúde¹³⁷. A influência neoliberal favoreceu a desarticulação das três políticas que a compõem e a visão predominante da previdência restrita à lógica do seguro (SILVA, 2012; SALVADOR, 2012).

De acordo com Salvador (2010), a Constituição Federal contemplou diversas conquistas sociais e trouxe um aparato legal que – se efetivado – conduziria à consolidação de um sistema de bem-estar social no Brasil. Considera que arcabouço legal trazido era favorável à conformação de um sistema tributário consoante com a justiça fiscal e social pela solidariedade subjacente e a preferência pela tributação de caráter progressivo, porém o predomínio da ideologia neoliberal minou o potencial de justiça trazido pela recente Constituição. Para a compreensão da característica do financiamento do fundo público, o autor se vale da comparação entre um sistema tributário progressivo e outro regressivo, concluindo que se consagrou no país este último, privilegiando a concentração de renda¹³⁸. Explica que “para compreender a regressividade e a progressividade é necessário avaliar as bases de incidência, que são: a renda, a propriedade, a produção, a circulação e o consumo de bens e serviços. Conforme a base de incidência, os tributos são considerados diretos ou indiretos” (idem, *ibidem*, p. 210).

O governo Fernando Henrique Cardoso para dar sustentação ao Plano Real alterou perversamente o sistema tributário, podendo-se falar de uma contrarreforma tributária. Foi aprofundada a regressividade do sistema (transferindo para a população mais pauperizada o

¹³⁷ Houve a separação do orçamento da seguridade social em fundos específicos (Fundo Nacional de Saúde, Fundo Nacional de Assistência Social e Fundo Nacional do Regime Geral de Previdência Social).

¹³⁸ Salvador (2010) explica as características de um sistema regressivo: 1) prevalência de tributos indiretos, incidentes sobre a produção e o consumo de bens e serviços, passíveis de transferência para terceiros (a exemplo dos preços dos produtos adquiridos pelos consumidores); 2) onera mais as/os contribuintes de baixa renda, que destinam a maior parcela de seus rendimentos ao consumo (ao contrário das/os ricos, que têm mais condições de poupar); 3) os tributos estabelecem uma relação inversa com o nível de renda da/o contribuinte; 4) identifica-se menor o peso da tributação indireta quanto maior a renda. Sobre um sistema progressivo, aponta as seguintes características: 1) maior participação da/o contribuinte à medida que cresce a sua renda; 2) tributação maior para as/os que detêm maior patrimônio e consomem produtos menos essenciais; 3) predomínio de tributos diretos, que incidem sobre a renda e o patrimônio, porque, em geral, não são passíveis de transferência para terceiros. Assim, o sistema tributário prevalecente no país é de caráter regressivo e a edição de leis como a de nº. 11.941, de 27 de maio de 2009, representa um grande apoio à sonegação fiscal, pois favorece as empresas mediante negociações vantajosas tais como perdão de multas, repactuação de parcelamentos em longos prazos (até 15 anos) (SALVADOR, 2010; SILVA, 2012). Ademais, de acordo com Silva (2012), o financiamento regressivo do fundo público deve ser contextualizado no conjunto de medidas que o governo vem tomando desde a elaboração da PEC 233, de 2008, de autoria do poder executivo, que reúne grande número de propostas de emendas constitucionais que poderão alterar drasticamente o financiamento da seguridade social, tais como: 1) unificação de tributos incidentes na comercialização de bens e serviços (Confins, PIS, Cide/combustíveis) por meio do Imposto sobre Valor Agregado (IVA-F) com destinação de 38,8% deste imposto para a seguridade social em evidente supressão das contribuições vinculadas por lei; 2) incorporação da Contribuição Social sobre o lucro líquido ao Imposto de Renda Pessoa Jurídica (CNPJ); 3) redução gradativa da alíquota da contribuição patronal no decorrer de seis anos, a partir do segundo ano subsequente à promulgação da emenda, no ritmo de 1% ao ano.

ônus tributário) a fim de atingir as metas de superávits primários firmadas com organismos multilaterais como o Fundo Monetário Internacional ao invés de fortalecer medidas progressivas (que oneram os capitalistas). Além disso, o controle da inflação não prescindiu da elevação do endividamento público (SALVADOR, 2010).

Em 1994, o país instituiu o Fundo Social de Emergência (FSE) como medida do Plano Real de desvinculação orçamentária visando à realocação de recursos do fundo público pelos condutores das políticas econômicas por orientação de organismos multilaterais. Nos exercícios financeiros de 1994 a 1995, o FSE recebeu a denominação de Fundo de Estabilização Fiscal e, em 2000, foi designado de Desvinculação de Receitas da União (DRU), cuja validade tem sido continuamente prorrogada pelo Congresso Nacional e que representa um mecanismo de transferência de 20% dos recursos arrecadados no âmbito da seguridade social para o orçamento fiscal a fim combater o desequilíbrio fiscal e financeiro do Tesouro Nacional.

Salvador (2010) critica a divulgação oficial do Tesouro Nacional sobre a execução orçamentária da seguridade social realizada até o último bimestre/2007, porque é apresentado um déficit de R\$ 23,4 milhões. Omite-se que a desvinculação ocorrida de R\$ 38,6 milhões das receitas da seguridade social pela DRU foi o motivo para que a seguridade (que é superavitária) parecesse deficitária. Dados oficiais assim apresentados tendem a reforçar discursos que levam a perversas alterações legislativas no âmbito da seguridade social. A constante propagação fictícia do déficit da previdência social e omissão de que a previdência utiliza receitas da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), concursos de prognósticos, é também uma grande estratégia para defender e destituir direitos previdenciários (SILVA, 2012; SALVADOR, 2012).

Behring (2013) argumenta que o discurso predominante para justificar a redução dos gastos públicos passou a ser a necessidade de equilíbrio das contas públicas, escamoteando-se o verdadeiro interesse por assegurar o fluxo de recursos para o capital financeiro. A autora apresenta dados estatísticos que mostram que, em 2010, o Brasil comprometeu 38,6% dos recursos orçamentários para o pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida, o que correspondeu a 15,81% do PIB. Naquele mesmo ano, comparativamente, a França dispendeu 5,6% de seu orçamento público com compromissos com a dívida, o que significou 2,09% do PIB.

No Brasil, o compromisso com a dívida vem em primeiro lugar na lista de prioridades do fundo público, o que não acontece, por exemplo, na França, que dispense proporcionalmente mais gastos com a seguridade social. Porém, convém destacar que

enquanto o Brasil aplica elevadas taxas de juros para atrair capital estrangeiro, isso não se passa na França e em outros países desenvolvidos, o que reduz de certa forma a margem de endividamento destes países. Deve ser considerado, entretanto, que a condição de país desenvolvido mantém a França com menor vulnerabilidade externa do que o Brasil e maior autonomia na execução de seus recursos orçamentários (idem, *ibidem*).

O neoliberalismo avançou nos países centrais e alcançou o consentimento da maioria dos estados nacionais, convencidos das justificativas macroeconômicas apresentadas pelo capital para as práticas predatórias de redução dos gastos públicos e retrocesso de conquistas sociais. Nesse sentido, pode-se afirmar que “o neoliberalismo se tornou hegemônico como modalidade de discurso e passou a afetar tão amplamente os modos de pensamento que se incorporou às maneiras cotidianas de muitas pessoas interpretarem e compreenderem o mundo” (HARVEY, 2012, p.13).

O desenvolvimento de capacidades empreendedoras do indivíduo se apresenta no neoliberalismo no contexto de defesa da propriedade privada, livre mercado e livre comércio. Ao Estado, imprime-se a responsabilidade de dispêndio de gastos públicos que defendam a propriedade privada e o funcionamento dos mercados. Na perspectiva neoliberal, defende-se que “o bem-estar social é maximizado se se maximizam o alcance e a frequência das transações de mercado, procurando enquadrar todas as ações humanas no domínio do mercado” (HARVEY, 2012, p. 13).

A adesão ao neoliberalismo mediante o tripé desregulação, privatização e retirada do Estado de muitas áreas do bem-estar social foi uma realidade experienciada em quase todos estados nacionais, até mesmo naqueles criados após o colapso da União Soviética. O processo de neoliberalização implicou mudanças nas divisões do trabalho, relações sociais, promoção do bem-estar social e combinações de tecnologias, visando neste caso o armazenamento de ampla base de dados destinada a orientar o mercado global (HARVEY, 2012).

Nessa direção crítica, Vianna (2007), em seu estudo sobre o processo de desmonte da seguridade social no Brasil, busca romper com três mitos neoliberais em torno da proteção social: o mito tecnicista, que despolitiza a seguridade social, colocando os técnicos das políticas sociais em evidência com estudos para justificar as “reformas” nas políticas sociais (o que é muito presente na política de previdência social); o mito naturalista, que apregoa a sua derrocada ou “estado terminal” com a conseqüente necessidade de “reformas”; e o mito maniqueísta, que reforça a dicotomia entre regime de repartição e regime de capitalização, entre previdência pública e previdência privada com reforço para esta.

Apesar de o neoliberalismo ter se colocado como tábua de salvação a partir da década de 1970 nos países de capitalismo avançado, verificou-se, em 2008, nova eclosão da crise estrutural capitalista. Segundo Mészáros (2009), se presenciou não uma crise das “finanças”, “ganâncias” ou de “desconfiança” – como divulgado nos meios midiáticos em 2007 – mas uma crise estrutural e endêmica, que agudiza a barbárie social. A crise do capital que se intensificou naquele ano teve no epicentro os países centrais, sobretudo os Estados Unidos e o capital financeiro. Manifesta-se na atualidade no crescimento da dívida dos países desenvolvidos e subdesenvolvidos e no agravamento das expressões da questão social com aumento do desemprego e da superexploração do trabalho.

Segundo Vianna (2011), a intrínseca relação de dependência do Brasil com os países centrais e, especificamente com os Estados Unidos, repercute no processo designado de “americanização” da seguridade social brasileira. Esse fenômeno é caracterizado por um reforço ao princípio da seletividade, tão comum aos norte-americanos, em que se prioriza a extrema pobreza e se reduz a atuação do Estado a um papel mínimo no enfrentamento das desigualdades sociais para que o cidadão procure no mercado a satisfação de suas necessidades humanas básicas. Em relação aos países desenvolvidos, a autora considera que não houve desmonte do Estado Social, mas dificuldades calcadas nas inerentes crises do capital e condições adversas por ele trazidas. Esclarece que os sistemas de seguridade no mundo não se encontram em fase terminal, pois “em boa medida atuaram como amortizadores da crise, manipulados pelos governos para frear consequências da recessão e atenuar o agravamento das injustiças sociais” (idem, *ibidem*, p. 62).

Para Vianna (2011), o debate central do *Welfare State* localiza-se nas tentativas reformadoras das aposentadorias e pensões, consideradas pela autora como o “núcleo duro da seguridade” como, por exemplo, as experiências internacionais de aumento da idade mínima para aposentadoria, de um lado, e tentativas de rebaixamento de contribuições patronais, de outro. Nesse contexto, emerge um *mix* público e privado que redefine a intervenção estatal sobre a previdência social também nos países onde o Estado Social se consolidou.

Em relação ao contexto europeu, Boschetti (2012) afirma que todos os países, sob orientação da União Europeia, introduziram contrarreformas nos sistemas públicos de aposentadoria para conseqüente incentivo aos sistemas privados complementares. O financiamento das aposentadorias por repartição cederam espaço aos regimes por capitalização. Além disso, ao invés de prestações definidas, passou-se a priorizar as aposentadorias com contribuição definida e, para desolação das/os trabalhadoras/os, o sonho da aposentadoria ficou mais distante pela protelação da idade mínima para se obtê-la.

Boschetti (2012) identifica que as contrarreformas que atingiram os países desenvolvidos europeus apresentaram as seguintes tendências predominantes também observadas nos países subdesenvolvidos: 1) endurecimento dos critérios de elegibilidade nas prestações sociais contributivas e assistenciais; 2) focalização das prestações sociais para famílias mais pobres com vistas à redução das despesas; 3) redução do nível das prestações por meio de mecanismos para dificultar o acesso e diminuir seus valores; 4) aumento ou introdução de condicionalidades para as/os beneficiárias/os; 5) desenvolvimento de serviços e seguros privados por capitalização no mercado às custas da precarização dos serviços públicos; 6) introdução de métodos de gestão do setor privado a fim de controlar o volume de despesas nos organismos públicos; 7) transferência de atividades públicas de proteção social para as famílias e a sociedade civil; 8) redução ou estabilização dos salários no poder público; 9) criação de agências não estatais ou transferência de serviços ao setor privado; 10) desenvolvimento de políticas de ativação (que são contrapartidas obrigatórias, consideradas “proativas de trabalho”) para o recebimento de prestações sociais de seguro-desemprego ou assistenciais.

A par do contexto macroeconômico neoliberal desfavorável às políticas sociais, com retrocessos nos sistemas de proteção social, torna-se desafiador propugnar direitos previdenciários para mulheres e homens inseridas/os no mercado de trabalho formal ou informal e muito mais desafiador reivindicar direitos para as donas de casa que se dedicam exclusivamente ao trabalho doméstico não remunerado. Apesar de parecer um sonho distante, é preciso persegui-lo para reconhecer o trabalho realizado na esfera da reprodução social. Assim, esse contexto brevemente esboçado representa uma ameaça constante à permanência dos direitos já conquistados pelas trabalhadoras, inclusive as donas de casa, e um inibidor de novos avanços. Entretanto, não se pode render às justificativas econômicas para mitigar os direitos das mulheres à proteção social. O fundo público deve servir à busca – ainda que limitada na ordem capitalista – pela reparação das desigualdades de gênero.

Nesse contexto neoliberal, a pergunta que se coloca é a seguinte: Como avançaram e/ou recuaram os direitos das donas de casa à proteção social pela previdência social após o Congresso Constituinte? A Constituição Federal não determinou de forma explícita que as donas de casa poderiam contribuir junto à previdência social, não tendo sido incluídas em nenhuma categoria de seguradas/os. Todavia, na medida em que foi inserido, dentre outros, o objetivo da seguridade social de universalidade da cobertura e do atendimento, ficou garantida a possibilidade futura da regulamentação desse direito.

Diante disso, da mesma forma do que foi feito no capítulo anterior, buscou-se identificar os projetos de lei que objetivaram a concretização da possibilidade da contribuição das donas de casa à previdência social logo após a promulgação da Constituição Federal. Porém, por não se encontrarem disponíveis a fundamentação e o detalhamento dessas propostas no site oficial da Câmara dos Deputados, foi obstaculizada essa análise minuciosa. Apenas constatou-se que, no período de 1989 a junho de 1991, houve 9 (nove) projetos de lei que versavam sobre a inclusão das donas de casa no RGPS. A diferença básica entre os PLs era sobre qual categoria de seguradas/os estas trabalhadoras estariam incluídas, se como segurada facultativa (o que pôde ser identificado em cinco projetos de lei) ou autônoma (sinalizada em três propostas), tendo em comum o reconhecimento da urgência necessidade de reparar a então exclusão das donas de casa do sistema previdenciário¹³⁹.

Prevaleceu, portanto, a concepção de que seria mais adequada a inclusão das donas de casa como seguradas facultativas e, finalmente, após três anos do novo texto constitucional, essas trabalhadoras puderam se filiar à previdência social. Essa árdua conquista se concretizou com a nova Lei Orgânica da Previdência Social, consubstanciada pela Lei nº. 8.212, de 24 de julho de 1991 (Plano de Custeio) e Lei nº. 8.213, de 24 de julho de 1991 (Plano de Benefícios). Assim, esse é o marco o qual as donas de casa puderam ter direito à proteção social como segurada e não apenas como dependentes de segurados, o que possibilitaria acesso mais amplo a proteção previdenciária.

A Lei nº. 8.212, de 24 de julho de 1991 dispôs: “Art. 14. É segurado facultativo o maior de 14 (quatorze) anos de idade que se filiar ao Regime Geral de Previdência Social, mediante contribuição”. Na mesma direção, dispôs a Lei nº. 8.213/1991: “Art. 13. É segurado facultativo o maior de 14 (quatorze) anos que se filiar ao Regime Geral de Previdência Social, mediante contribuição”. Assim, desde que não fosse segurada/o obrigatória/o, qualquer pessoa poderia a partir de 14 anos contribuir com a previdência social sob a alíquota de 20% do salário mínimo.

Apesar de a nova LOPS ter assegurado o direito das donas de casa à previdência social, houve alguns PLs nos anos seguintes, que visavam dar melhor entendimento sobre essa

¹³⁹ Entre os projetos de lei que dispunham em sua ementa sobre a inclusão da dona de casa sobre segurada autônoma estavam: 1) PLC nº. 3643, de 19/9/1989, do Deputado Ismael Wanderley (PTR/RN); 2) PLC nº. 5190, de 5/6/1990, do Deputado José Carlos Coutinho (PL/RJ); 3) PLC nº. 97, de 12/3/1991, do Deputado Jurandir Paixão (PMDB/SP). Os PLs que as incluíam na categoria de seguradas facultativas foram os seguintes: 1) PLC nº. 2921, de 26/6/1989, do Deputado Francisco Amaral (PMDB-SP); 2) PLC nº. 2952, de 26/6/1989, do Deputado Victor Faccioni (PDS/RS); 3) PLC nº. 5726, de 9/10/1990, do Deputado Daso Coimbra (PRN/RJ); 4) PLC nº. 1096, de 26/6/1991, do Deputado Matheus Iensen (PTB/PR); e 5) PLC nº. 4044, de 11/8/1993, do Deputado Ronaldo Caiado (PFL/GO). Não foi sido possível identificar sobre a indicação da categoria previdenciária da dona de casa prevista no PLC nº. 5600, de 2/8/1990, do Deputado Geraldo Bulhões (PSC/AL). Não foram identificadas propostas de autoria do Senado Federal.

possibilidade e/ou acrescentar novos direitos. Nesse sentido, o PLC nº. 4044, de 11/8/1993, do Deputado Ronaldo Caiado (PFL/GO), especificava que a dona de casa que poderia ser segurada/o facultativa/o da previdência social era aquela *que não exercesse atividade remunerada*. Embora esse PLC não encontre disponível na íntegra para maiores reflexões, convida à reflexão para dois aspectos: 1) ao sugerir a inclusão do termo “dona de casa” na Lei nº. 8.212/1991 pode indicar que redação vigente desta legislação não era suficientemente clara sobre a possibilidade de contribuição por essas mulheres e 2) ao especificar que a dona de casa não poderia exercer atividade remunerada, buscava evitar a migração de autônomas para essa categoria de segurada/o¹⁴⁰.

Outro aspecto que chama a atenção é a Indicação nº. 1097/1997, do Deputado Cunha Bueno (PPB/SP), que sugeria ao Poder Executivo, por intermédio do MPAS, a adoção de medidas para facilitar a concessão de aposentadoria às donas de casa (e também aos trabalhadores rurais). Essa iniciativa é, pois, um indício da dificuldade de acesso das mulheres à previdência social mesmo após a nova Lops, chamando a atenção do poder público para a proteção social desse público-alvo. Todavia, no ano seguinte àquela INC, o governo a previdência social pública foi o primeiro e principal alvo principal das contrarreformas do Estado mediante a Emenda Constitucional (EC) nº 20, de 15 de dezembro de 1998, com progressivas investidas de desmonte para promover o incentivo à previdência privada complementar em evidente retrocesso aos direitos inicialmente previstos em 1988.

Destacam-se aqui as seguintes modificações incidentes sobre os/as trabalhadores/as do RGPS que representaram retrocesso de direitos: substituição do tempo de serviço por tempo de contribuição para acesso aos benefícios previdenciários (fortalecendo a perspectiva contributiva da previdência social)¹⁴¹; inclusão de critério de baixa renda para acesso de dependentes ao salário-família e auxílio-reclusão. Como positivo, porém, destaca-se a inclusão dos aposentados nos órgãos colegiados da previdência social e a possibilidade de criação de critérios diferenciados de aposentadoria em condições especiais que prejudiquem a saúde ou integridade física, o que seria a base para criação da tardia Lei Complementar nº. 143/2013, que reduziu, no tocante às pessoas com deficiência, o tempo de carência para a aposentadoria por tempo de contribuição e idade mínima para a aposentadoria por idade.

No ano seguinte à primeira contrarreforma da previdência social, houve a publicação do Regulamento da Previdência Social (RPS) pelo Decreto nº. 3.048, de 6 de maio de 1999. O

¹⁴⁰ Ressalta-se, porém, que essa “preocupação” também surgiu em alguns PLs que antecederam a Constituição Federal de 1988.

¹⁴¹ A alteração na redação da Lei 8.213/1991 ocorreu com a alínea c do inciso I do Art. 18 dada pela Lei Complementar nº 123, de 14/12/06.

RPS foi importante para a luta das mulheres, porque, pela primeira vez, o termo “dona de casa” foi incluído em uma legislação previdenciária, não restando dúvidas sobre o direito de contribuírem com o INSS. Além disso, houve um maior detalhamento, para fins exemplificativos e não mais taxativos, de quais pessoas, que não estivessem exercendo atividades remuneradas, se enquadrariam no conceito de segurada/o facultativa/o. Ademais, foi majorada a idade de contribuição dessa categoria de contribuinte para os 16 anos de idade conforme orientação já apresentada pela EC nº 20/1998¹⁴²:

Art. 11. *É segurado facultativo o maior de dezesseis anos de idade que se filiar ao Regime Geral de Previdência Social, mediante contribuição, na forma do art. 199, desde que não esteja exercendo atividade remunerada que o enquadre como segurado obrigatório da previdência social.*

§ 1º Podem filiar-se facultativamente, *entre outros*:

I - a dona-de-casa;

II - o síndico de condomínio, quando não remunerado;

III - o estudante;

IV - o brasileiro que acompanha cônjuge que presta serviço no exterior;

V - aquele que deixou de ser segurado obrigatório da previdência social;

VI - o membro de conselho tutelar de que trata o art. 132 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, quando não esteja vinculado a qualquer regime de previdência social;

VII - o bolsista e o estagiário que prestam serviços a empresa de acordo com a Lei nº 6.494, de 1977;

VIII - o bolsista que se dedique em tempo integral a pesquisa, curso de especialização, pós-graduação, mestrado ou doutorado, no Brasil ou no exterior, desde que não esteja vinculado a qualquer regime de previdência social;

IX - o presidiário que não exerce atividade remunerada nem esteja vinculado a qualquer regime de previdência social;

X - o brasileiro residente ou domiciliado no exterior, salvo se filiado a regime previdenciário de país com o qual o Brasil mantenha acordo internacional; e

XI - o segurado recolhido à prisão sob regime fechado ou semi-aberto, que, nesta condição, preste serviço, dentro ou fora da unidade penal, a uma ou mais empresas, com ou sem intermediação da organização carcerária ou entidade afim, ou que exerce atividade artesanal por conta própria.

§ 2º É vedada a filiação ao Regime Geral de Previdência Social, na qualidade de segurado facultativo, de pessoa participante de regime próprio de previdência social, salvo na hipótese de afastamento sem vencimento e desde que não permitida, nesta condição, contribuição ao respectivo regime próprio.

§ 3º A filiação na qualidade de segurado facultativo representa ato volitivo, gerando efeito somente a partir da inscrição e do primeiro recolhimento, não podendo retroagir e não permitindo o pagamento de contribuições relativas a competências anteriores à data da inscrição, ressalvado o § 3º do art. 28.

¹⁴² Ressalta-se que nas Leis nº. 8.212/1991 e 8.213/1991 permanecem os artigos que apontam a idade mínima de 14 anos para a contribuição na categoria de segurados facultativos. O inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal, redação dada pela EC nº 20/98, fixa em 16 anos a idade mínima para trabalho do menor. Além disso, o § 5º do Art. 201 da CF, redação dada pela EC nº 20/98, veda a vinculação, na qualidade de segurada/o facultativa/o, de pessoa participante de regime próprio de previdência.

§ 4º Após a inscrição, o segurado facultativo somente poderá recolher contribuições em atraso quando não tiver ocorrido perda da qualidade de segurado, conforme o disposto no inciso VI do art. 13 (BRASIL, 1999, grifos nossos).

Apesar de algumas discordâncias com Giambiagi (2007), coaduna-se com a opinião dele de que a segunda reforma da previdência social ocorreu não em 2003, mas ainda no governo do Fernando Henrique Cardoso com a criação do fator previdenciário pela Lei 9.876, de 26 de novembro de 1999, aplicado ao RGPS. A criação desse fator foi sim uma espécie de contrarreforma previdenciária, pois prejudicou os direitos das/os aposentadas/os e pensionistas do INSS. Isso porque o fator previdenciário, representado por uma fórmula matemática, reduz o salário-de-benefício na medida em que a/o segurada/o que deseja se aposentar encontre-se com idade distante da média da expectativa de vida das/os brasileiras/os calculada pelo IBGE, visando desestimular aposentadorias por tempo de contribuição.

Ressalta-se que a divisão sexual do trabalho se manifesta também no fato de que as mulheres têm sido as mais prejudicadas pela aplicação do fator previdenciário, uma vez que se aposentam com cinco anos a menos que os homens e recebem salários inferiores aos deles em sua fase laborativa, repercutindo no salário de benefício das mulheres ao se aposentarem (DULTRA; MORI, 2003)¹⁴³. Diante disso, o fim do fator previdenciário constitui uma reivindicação dos movimentos sociais, pois prejudica que as mulheres se aposentem mais jovens (FREITAS *et. al.*, 2010).

Além de reivindicar novos direitos para as mulheres, as bandeiras de lutas feministas têm reiterado a permanência de direitos já conquistados, como por exemplo, a diferença de cinco anos na idade mínima para a mulher se aposentar por idade, aos 60 anos (se urbana ou, 55 anos, se rural) em relação aos homens. Todavia, há pesquisadores que defendem a eliminação ou redução dessa diferença, sendo esta a perspectiva de Giambiagi *et. al.* (2004), que se apoiam em experiências internacionais, privilegiando uma dimensão atuarial da previdência social em detrimento do seu papel de proteção social:

Embora a alegação da “dupla jornada” [de trabalho feminino] possa ser vista como aceitável por parte da sociedade, o fato é que esse benefício entra em choque tanto com as tendências demográficas como com a realidade fiscal. Uma forma de conciliar a demanda social da referida compensação, com a necessidade de evitar novas pressões fiscais, pode ser por exemplo conservar a

¹⁴³ Sobre esse assunto, importa ressaltar a existência do Projeto de Lei nº 5580/2013, da deputada Alice Portugal (PCdoB/BA), que apresenta proposições que visam tornar menos injusta a aplicação do fator previdenciário sobre as mulheres e professores de ambos os sexos. Este PL foi pensado ao de nº 3299/2008, de autoria do Senador Federal Paulo Paim (PT/RS), que extingue o fator previdenciário.

diferenciação, porém reduzir a diferença, de cinco para dois anos, após uma certa fase de transição (GIAMBIAGI *et al.*, 2004, p. 19)

Rebatendo o argumento anterior, coaduna-se com a defesa de uma atuação contra toda e qualquer proposta que retroceda ao direito de proteção social das mulheres, pois o fato de as mulheres se aposentarem cinco anos a menos que os homens constitui um reconhecimento pela previdência das desigualdades de gênero conforme posicionamento, a seguir:

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 (TAVARES, 2003, p. 13).

Reforçando a tese anterior, concorda-se que a existência da diferença em cinco anos para a aposentadoria por idade ou por tempo de contribuição para a mulher significa uma medida compensatória devido às desigualdades de gênero:

A eliminação da diferença no limite de idade entre homens e mulheres para fins de acesso à aposentadoria seria uma grande injustiça. As mulheres são submetidas à dupla jornada de trabalho, que lhes retira um tempo maior do que os homens para a própria vida. As mulheres trabalham de 3 a 5 horas por dia a mais do que os homens, se considerarmos as tarefas domésticas e de cuidados. Por outro lado, a precariedade dos serviços públicos em termos de saúde, a falta de creches e pré-escolas e todos os problemas em termos de segurança pública são um peso a mais na dupla jornada das mulheres. Enquanto não houver uma divisão justa do trabalho doméstico entre homens e mulheres, enquanto o Estado repassar suas responsabilidades sociais para as mulheres na esfera doméstica é justo que esta desigualdade seja reconhecida e recompensada no acesso à aposentadoria (FREITAS *et. al*, 2010, p. 49).

A análise sobre o estudo do tempo e sua destinação majoritária entre as mulheres para os serviços domésticos precisa ser denunciada no contexto das iniciativas de redução dos direitos previdenciários das mulheres. Tavares (2003) aponta que, no contexto brasileiro, a dependência da mulher pelo homem deixou de ser uma realidade na maioria das famílias, mas apesar de a responsabilidade pelo sustento familiar estar sendo compartilhada entre o casal, não houve a partilha igualitária das atividades domésticas realizadas pelas mulheres com seus companheiros, a sociedade e o Estado. Nesse sentido, Fougeyrollas-Schwebel (1999) afirma

que não só as donas de casa, mas também as mulheres assalariadas estão submetidas ao consumo do tempo pelos afazeres domésticos¹⁴⁴.

A partir do momento em que não se considera exclusivamente uma medida quantitativa do tempo transcorrido, mas em que se levam em conta os ritmos que dominam a organização do dia, o estudo do uso do tempo mostra que não há oposição fundamental entre as práticas das donas-de-casa e as das mulheres economicamente ativas (FOUGEYROLLAS-SCHWEBEL, 1999, p. 67).

No Brasil, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) (2011a), apoiado na Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD), de 2009 – cuja estimativa da população brasileira era de 98.439 mulheres e 93.356 homens – fez estudo analisando o uso de tempo entre trabalhadoras/es remuneradas e não remuneradas, o qual será apresentado nesta Dissertação para se chamar a atenção da necessidade de reconhecer que as desigualdades de gênero são reais no uso de tempo, dentre outros aspectos da vida social.

Assim, analisando o tempo médio semanal dedicado aos afazeres domésticos pelas/os ocupadas/os por sexo e cor/raça, segundo jornada semanal de trabalho, em 2009, em horas, resume-se a divisão sexual do trabalho doméstico no Brasil, conforme **Tabela 6:** 1) enquanto os homens dedicaram 9,5 horas semanais com tarefas domésticas, as mulheres destinaram 21,6 horas; 2) as mulheres com jornada semanal de trabalho de 40 horas ou mais gastaram quase o mesmo tempo da média nacional com tarefas domésticas, o que mais uma vez comprova sua jornada dupla; 3) quanto menor a jornada semanal de trabalho remunerado pela mulher, maior o tempo médio gasto com tarefas domésticas; 4) independentemente da jornada de trabalho semanal masculina, o tempo médio gasto pelos homens em afazeres domésticos é menor do que o das mulheres, oscilando entre 8,8 horas (quando trabalha 49 horas ou mais) e 10,2 horas (no caso de jornada semana de trabalho de até 14 horas) (Dieese, 2011a).

¹⁴⁴ De acordo com Fougeyrollas-Schwebel (1999), após a década de 1960, houve com mais regularidade pesquisas comparativas do tempo dispendido pelas mulheres nos afazeres domésticos em relação aos homens. A autora cita o estudo de Bernard Zarca, “Uso do tempo 1985-1986”, que apontava a divisão de tarefas das mulheres, dos homens, e daquelas que seriam negociáveis entre o casal. Da mesma maneira, identifica que “a participação dos homens no trabalho doméstico só se efetua em condições particulares; trata-se de auxílios em casos de urgência ou de incumbência de tarefas específicas que não questionam a responsabilidade preponderante da esposa” (idem, *ibidem*, p. 67).

Tabela 6 – Tempo médio semanal dedicado aos afazeres domésticos pelas/os ocupadas/os por sexo e cor/raça acima de 10 anos de idade segundo jornada semanal de trabalho – Brasil 2009 (em horas)

Jornada Semanal de trabalho	Tempo médio semanal dedicado aos afazeres domésticos								
	Homens			Mulheres			Total		
	Negros (1)	Não negros (2)	Total (3)	Negras (1)	Não negras (2)	Total (3)	Negros (1)	Não negros (2)	Total (3)
Até 14h	9,9	10,6	10,2	30,6	29,8	30,3	26,7	25,7	26,3
15 a 39h	10,9	10,1	10,6	25,1	23,6	24,4	20,9	20,0	20,5
40 a 44h	9,6	9,1	9,4	18,9	17,7	18,3	14,3	13,8	14,0
45 a 48h	9,9	9,4	9,7	19,3	18,6	19,0	14,1	13,8	14,0
49h ou +	9,3	8,4	8,8	19,0	17,8	18,4	13,6	12,5	13,0
Total	9,8	9,2	9,5	22,5	20,6	21,6	17,0	15,8	16,5

Elaboração: Dieese (2011a). Tabela 85. (com adaptações). Fonte: IBGE, PNAD.

NOTA: (1) Pretos e pardos / (2) Brancos e Amarelos / (3) Inclui indígenas e sem declaração de cor/raça.

Assim, enquanto para o homem o fato de exercer atividade remunerada tende a justificar a pouca participação nas tarefas domésticas, o mesmo não ocorre com as mulheres que permanecem com as obrigações dessas atividades. Essas constatações movem a luta para ampliação de direitos de proteção social das mulheres.

Mediante outra perspectiva, de acordo com o Ipea (2011), analisando-se apenas o tempo destinado, em 2009, à jornada semanal no trabalho principal, há que se considerar que este foi superior para os homens (cerca de 42,9 horas) comparativamente às mulheres (35,6 horas). Contudo, ao se somar essa jornada principal da população ocupada ao tempo dedicado aos afazeres domésticos, a situação se inverte, mostrando que as mulheres trabalhavam mais do que os homens. Enquanto elas dispenderam 55,3 horas, eles consumiram 47,7 horas na semana com a inclusão dos afazeres domésticos. A partir de dados sobre o uso do tempo, conclui-se, portanto, que “a atribuição permanente do trabalho doméstico às mulheres, além de reservar a elas o reino da casa, representa uma sobrecarga de trabalho que elas terão de considerar se escolherem, ou necessitarem, trabalhar fora de suas casas” (idem, ibidem, p. 37).

No que se refere à distribuição do tempo destinado pelos homens aos afazeres domésticos em relação à renda, o Ipea (2011) afirma que esse quesito não se mostra relevante. Todavia, reforça que a renda da mulher é um fator preponderante na destinação do tempo para a realização de afazeres domésticos. Portanto, sob a perspectiva de análise das mulheres economicamente ativas, quanto maior a renda auferida, menor o tempo gasto com essas atividades. Assim, 93% daquelas ocupadas com até 1 salário mínimo consomem um tempo médio de 25,2 horas por semana com tarefas domésticas. Este percentual se reduz para 76,7% quando se considera mulheres com rendimentos acima de 8 salários mínimos. A explicação para essa diferença percentual a depender da renda da mulher é explicada pela contratação de

trabalhadora doméstica remunerada, sendo que esta, em geral, será uma mulher negra conforme afirmam Dutra e Mori (2008) em crítica à divisão racial do trabalho¹⁴⁵.

No contexto da discussão sobre o uso do tempo consumido em tarefas domésticas, do ponto de vista da raça, por mulheres economicamente ativas, o Dieese (2011a) indica que o tempo gasto pelas mulheres negras (23,4 horas) foi pouco superior ao das mulheres não-negras (21,3 horas)¹⁴⁶. Entretanto, o estudo não leva em consideração a especificidade de que as empregadas domésticas são negras em sua maioria (DUTRA; MORI, 2008; FREITAS *et. al.*, 2010; SOUZA, 2012). Entre os homens economicamente ativos, os negros dedicaram um pouco de tempo a mais (10,1 horas) em comparação aos não-negros (9,4 horas). A única exceção em que as não-negras gastaram, menos tempo do que as negras nos afazeres domésticos foi quando se referiu às mulheres não economicamente ativas, isto é, as donas de casa, mas essa diferença foi também pouco representativa. Enquanto as negras consumiram 27,5 horas semanais, as não-negras dispenderam 27,8 horas (Dieese, 2011a).

Segundo Yannoulas (2013), a análise sobre a dupla jornada de trabalho das mulheres se desenvolveu posteriormente ao enfoque inicial dos estudos de gênero na dupla segmentação horizontal e vertical¹⁴⁷. No decorrer do tempo, passou-se a dar ênfase, então, à inicialmente designada “dupla presença”. Este termo foi utilizado pela primeira vez em 1978 pela socióloga italiana Laura Balbo e traduz a dupla responsabilização das mulheres: com a família e com o trabalho. Yannoulas (2013) coaduna com a perspectiva de que essa “dupla presença”

¹⁴⁵ Há uma confluência entre as relações de dominação de gênero e subordinação de não-brancos relacionadas às divisões sexual e racial do trabalho. Essas assimetrias de gênero, raça e de classe se reproduzem no espaço do trabalho doméstico remunerado, onde se nota uma predominância de mulheres negras e de relações que quase sempre remontam à escravidão, em que à mulher negra cabe servir a mulher e homem brancos. As mulheres negras vivenciaram logo após a abolição da escravatura a experiência do ingresso no mercado informal de trabalho remunerado e a continuidade do trabalho doméstico, sendo portanto duplamente oprimidas, pelo gênero e pela raça (DUTRA; MORI, 2008). É importante recuperar que, no século XX, o país ofereceu oportunidades distintas para homens e mulheres a depender da raça de modo que foram sendo traçadas trajetórias distintas para ambos. As mulheres imigrantes, por exemplo, assumiram o trabalho em regime de economia familiar no campo, apesar de esse trabalho não ser reconhecido como gerador de riqueza. Data dos anos 1990 o maior ingresso de mulheres brancas no mercado de trabalho devido às novas demandas trazidas pelo capitalismo com o processo de industrialização, sendo que “às negras, coube ocupar parte do lugar de trabalho que as brancas deixaram em casa” (FREITAS *et. al.*, 2010, p. 20).

¹⁴⁶ A pesquisa do Dieese (2011a) classificou como “negros” os pretos e pardos e como “não-negros” os brancos e amarelos e considerou homens e mulheres a partir de 10 anos de idade.

¹⁴⁷ De acordo com Yannoulas (2013), os estudos de gênero se convergiram com os estudos sobre o trabalho no final do século XX e início do século XXI, pois, nesse período, as análises sobre a mudança do sistema taylorista-fordista de produção para o toyotista ou de acumulação flexível passaram a contextualizar o emprego e desemprego feminino. Isso favoreceu a discussão sobre a inserção precarizada da mulher no mercado de trabalho pela comunidade científica. Nesse sentido, a autora (2013) relata que as pesquisas realizadas reforçaram trabalhos pioneiros na área ao apontar que as mulheres vivenciam um dupla segmentação no mercado de trabalho: a) *horizontal*, o que significa que a mão-de-obra feminina é absorvida por poucas profissões ou ocupações com características culturalmente atribuídas às mulheres e b) *vertical*, uma vez que são poucas as mulheres que ocupam cargos de alto escalão mesmo em setores de ocupação predominantemente femininos como nas políticas de saúde e educação.

serve à lógica de acumulação de valor pelo capital, uma vez que se intensifica o trabalho remunerado das mulheres e mantém sob a responsabilidade delas o trabalho doméstico não remunerado. Essa situação causa sobrecarga emocional às mulheres, que constantemente se sentem em dívida com o ambiente familiar e laboral, podendo trazer prejuízos aos seus estados de saúde. Assim, o foco acadêmico voltou-se para as experiências de trabalho produtivo e reprodutivo desempenhados pelas mulheres.

O trabalho da reprodução humana continua sendo invisível e fundamentalmente desenvolvido pelas mulheres, o que preserva o modelo profissional masculino (“livre” dos afazeres de reprodução, “ajudante” na melhor das hipóteses) e mantém com altíssimo custo para as mulheres, um modelo doméstico feminino (“conciliador”, dividido e subjugado entre múltiplas jornadas de trabalho) (YANNOULAS, 2013, p. 37).

Nessa direção, Carvalho (2002) considera que a inserção da mulher no mercado de trabalho representa um duplo sofrimento, devido à conciliação entre o trabalho e a família. O conflito interno da mulher poderá se tornar ainda maior quando se sente compelida a participar de organizações sindicais, o que pode caracterizar uma terceira jornada se não obtiver licença para exercer essa função. Contudo, consoante com Lênin, considera que a atividade assalariada constitui um meio de ampliação das concepções de mundo da mulher, o que tende a favorecer seu processo de identificação como sujeito político rumo à emancipação patriarcal.

No âmbito internacional, Rizavi e Sofer (2008), trazem resultados de pesquisas realizadas entre 1998 e 2002, referentes à partilha dos afazeres domésticos e da organização do tempo por casal, com dez países da União Europeia (Bélgica, Alemanha, Estônia, França, Hungria, Eslovênia, Finlândia, Suécia, Grã-Bretanha e Noruega). Destacam-se as seguintes conclusões: 1) em todos os países as mulheres despendem mais tempo do que os homens nas tarefas domésticas; 2) a partilha desigual nas tarefas entre homens e mulheres reforçam a especialização das tarefas domésticas: enquanto eles se dedicam a consertos em geral, elas cuidam das roupas e da cozinha, havendo poucas atividades exercidas de forma igualitária (a exemplo das compras ou jardinagem).

Um exemplo disso é que na Suécia, 56% do tempo das mulheres é destinado aos afazeres domésticos contra 37% do tempo dos homens. Eles, inversamente, dedicam 63% do tempo ao trabalho remunerado. De outro lado, encontra-se, por exemplo, a Bélgica, onde as mulheres consomem 71% do tempo com atividades domésticas contra 44% dos homens. Entretanto, quando se soma o tempo total dispendido, em horas e minutos por dia, no trabalho

remunerado e não remunerado, vê-se que a Suécia apresenta uma partilha do trabalho equilibrada: as mulheres gastam 6h36min e os homens 6h41min¹⁴⁸ (RIZAVI; SOFER, 2008).

Além disso, na Alemanha, Eslovênia, Finlândia, Suécia, Grã-Bretanha e Noruega, as mulheres dispõem de mais tempo que os homens nos cuidados de crianças menores de 10 anos e menos tempo no trabalho remunerado¹⁴⁹. Isto é, enquanto as mulheres gastam proporcionalmente mais tempo com o trabalho doméstico, os homens dispõem de mais tempo no trabalho remunerado (idem, ibidem).

A partir de pesquisas sobre os Estados Unidos e da França, verificou-se que tanto homens como mulheres gastam menos tempo diariamente no trabalho doméstico em relação às/os francesas/es. Além disso, a “repartição por gênero é um pouco mais igualitária nos Estados Unidos, onde os homens executam 37% do TD [trabalho doméstico] e as mulheres 63%, do que na França, onde as cifras são de 35% e 65%” (RIZAVI; SOFER, 2008, p. 117). Diante disso, os autores fazem a ressalva de que “as mulheres entram em massa no mercado de trabalho, e com isso adquiriram uma certa autonomia econômica, mas essa autonomia ainda é relativa (idem, ibidem, p. 121).

Diante do exposto, contata-se como fenômeno mundial a realidade de partilha desigual do tempo destinado por mulheres e homens na esfera de trabalho remunerado e na reprodução social, mas a condição de país dependente e mais submetido à superexploração das/os trabalhadoras/es faz com que as mulheres, sobretudo, somem mais tempo de trabalho remunerado e não remunerado. Além disso, até mesmo o fato de a mulher conseguir sair da condição restrita ao ambiente doméstico não rompe com a divisão sexual do trabalho doméstico na ordem capitalista, uma vez que, na maioria dos casos, será uma mulher que estará em sua casa substituindo-a.

Enquanto as donas de casa assalariadas vivenciam a dupla jornada de trabalho, as mulheres dedicadas exclusivamente ao trabalho doméstico na residência vivenciam a invisibilidade das atividades que desempenham e sofrem com a banalização pela sociedade do tempo consumido com os encargos familiares. De acordo com o Dieese (2011b), as donas de casa constituem um público pouco estudado comparativamente às trabalhadoras domésticas remuneradas, mensalistas ou diaristas e às mulheres que acumulam o papel de donas de casa com o trabalho principal no mercado de trabalho. Do conjunto das mulheres que realizam

¹⁴⁸ Esclarecem os autores que é comum o tempo de trabalho parcial para mães de filhos pequenos em alguns países como Suécia e Grã-Bretanha.

¹⁴⁹ Foram consideradas mulheres e homens na faixa etária de 20 a 74 anos (RIZAVI; SOFER, 2008).

tarefas domésticas, a situação das donas de casa sem remuneração, designadas de “inativas”¹⁵⁰ pelo Dieese (2011a; 2011b) é indicada como a mais grave do ponto de vista da desproteção social, haja vista a situação de dependência de familiares ou de terceiros. . É por isso que esta Dissertação possui foco privilegiado para as necessidades de proteção social dessas mulheres.

Segundo o Dieese (2011a), na realidade brasileira, as donas de casa, são as que mais dispenderam tempo com tarefas domésticas, cerca de 27,7 horas contra 22,4 semanais das mulheres economicamente ativas¹⁵¹. Os homens não economicamente ativos (ou “donos de casa”) gastaram praticamente a metade do tempo consumido pelas mulheres nas mesmas condições, totalizando 11,2 horas semanais com tais afazeres; e, no caso dos economicamente ativos, esse quantitativo se reduziu para 9,8 horas.

De acordo com o Dieese (2011a), ao se comparar a distribuição das mulheres donas de casa nos anos de 2001 e 2009 que cuidavam dos afazeres domésticos segundo tempo médio semanal dispendido nessas atividades, constata-se que houve uma redução de 32,7 horas para 28,1 horas (média nacional). Esse fenômeno é positivo e pode estar associado ao aumento de domicílios com máquina de lavar devido a incentivos governamentais com redução de impostos. De acordo com o Ipea (2011), esse utensílio doméstico reduz em cerca de três horas o tempo semanal das mulheres destinado aos afazeres domésticos, embora altere apenas pouco mais de uma hora no tempo dispendido pelos homens. Todavia, o Ipea (2011) avalia que, de um modo geral, a aquisição de eletrodomésticos de linha branca (fogão, geladeira e máquina de lavar), não interferem de forma substantiva no tempo geral dispendido pelas mulheres e pelos homens nas tarefas domésticas.

No que tange à distribuição das donas de casa que cuidavam dos afazeres domésticos, por escolaridade, segundo tempo médio semanal utilizado, constatou-se que, em 2009, a maior parte delas (50,5%) possuía o ensino fundamental incompleto e dispendiam 26 horas com essas atividades. As mulheres sem nenhum grau de instrução representaram 12,6% da população e consumiam 30,7 horas com as tarefas domésticas. As mulheres com nível superior completo, por sua vez, consumiram 28,7 horas semanais com tarefas domésticas, o que superou a média nacional (Dieese, 2011a). Dessa forma, evidencia-se que o aumento de escolaridade feminina não conduz por si só a uma redução das tarefas domésticas.

¹⁵⁰ Vê-se, portanto, que até mesmo em pesquisas, as donas de casa são trabalhadoras pouco lembradas, o que – juntamente com a designação de “inativas” – também é reflexo da tendência de se desprestigiar o trabalho doméstico. Embora sejam inativas para o mercado de trabalho, são ativas do ponto de vista da contribuição social que fornecem ao se dedicarem aos cuidados da reprodução social. Entretanto, para a concepção de “inativas” pelo Dieese, entenda-se as mulheres que não compõem a população economicamente ativa.

¹⁵¹ De acordo com dados sobre o tempo médio semanal dedicado aos afazeres domésticos por sexo, segundo condição de atividade (pertencentes ou não à população economicamente ativa).

Do ponto de vista da distribuição das donas de casa que cuidavam dos afazeres domésticos, em 2009, por rendimento familiar *per capita*, segundo tempo médio semanal utilizado nos afazeres domésticos, verifica-se na **Tabela 7** que a maioria, um total de 29,6%, encontrava-se na faixa de renda entre ½ e um salário mínimo, sendo que o tempo médio gasto com essas atividades equivale à média nacional de 28,1 horas.

Tabela 7 – Distribuição das donas de casa que cuidavam dos afazeres domésticos, por rendimento familiar *per capita*, segundo tempo médio semanal utilizado nos afazeres domésticos – 2001/2009

Rendimento familiar <i>per capita</i>	2001		2009	
	Em %	Tempo médio (em horas)	Em %	Tempo médio (em horas)
Sem rendimento a 1/4 SM	15,5	31,8	15,0	27,2
Mais de 1/4 a 1/2 SM	19,0	32,0	20,8	27,7
Mais de 1/2 SM a 1 SM	26,2	33,0	29,6	28,1
Mais de 1 a 2 SM	20,5	33,9	20,9	29,1
Mais de 2 a 3 SM	7,7	33,7	6,5	30,1
Mais de 3 a 5 SM	6,0	33,2	4,1	28,3
Mais de 5 SM	5,1	29,9	3,1	25,2
Total	100,00	32,7	100,0	28,1

Elaboração: Dieese (2011a). Tabela 83 (com adaptações). Fonte: IBGE, PNAD.

Apenas 3,1% das donas de casa possuem renda familiar *per capita* acima de cinco salários mínimos e aquelas que se enquadram nesse perfil são as que gastam menos tempo com tarefas domésticas, um total de 25,2 horas (Dieese, 2011a). Pode-se considerar com base nesses dados, que a maior parte das donas de casa no Brasil são de baixa renda e que, tal como ocorre com as mulheres da população economicamente ativa, quanto maior a renda, menor o tempo gasto com tarefas domésticas. Dessa forma, conclui-se que a mulher em situação de pobreza possui uma sobrecarga de trabalho doméstico superior¹⁵².

A idade é também um fator importante a na análise do uso do tempo. Em 2009, as donas de casa gastaram um tempo médio de 26,1 horas com tarefas domésticas na faixa etária de 18 a 24 anos. A carga de ocupação nessas atividades aumentou para mais de 35 horas semanais a partir dos 25 anos (o que pode ser explicado pela idade reprodutiva da mulher) e atinge seu ápice de 38,1 horas na faixa etária de 30 a 39 anos. Também na velhice as mulheres não estão libertas dos cuidados com esses afazeres, contabilizando 28,1 horas o tempo semanal gasto pelas mulheres com 65 anos ou mais (Dieese, 2011a).

¹⁵² Estreitando-se o foco de análise para as donas de casa com renda de até dois salários mínimos no Brasil, que constituem o público-alvo potencial da Lei nº. 12.470/2011, esse total representa, em 2001, vertiginosos 81,2% das trabalhadoras domésticas não remuneradas e 86,3% do total em 2009.

Outro dado relevante a se considerar é que, diferentemente da situação apresentada em 2001, as donas de casa, em 2009, cujo tipo de família correspondia ao de “casal sem filhos”, dedicaram mais tempo (31,8 horas) aos afazeres domésticos do que aquelas com todos os filhos menores de 14 anos (30,6 horas), embora a diferença do primeiro caso para o segundo seja de apenas 1,2 horas. Isso pode ser explicado pelo fato de que famílias com filhos distribuem com eles as tarefas domésticas. Para as donas de casa com filhos menores e maiores de 14 anos de idade, seja no caso de família nuclear ou chefiada por mulheres, o tempo médio gasto com afazeres domésticos é menor, sendo de 22,9 horas no primeiro caso e 19,4 horas no segundo (idem, *ibidem*)¹⁵³.

Diante desse contexto de divisão sexual do trabalho que sobrecarrega as mulheres assalariadas e, especialmente donas de casa, nos encargos domésticos, a previdência social tem sido reivindicada visando compensar as desigualdades de gênero. Contudo, sendo a política social contraditória, ora servindo ao capital ora ao trabalho, são muitos os entraves para o avanço dos direitos das mulheres, sobretudo em contexto de redução de direitos no neoliberalismo.

De acordo com Rodrigues (2013), o movimento feminista foi um importante sujeito coletivo na inserção do debate sobre a desigualdade de gênero na agenda pública internacional. Isso porque “os direitos políticos, econômicos e sociais, materializados no contexto da sociedade salarial, se conformaram segundo a lógica e os interesses *do mundo dos homens*” (idem, *ibidem*, p. 4, grifos originais). Além disso, chama a atenção para o fato de que a transferência de responsabilidade do Estado para a sociedade civil no tocante às políticas sociais significa exatamente a responsabilização das mulheres, uma vez que o viés

¹⁵³ Chama a atenção no estudo do Dieese (2011a) que meninas de 10 a 14 anos gastaram um tempo médio de 11,6 horas semanais, em 2009, com afazeres domésticos. Esse valor é quase igual, mas ainda superior ao tempo médio gasto pelos homens inativos naquele ano, que foi de 11,2 horas. Nessa direção, estudo do Ipea (2011) também registra que as meninas, sobretudo aos 10 anos de idade, desempenham mais tarefas domésticas do que os meninos. Além disso, provavelmente, o compartilhamento de tarefas com adolescentes meninas seja responsável pela redução do tempo médio dispendido pela mãe nos afazeres domésticos (Dieese, 2011a). Além disso, sobre esse tema, o Ipea (2011) indica que as atividades domésticas são mais bem distribuídas nas famílias brasileiras de casais com até um filho. Todavia, “conforme o número de filhos aumenta, tende-se a reproduzir estruturas mais convencionais nesta distribuição de trabalho, e a mulher se responsabiliza mais pelo trabalho doméstico” (idem, *ibidem*, p. 37). Ademais, de acordo com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), com base na PNAD, “em 2009, havia 383 mil meninos e meninas entre 10 e 17 anos no trabalho infantil doméstico”. (OIT, 2012, p.7). Esses dados são reveladores da necessidade de se discutir sobre os direitos das crianças e dos adolescentes, muitas vezes explorados por adultos em seu convívio familiar, fazendo com que ainda na tenra idade vivam a experiência da sobrecarga do trabalho doméstico. Além disso, sabe-se cruel permanência de práticas exploratórias de crianças atuando como trabalhadoras domésticas praticamente em regime de trabalho escravo em casas de terceiros ou até mesmo em suas próprias residências. Nesse contexto, Saffioti (2001) explica que o poder patriarcal pode ser exercido pelas mulheres na relação com crianças e adolescentes e que isso se manifesta com frequência. Expõe que, se de um lado, a violência praticada por mulheres contra homens é pouco representativa, o mesmo não se pode dizer da violência praticada contra crianças e adolescentes, em que o espaço doméstico é tomado como foco privilegiado dessa violência.

familista e maternalista faz recair sobre elas os cuidados aos segmentos tomados por incapazes (crianças, idosos e pessoas com deficiência).

Nesse sentido, faz-se necessário retomar a defesa do objetivo da seguridade social de universalização da cobertura e do atendimento trazido pela Carta Magna para caminhar rumo a uma proteção social que contribua para superação das desigualdades de gênero a partir da diferenciação dos critérios de acesso entre os sexos. Sob essa perspectiva, convém que o trabalho não-remunerado realizado na esfera da reprodução social majoritariamente pelas mulheres seja reconhecido como uma questão de justiça social para fins previdenciários, o que coaduna com a perspectiva redistributiva da seguridade social. Atualmente, o sistema previdenciário reflete e, por vezes, reproduz as desigualdades existentes na vida social e no mercado de trabalho (FREITAS *et. al*, 2010).

No contexto de adensamento da crítica feminista ao Estado capitalista neoliberal, o Brasil contou com lutas das mulheres no período posterior à Constituição Federal de 1988 para ampliação da cobertura previdenciária e manutenção dos direitos conquistados. No tocante às donas de casa que, embora a sua possibilidade de filiação à previdência social tenha sido uma conquista importante, se mostrou insuficiente para assegurar o efetivo acesso a proteção social pela dificuldade de contribuição sobre a alíquota de 20% do salário mínimo. Diante disso, o **Quadro 2** apresenta as iniciativas do Congresso Nacional, que são reflexo das reivindicações da sociedade pela proteção social das donas de casa.

Chama a atenção inicialmente o Projeto de Emenda à Constituição (PEC) nº. 385 de 2001 de autoria da deputada federal Luci Choinaski (PT-SC), apoiado por outras/os 172 parlamentares da 51ª Legislatura (1999-2003), composta por 39 deputadas segundo Azevedo e Rabat (2012), que se voltou para as donas de casa que não auferem remuneração, reconhecendo seu trabalho na esfera da reprodução social¹⁵⁴. Essa PEC dispôs sobre um benefício assistencial às donas de casa. Este seria independente de contribuição, aos 60 anos – mesma idade para pleitear a aposentadoria por idade para as seguradas da previdência social¹⁵⁵ – no valor de um salário mínimo restrito àquelas com renda familiar de até dois salários mínimos. No entanto, essa PEC não vingou à época e trouxe polêmicas entre as feministas, apesar da adesão de muitas mulheres. Foi criticada pela sua focalização em

¹⁵⁴ A PEC de nº. 385 de 2001 foi arquivada em 1º de fevereiro de 2007 sendo que, em 13 de abril de 2011, a deputada autora do projeto solicitou o desarquivamento da proposta, o que foi deferido cinco dias depois. Atualmente se aguarda a criação de Comissão Especial destinada a proferir parecer a esta Proposta de Emenda à Constituição, sendo que a última tramitação ocorreu em fevereiro de 2014.

¹⁵⁵ Diferentemente do ocorre com o BPC, o benefício proposto pela PEC nº. 385/2001 seria assegurado a uma idosa com 60 anos e não só aos 65 anos, além de poder ter renda familiar acima de um quarto do salário mínimo *per capita* e prever a possibilidade de acumulação com o benefício previdenciário de Pensão por Morte.

mulheres pobres ao invés de primar pela universalização do acesso à previdência social. De acordo com Lavinias (2005), deveria considerar não apenas as donas de casa de baixa renda, mas todas as mulheres, haja vista que todas dispõem grande parte do tempo com encargos domésticos.

Quadro 2 – Iniciativas do Congresso Nacional referentes ao acesso das donas de casa à previdência social posteriores à EC nº. 20, de 15 de dezembro de 1998

(Continuação...)

Nº da proposição – Autoria Ementa/Explicação	Resumo da proposta
<p>Projeto de Emenda à Constituição (PEC) nº. 385, de 2001 – Deputada Luci Choinacki (PT/SC)</p> <p>Institui benefício assistencial para as donas de casa, e dá outras providências. Altera os arts. 195 e 203 da Constituição Federal de 1988.</p>	<p>Prevê a instituição de um benefício no valor de um salário mínimo mensal, da política de assistência social, de prestação continuada, no valor de um salário mínimo mensal, destinado às donas de casa a partir dos sessenta anos de idade, independentemente de contribuição. Dentre os critérios para concessão, destina-se àquelas sem fonte de renda própria, que não recebam nenhum outro benefício assistencial ou previdenciário de duração continuada, ressalvada a pensão decorrente do falecimento de cônjuge ou deixada por ascendente ou descendente, e cuja renda familiar não ultrapassasse dois salários mínimos mensais. Define a dona de casa como sendo a mulher dedicada exclusivamente aos afazeres domésticos no âmbito da residência da própria família e que não exercesse qualquer atividade remunerada. A fonte do custeio deverá ser estabelecida por lei mediante adicional de contribuição incidente sobre a folha de pagamentos das empresas.</p>
<p>Trechos da Justificação da Proposta: <i>“Uma das mais graves e perversas situações enfrentadas hoje, em nosso País, é a das mulheres que, dedicando-se inteiramente às lides domésticas, e sem renda própria, chegam ao final de sua vida sem que tenham adquirido o direito ao benefício previdenciário de aposentadoria, estando igualmente proibidas de perceber o benefício assistencial devido aos idosos carentes, em função da elevada idade exigida para tanto e dos rigorosos requisitos associados ao conceito de carência. No entanto, embora não tenham contribuído para a previdência social, ou não possam filiar-se a ela na condição de contribuintes individuais facultativos por falta de meios, essas donas de casa contribuíram, e muito, para o progresso econômico e social da Nação. Seja criando os filhos, seja dirigindo os assuntos domésticos, seja garantindo à família o suporte emocional e material, permitiram que os demais membros do grupo familiar pudessem, eles próprios, desenvolver suas trajetórias e adquirir direitos individuais de natureza previdenciária. No entanto, a mulher dona de casa, que trabalhou toda a sua vida, chega aos 60 anos de idade sem poder pleitear a sua própria aposentadoria, porque não contribuiu ou não pôde contribuir, já que exerceu sua atividade sem remuneração. Não se trata, no caso, de uma desvalida, mas de alguém que deu tudo de si pela sociedade, pela família, em detrimento de seus direitos pessoais, e por isso, cabe ao Estado assegurar-lhe tratamento digno, por meio de uma renda mínima na velhice. [...] Assim, afasta-se do alcance do benefício aqueles cuja renda familiar permitiria, em tese, destinar parcela dessa renda para contribuição previdenciária facultativa. No caso que se pretende atingir, uma família cuja renda seja de R\$360,00 (valor de abril de 2001) não dispõe, certamente, de recursos para contribuição facultativas, embora não seja considerada, à luz da Lei nº. 8.742/93, carente, posto que esta lei define como tal quem tem renda familiar per capita de um quinto do salário mínimo” (grifos nossos).</i></p>	

(Conclusão)

Nº da proposição – Autoria Ementa/Explicação	Resumo da proposta
<p>INC nº. 1778, de 1/8/2001 - Deputado Gustavo Fruet (PMDB/PR)</p> <p>Sugere ao Poder Executivo, por intermédio do Ministério da Previdência e Assistência Social, a adoção de medidas para possibilitar a filiação das donas de casa ao Regime Geral de Previdência Social.</p>	<p>Sugere a adoção de uma alíquota de contribuição diferenciada, de menor valor, para os trabalhadores de baixa renda que exerçam atividade remunerada por conta própria. Baseia a proposta nos princípios que norteiam a Seguridade Social, o qual destaca a seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços e a equidade na forma de participação no custeio.</p>
<p>Trechos da Justificação da Proposta: “Excelentíssimo Senhor Ministro da Previdência e Assistência Social: A Previdência Social vem adotando regras mais flexíveis visando a modernização do sistema e a ampliação da cobertura e do atendimento do Regime Geral de Previdência Social tutelado pelo Instituto Nacional do Seguro Social. Verifica-se, em especial, que o Ministério da Previdência e Assistência Social vem atuando no sentido de aumentar o número de inscrições dos contribuintes individuais, evitando que tais trabalhadores fiquem sem a devida proteção previdenciária. [...] Em que pesem os avanços da legislação e de medidas administrativas adotadas por esse Ministério, entendemos que uma parcela significativa da população ainda continua à margem do sistema previdenciário. Referimo-nos aos trabalhadores de menor renda, que exercem atividade por conta própria, e que para se filiarem ao RGPS devem obrigatoriamente contribuir no mínimo, com o equivalente a 20% do salário mínimo. <i>Situação ainda mais grave é vivenciada pelas esposas ou companheiras dos trabalhadores de baixa renda, uma vez que quando há recurso suficiente para o pagamento de contribuição previdenciária este é direcionado para o custeio da aposentadoria do marido ou companheiro, ficando as mulheres, ou melhor, as donas de casa, sem qualquer proteção previdenciária, apesar da legislação permitir a filiação de segurados facultativos</i>” (grifos nossos).</p>	
<p>PLC, de 6522, de 10/4/2002 – Deputado José Carlos Coutinho (PFL/RJ)</p> <p>Dispõe sobre a integração das donas-de-casa à Previdência Social.</p>	<p>Estende às donas de casa a condição de segurado facultativo, para efeito de filiação à Previdência Social. Define como donas de casa aquelas que, sem remuneração têm sob sua responsabilidade os trabalhos domésticos situados no âmbito de determinada unidade familiar.</p>
<p>Trechos da Justificação da Proposta: “Para atender e dar efetividade à justa demanda das donas-de-casa, à medida que submeto à apreciação dos Nobres Colegas propõe a integração dessas anônimas produtoras de riqueza ao sistema previdenciário, na categoria de ‘segurado facultativo’. Com a aprovação da presente medida, estou viabilizando a extensão dos benefícios e serviços previdenciários às donas-de-casa”¹⁵⁶.</p>	

Elaboração: própria. Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Além disso, considerando o baixo potencial contributivo das donas de casa, destaca-se a argumentação do Deputado Gustavo Fruet (PMDB/PR), trazida no **Quadro 2**, que embora se voltasse sobretudo para trabalhadoras/es autônomas/os, se referiu sobre a necessidade da proteção social às donas de casa e redução de alíquotas previdenciárias para acesso à previdência social. Ademais, vê-se que as propostas apresentadas voltavam-se apenas às mulheres ao se referir sobre o trabalho doméstico não remunerado tal como visto no Capítulo 2 quanto aos PLs propostos na fase anterior à Constituição Federal de 1988.

¹⁵⁶ A proposta equivoca-se ao solicitar a inclusão da dona de casa como segurada facultativa, uma vez que nessa ocasião essa possibilidade já estava prevista na legislação previdenciária.

No contexto pós-Constituinte, também cabe contextualizar a atuação de grupos feministas e do Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFÊMEA), atuantes na perspectiva de defesa do reconhecimento pelo Estado do trabalho na esfera da reprodução social. Desse modo, intensifica-se a luta para que essas mulheres sejam alvo de políticas que atendam às suas necessidades e que sejam sujeito de direitos previdenciários para além de uma lógica securitária, em que só tem acesso quem contribui previamente. Mas as lutas pelos direitos das mulheres junto à previdência social também se voltam para as trabalhadoras que auferem remuneração no mercado formal ou informal (FREITAS *et. al*, 2010).

Assim, diante da nova proposta enviada ao Congresso Nacional de “reforma” da previdência social pelo Presidente Luís Inácio Lula da Silva, os movimentos feministas a se organizaram – a partir da iniciativa do CFÊMEA – para discutir e acompanhar a tramitação da mesma na Comissão Especial da Câmara dos Deputados. Naquela ocasião, houve audiência com o Ministro da Previdência e a Ministra da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, resultando na criação de um Grupo de Trabalho Interministerial para propor emendas que fossem ao encontro dos direitos das mulheres (DULTRA; MORI, 2003). Nesse contexto, as mulheres, enquanto sujeito político, se posicionaram diante das propostas da “reforma” previdenciária de 2003 para o reconhecimento do trabalho não remunerado e acesso universal à previdência social:

Assim, durante a tramitação da reforma da previdência de 2003, propusemos a criação de um sistema especial de inclusão previdenciária para as pessoas que se dedicam ao trabalho doméstico não remunerado (incluindo o de cuidador@s), para obtenção do benefício de aposentadoria a partir do reconhecimento desse trabalho. *Defendemos o não recolhimento de uma contribuição financeira, já que como não recebem para exercer esse trabalho não teriam como contribuir. Distante da ideia de contribuição-benefício foi difícil o não estabelecimento de uma alíquota mínima de contribuição* (FREITAS *et. al*, 2010, p. 21-21, grifos nossos).

As expectativas das mulheres foram parcialmente atendidas com a Emenda Constitucional (EC) nº. 41, de 19 de dezembro de 2003 mediante a inclusão do § 12 ao Art. 201 da Constituição Federal, segundo o qual se afirmava que a lei iria dispor sobre um sistema especial de inclusão previdenciária para trabalhadores/as de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo, exceto aposentadoria por tempo de contribuição. A intenção inicial era que fosse previsto o reconhecimento do trabalho na esfera da reprodução social, facilitando o ingresso de todas as donas de casa ao RGPS, o que não ocorreu de forma explícita. Porém, foi celebrada essa emenda constitucional, porque

serviria de parâmetro para outras conquistas mais específicas para as donas de casa na medida em que dispôs sobre um sistema de inclusão previdenciária (DULTRA; MORI, 2003).

Diante disso, o **Quadro 3** apresenta as iniciativas do parlamento brasileiro motivadas pelo contexto de mobilização das mulheres para a valorização do trabalho doméstico não-remunerado na fase posterior à EC nº.41/2003, mediante redução de alíquotas e carências para acesso a benefícios as donas de casa e àquelas/es do setor informal da economia, demonstrando a importância dos movimentos sociais nas conquistas por direitos.

Quadro 3 – Iniciativas do Poder Executivo e Senado Federal que repercutiram no acesso das donas de casa à previdência social posteriores à EC nº. 41, de 19 de dezembro de 2003

Nº da proposição – Autoria Ementa/Explicação	Resumo da proposta
<p>Projeto de Lei Complementar (PLP) nº. 210, de 6/1/2004 - Poder Executivo</p> <p>Previa a instituição de um regime tributário, previdenciário e trabalhista especial à microempresa com receita bruta anual de até R\$ 36.000,00 (trinta e seis mil reais), e dava outras providências. Estabelecia normas para inclusão previdenciária do empresário que trabalha por conta própria e de seu empregado (contribuinte individual e facultativo); concedia o benefício do regime tributário simplificado e a desoneração de obrigações trabalhistas, visa incentivar o emprego formal regido pela CLT, no âmbito do pequeno empreendimento. Projeto chamado de “Reforma da CLT”. Altera as Leis nº. 8.212, de 1991 (Lei nº 9.876, de 1999), 8.213, de 1991 e o Decreto-Lei nº 5.452, de 1943.</p>	<p>Dentre outras coisas, visa a redução da alíquota de contribuição das categorias de contribuinte individual e segurada/o facultativa/o da previdência social, para 11% do salário mínimo, excluindo-se o direito à aposentadoria por tempo de contribuição.</p>
<p>PEC nº. 227, de 6/1/2004 - Senadora Ideli Salvatti (PT/SC)</p> <p>Altera os artigos 37, 40, 144, 194, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a Previdência Social, e dá outras providências. Nova Ementa da Redação Final: Altera os artigos 28, 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a Previdência Social, e dá outras providências. PEC Paralela-Altera a Emenda Constitucional nº 41, de 2003 - Reforma da Previdência ou Previdenciária.</p>	<p>Dispõe, entre outras coisas, sobre a inclusão previdenciária de trabalhadoras/es sem vínculo empregatício e daquelas/es sem renda própria dedicadas/os ao trabalho doméstico não remunerado mediante alíquotas e carências inferiores às das/os demais seguradas/os.</p>

Elaboração: própria. Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal.

As iniciativas do parlamento brasileiro voltaram-se para a instituição de um sistema simplificado de previdência social, englobando o conjunto de seguradas/os contribuintes individuais e seguradas/os facultativas/os. Considerando que as donas de casa já se enquadravam nessa segunda categoria, seriam também beneficiadas com Projeto de Lei Complementar nº. 210/2004. Entretanto, a PEC nº. 227, de 6/1/2004 foi mais específica em relação ao reconhecimento do trabalho doméstico não remunerado no âmbito familiar. Além disso, cabe chamar a atenção que a PEC 227/2004, diferentemente de propostas anteriores,

não restringia ao sexo feminino o direito a benefícios pelo desempenho dos encargos domésticos familiares, possibilitando, portanto, direitos aos “donos de casa”.

Em decorrência da mobilização em torno da criação de um sistema de inclusão previdenciária, houve avanços nas bandeiras de lutas das mulheres com a aprovação da EC nº. 47, de 5 de julho de 2005, que deu nova redação ao § 12 do Art. 201 da Constituição Federal, incluindo de forma mais evidenciada o direito das/os donas/os de casa de *baixa renda* à previdência social. Ao incluir o § 13, assegurou-se outra reivindicação de previsão de alíquotas reduzidas de contribuição para as/os trabalhadoras/es de baixa renda e, desde então, vigora o seguinte texto constitucional:

Art. 201. [...] § 12. Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para atender a trabalhadores de baixa renda e *àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência*, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo.

§ 13. O sistema especial de inclusão previdenciária de que trata o § 12 deste artigo terá alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do regime geral de previdência social (Constituição Federal de 1988, grifos nossos).

A EC nº. 47/2005 acenou para a possibilidade de ampliação da cobertura previdenciária das donas/os de casa e também trabalhadoras/es que atuam por conta própria, embora restrita àquelas/es de baixa renda que se dedicam exclusivamente ao trabalho doméstico não remunerado em sua residência, bem como para trabalhadoras/es do mercado informal. Diante dessa conquista para os direitos das mulheres, os movimentos feministas continuaram em luta para garantir a efetivação desse sistema de inclusão previdenciária, sendo esse um grande desafio ainda presente na previdência social na atualidade. Os movimentos feministas defendem a igualdade e, por isso, pleiteiam um “sistema de inclusão previdenciária, em que toda pessoa que trabalhe possa participar, contribuir e ser incluída e beneficiada conforme suas condições” (FREITAS *et. al*, 2010, p. 40).

Nesse contexto de se buscar a ampliação do acesso das donas de casa à previdência social, o **Quadro 4**, a seguir, aponta as iniciativas do parlamento brasileiro, pautadas pela EC 47/2005 e balizadas pelas reivindicações dos movimentos sociais. Não passa despercebido na análise o fato de que as duas primeiras propostas após essa legislação, formuladas pelos deputados Antônio Carlos Mendes Thame e Agnaldo Muniz, previam direitos apenas para as mulheres donas de casa e não para os homens no tocante à proteção social decorrente do trabalho doméstico não remunerado. As propostas seguintes, por sua vez, a partir do PLC nº.

5933/2005, de autoria da deputada Luci Choinacki, retomaram os termos daquela emenda constitucional, incluindo o sexo masculino.

Diferentemente da PEC nº. 385/2001, observa-se nova concepção da deputada Luci Choinacki, que dispôs não mais sobre um benefício *assistencial* exclusivamente às mulheres donas de casa, mas um sistema especial de inclusão *previdenciária* para trabalhadoras/es sem renda própria, pertencentes a famílias com renda de até dois salários mínimos, excluídos os valores de benefícios da assistência social, em atenção também à situação dos homens donos de casa. A idade para gozar esse benefício seria a mesma atribuída nos casos de Aposentadoria por Idade que vigoram na previdência social com redução em cinco anos para seguradas/os com doenças degenerativas.

Vê-se, portanto, no PLC nº. 5933/2005 a alteração da perspectiva da PEC nº. 385/2001, uma vez que se passa a atribuir à previdência e não mais à política de assistência social a responsabilidade pela concessão de benefício às/aos donas/os de casa, mas retomava a concepção do BPC no que tange a ser pessoal e intransferível. Além disso, a alíquota de zero por cento de contribuição só ocorreria nos primeiros dez anos da vigência da lei, já que nos anos subsequentes se garantiria o retorno à perspectiva de previdência social associada ao seguro. Dessa forma, a ousadia da proposta beneficiaria principalmente as mulheres que tivessem a sorte de completarem ou já terem 60 anos completos no decênio da vigência da lei. Entretanto, era um avanço porque trazia um escalonamento que limitava até o máximo de 3% a alíquota de contribuição após quinze anos da aprovação da lei, alíquota esta que havia sido prevista pelo deputado Marcelo Linhares no PLC nº. 845/1975¹⁵⁷.

Apesar dos aspectos positivos, outra limitação do PLC de nº. 5933/2005 era a restrição do direito previdenciário das/os donas/os de casas a apenas um benefício por idade avançada, inclusive não designado de “Aposentadoria por Idade”, em detrimento dos benefícios previstos nas Leis 8.212 e 8.213, de 24 de julho de 1991. Esse PLC em conjunto com outros daquele ano que versavam também sobre o sistema de inclusão previdenciária (PLC de nº 5866, 6169, 6295 e 6366) foram apensados ao PLC de nº. 5773/2005, de Antonio Carlos Mendes Thame (PSDB/SP) conforme decisão do deputado relator Pepe Vargas¹⁵⁸. Esse PLC nº. 5773/2005, diferentemente da proposta da deputada Luci Choinacki, dispunha que se fixasse em 10% por cento a alíquota de contribuição previdenciária das/os trabalhadoras/es por conta própria e das/os donas/os de casa de família de baixa renda.

¹⁵⁷ Conferir Quadro 1 do Capítulo 2.

¹⁵⁸ Este PL 5773/2005 visou regulamentar, entre outras coisas, além de sistema diferenciado na previdência social, o tratamento distinto para as micro e pequenas empresas.

Quadro 4 – Projetos de Lei do Congresso Nacional referentes ao acesso das donas de casa à previdência social posteriores à EC nº. 47, de 5 de julho de 2005

(Continuação...)

Nº da proposição – Autoria Ementa/Explicação	Resumo da proposta original
<p>PLC nº. 5773, de 18/8/2005 - Deputado Antonio Carlos Mendes Thame (PSDB/SP)</p> <p>Altera as Leis nº. 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, para disciplinar o disposto no § 9º do art. 195 e no § 12 do art. 201 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 05 de julho de 2005. Regulamenta dispositivos da Constituição Federal de 1988 sobre o Sistema Especial de Inclusão Previdenciária e o tratamento diferenciado para as micro e pequenas empresas; fixa em dez por cento a alíquota de contribuição previdenciária do trabalhador por conta própria e da dona de casa de baixa renda e, em dois por cento, a incidente sobre a receita bruta, a alíquota da microempresa e da empresa de pequeno porte não-optante do SIMPLES; define o valor do benefício em um salário mínimo e reduz o período de carência.</p>	<p>Prevê uma alíquota de contribuição previdenciária de 10% do salário mínimo para o/a trabalhador/a por conta própria e dona de casa que pertencessem a famílias de baixa renda (com renda mensal <i>per capita</i> inferior ou igual a um salário mínimo). Permite a possibilidade de redução pela metade do período de carência para acesso a benefícios de um salário mínimo às/aos seguradas/os citados. Caso a/o segurada/o queira auferir mais que um salário mínimo de benefício, deverá pagar sobre 20% do salário mínimo e não teria os prazos de carência reduzidos. O conceito de dona de casa a caracteriza como a pessoa que se dedica exclusivamente ao trabalho doméstico e não possui renda própria.</p>
<p>Trecho da Justificação da Proposta: “Em atendimento ao previsto na Constituição Federal, propomos, portanto, forma especial de contribuição para as microempresas e empresas de pequeno porte, bem como para os trabalhadores por conta própria e donas-de-casa. Ademais, a proposição prevê a redução pela metade das carências exigidas em lei para que os segurados integrantes do sistema especial de inclusão previdenciária possam usufruir dos benefícios da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. O valor dos benefícios será igual ao do salário mínimo e o Projeto de Lei em tela define como pertencente à família de baixa renda o segurado que comprovar renda familiar per capita inferior ou igual a um salário mínimo mensal. Se o segurado desejar ter acesso a benefícios de maior valor, basta que faça o recolhimento da contribuição complementar e cumpra as carências regulamentares”.</p>	
<p>PLC nº. 5866, de 1/9/2005 – Deputado Agnaldo Muniz (PP/RO).</p> <p>Altera as Leis nº. 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, para dispor sobre a inclusão social prevista no § 12 do art. 201 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 05 de julho de 2005. Regulamenta dispositivos da Constituição Federal de 1988 sobre o sistema especial de inclusão previdenciária; fixa a alíquota de contribuição previdenciária do trabalhador por conta própria e da dona de casa de baixa renda em 10% (dez por cento); reduzindo o período de carência em um terço.</p>	<p>Define uma alíquota de contribuição previdenciária de 10% do salário mínimo para o trabalhador por conta própria e a dona de casa que pertençam a famílias de renda mensal <i>per capita</i> de valor inferior ou igual ao salário mínimo. Permite a possibilidade de <i>redução de um terço do período de carência para acesso a benefícios de um salário mínimo</i> às/aos segurados citados. Caso a/o segurada/o queira auferir mais que um salário mínimo de benefício, deverá complementar até 20% do salário mínimo os recolhimentos previdenciários e não terá os prazos de carência reduzidos.</p>

(Continuação...)

Nº da proposição – Autoria Ementa/Explicação	Resumo da proposta original
<p>Trecho da Justificação da Proposta: “Em síntese, essas providências permitirão que os segurados integrantes do sistema especial de inclusão previdenciária possam usufruir dos benefícios previstos na Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, mediante recolhimento com alíquota reduzida e comprovação de tempo de contribuição inferior ao regulamentar. Reconhecendo que essa nossa proposição preenche importante lacuna no campo dos direitos sociais, em geral, e previdenciários, em particular, e certos de estarmos contribuindo para garantir a universalidade do acesso aos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, esperamos contar com o apoio dos ilustres membros desta Casa para assegurarmos a sua aprovação”.</p>	
<p>PLC nº. 5933, de 21/9/2005 – Deputada Luci Choinacki (PT/SC)</p> <p>Dispõe sobre o sistema especial de inclusão previdenciária de trabalhadores e trabalhadoras sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico de sua residência e dá outras providências. Regulamenta os §§ 12 e 13 do art. 201 da Constituição Federal de 1988 (Emenda nº 47 - de 2005 - Pec Paralela da Previdência).</p>	<p>Prevê a instituição de um sistema especial de inclusão previdenciária destinado às/aos trabalhadoras/es <i>sem renda própria</i>, que se dedicassem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda (aquelas unidades familiares cuja renda mensal não ultrapassasse o valor equivalente a <i>dois salários-mínimos</i>). Assegura o pagamento de benefício mensal de valor igual a um salário mínimo, pessoal e intransferível, aos que cumprissem os requisitos legais. Determina a idade mínima de 60 anos para mulheres e 65 anos para homens (reduzidas em 5 anos para indivíduos portadores de doenças degenerativas). Esclarece que <i>não será computado como renda mensal</i> os valores recebidos por integrantes da família, a título de benefícios de assistência social para portadores de deficiência ou de necessidades especiais. <i>Define escalonamento de alíquota de contribuição a partir da data da aprovação da lei:</i> a) alíquota de zero por cento até dez anos a contar da data de aprovação da presente lei; b) alíquota de dois por cento entre dez e quinze anos a contar da data de aprovação da presente lei; c) alíquota de três por cento a partir de quinze anos a contar da data de aprovação da presente lei. A proposta menciona a necessidade de regulamentação periódica pelo Poder Executivo dos mecanismos de comprovação da condição de trabalho exclusivamente doméstico no âmbito da própria residência, prevendo a possibilidade de comprovação testemunhal no caso de impossibilidade de apresentação de prova documental.</p>
<p>Trecho da Justificação da Proposta: “O presente Projeto de Lei é fruto de um longo e amplo processo de luta do movimento social em nosso País ao longo das últimas décadas, em especial da mobilização das entidades ligadas à defesa dos direitos das mulheres. É sabido por todos que uma parcela significativa da nossa população dedica maior parte das horas (segundo estudos em torno de 50 horas semanais) e dias de suas vidas para atividades que até há pouco a sociedade não reconhecia como “produtivas”. [...] <i>O fato de uma mulher chegar à idade de se aposentar e nunca ter tido um vínculo formal de trabalho não pode ser utilizado mais como argumento que a impeça de ter acesso a tal benefício. Seu tempo de contribuição, ou seja, anos de trabalho no interior da lar e junto à família passarão a ser elemento de comprovação para solicitar um tipo especial de benefício junto à Previdência Social de nosso País.</i> [...] O presente mecanismo de inclusão previdenciária cumpre, por outro lado, papel relevante no que se refere à luta contra a pobreza e significa um avanço importante na direção da redução das desigualdades sociais, econômicas e de gênero. [...] No conjunto da sociedade, passa a ser reconhecido seu esforço de vida como sendo de trabalho, ainda que aparentemente invisível. No interior da unidade familiar, sua autonomia se vê reforçada com a titularidade e o recebimento de um benefício mensal em seu nome. [...] O volume de recursos que são injetados mensalmente na economia a partir das despesas realizadas pelos aposentados é significativo, e o será ainda mais a partir da inclusão dessa parcela ainda marginalizada representada, de forma genérica, pelas “donas de casa”. [...] O movimento de mulheres tem denunciado (Continuação...)</p>	

(Continuação...)

Nº da proposição – Autoria Ementa/Explicação	Resumo da proposta original
<p>Trecho da Justificação da Proposta: (Continuação...) esse ocultamento do trabalho feminino que assegura a reprodução da vida humana e bem-estar para a sociedade e é neste contexto que devemos analisar esta lei. [...] Uma outra razão para sua justeza é que a população a ser atendida são mulheres que pertencem a famílias de baixa renda, e assim, esse benefício tem um caráter redistributivo, contribuindo para a elevação da renda familiar, tal como as atuais aposentadorias rurais. <i>Finalmente, se coloca o argumento de que este projeto de inclusão social teria um forte componente de gênero, corrigindo desigualdades históricas e conferindo autonomia na velhice às atuais mulheres donas de casa, hoje dependentes dos maridos e/ou dos filhos e parentes.</i> [...] Com a precariedade das políticas públicas sociais, milhares de mulheres assumiram a função que é do Estado e da sociedade por definição constitucional. Mas são estas mulheres, as donas de casa, que cuidam dos milhões de crianças que não têm acesso a creche ou que não tem onde ficar no turno inverso de suas atividades escolares. São as donas de casa que estão cuidando dos portadores de deficiência, dos idosos e dos doentes. [...] Esta é uma lei para fazer justiça com as donas de casa e com o trabalho realizado por elas” (grifos nossos).</p>	
<p>PLC nº. 6295, de 30/11/2005 – Deputada Dra. Clair (PT/PR)</p> <p>Dispõe sobre o Sistema Especial de Inclusão Previdenciária. Inclui os trabalhadores por conta própria, os trabalhadores domésticos e as donas de casa pertencentes a famílias de baixa renda como beneficiários da Previdência Social. Regulamenta o disposto no art. 201, §§ 12 e 13 da Constituição Federal de 1988 (Emenda Constitucional nº 47, de 2005 - Reforma Previdenciária).</p>	<p>Prevê a instituição do Sistema Especial de Inclusão Previdenciária às/aos trabalhadoras/es de baixa renda (compreendendo aquelas/es que exercessem atividade profissional por conta própria, sem vínculo empregatício, e cuja renda familiar <i>per capita</i> mensal não superasse o valor do salário mínimo) e às/aos trabalhadoras/es domésticos, desde que pertencentes a famílias de baixa renda (aquelas/es sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência e cuja renda familiar <i>per capita</i> mensal não superasse o valor do salário mínimo). <i>Define a alíquota de contribuição em 5% sobre o salário mínimo.</i> Exclui do cálculo da renda familiar dos membros da família os benefícios da Loas. Também previa a redução de, no mínimo, 2/3 do período de carência para acesso a benefícios de um salário mínimo às/aos seguradas/os citadas/os. Caso a/o segurada/o queira auferir mais que um salário mínimo de benefício, deverá complementar até 20% do salário mínimo os recolhimentos previdenciários e não terá os prazos de carência reduzidos. Define um escalonamento de tempo de carência para recebimento de benefícios: a) no primeiro ano imediatamente após a publicação da lei, nenhuma carência será cobrada para as mulheres com 60 anos ou mais anos de idade e para os homens com 65 anos ou mais anos de idade; b) no segundo ano após a publicação desta lei, a carência será fixada em 12 meses, sendo, a partir de então e a cada ano, acrescida de seis meses até atingir dez anos. Prevê como fonte de custeio a COFINS, conforme LC nº 70, de 30/12/1991 (caso a contribuição sobre a alíquota reduzida não fosse suficiente).</p>
<p>Trecho da Justificação da Proposta: “O Projeto de Lei em tela estabelece, portanto, que o acesso dos trabalhadores de baixa e das donas-de-casa a todos os benefícios do Regime Geral de Previdência Social será assegurado mediante contribuição mensal equivalente a <i>5% do salário mínimo.</i> [...] A proposição determina ainda que, em caráter transitório, os trabalhadores abrangidos pelo Sistema Especial de Inclusão Previdenciária <i>farão jus à aposentadoria por idade, independentemente de contribuição, no primeiro ano após a publicação da lei,</i> submetendo-se a uma carência progressiva, a partir do segundo ano em diante, sendo exigidos, de início, 12 meses e, posteriormente, 6 meses cumulativamente a cada ano, até ser alcançado o prazo de 10 anos previstos para ter direito ao benefício” (grifos nossos).</p>	

(Conclusão)

Nº da proposição – Autoria Ementa/Explicação	Resumo da proposta original
<p>PLC nº. 6366, de 8/12/2005 – Deputadas/os: Inácio Arruda (PCdoB/CE), Alice Portugal (PCdoB/BA), Daniel Almeida (PCdoB/BA), Jamil Murad (PCdoB/SP), Jandira Feghali (PCdoB/RJ), Perpétua Almeida (PCdoB/AC), Renildo Calheiros (PCdoB/PE), Socorro Gomes (PCdoB/PA), Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM).</p>	<p>Instituição, dentre outras coisas, de uma tabela de alíquotas de contribuição para todas/os seguradas/os da previdência social a depender do salário de contribuição. Determina que a contribuição da/o segurada/o de baixa renda e daqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda (com renda mensal média <i>per capita</i> inferior a um salário mínimo), seja de 5% sobre o salário mínimo. Determina a redução do tempo de carência com as seguintes regras: a) auxílio-doença e aposentadoria por invalidez: 11 contribuições mensais; b) aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de serviço e aposentadoria especial: 144 contribuições mensais; c) salário-maternidade: 10 contribuições mensais, sendo que em caso de parto antecipado, o período de carência será reduzido em número de contribuições equivalente ao de meses em que o parto foi antecipado.</p>
<p>Regulamenta o Sistema de Inclusão Previdenciária criado pela Emenda Constitucional nº 47, cria a Contribuição Social Especial para a Inclusão Previdenciária, altera as Leis n.º 8.212 e 8.213/1991, implementa medidas voltadas para o aumento da cobertura do RGPS e dá outras providências. [...] Regulamenta o Sistema de Inclusão Previdenciária, beneficiando o trabalhador de baixa renda e aqueles que se dedicam exclusivamente ao trabalho doméstico ou por conta própria.</p>	<p>Regulamenta o Sistema de Inclusão Previdenciária criado pela Emenda Constitucional nº 47, cria a Contribuição Social Especial para a Inclusão Previdenciária, altera as Leis n.º 8.212 e 8.213/1991, implementa medidas voltadas para o aumento da cobertura do RGPS e dá outras providências. [...] Regulamenta o Sistema de Inclusão Previdenciária, beneficiando o trabalhador de baixa renda e aqueles que se dedicam exclusivamente ao trabalho doméstico ou por conta própria.</p>
<p>Trecho da Justificação da Proposta: “Este projeto tem um audacioso objetivo: contribuir para a necessária atualização do perfil da previdência social em nosso país, inclusive com a regulamentação do sistema de inclusão previdenciária criado pela EC n.º 47, para os trabalhadores de baixa renda e os que atuam exclusivamente no âmbito de sua própria residência. Hoje, somam-se grandes desafios para serem enfrentados no campo da previdência social: como alcançar os diversos segmentos dos trabalhadores, dentro desta nova realidade do mercado de trabalho, assegurando a esses trabalhadores renda diante da incapacidade laboral e como ampliar e financiar esse que é o maior programa de distribuição de renda em curso em nosso país. [...]</p>	<p>Trecho da Justificação da Proposta: “Este projeto tem um audacioso objetivo: contribuir para a necessária atualização do perfil da previdência social em nosso país, inclusive com a regulamentação do sistema de inclusão previdenciária criado pela EC n.º 47, para os trabalhadores de baixa renda e os que atuam exclusivamente no âmbito de sua própria residência. Hoje, somam-se grandes desafios para serem enfrentados no campo da previdência social: como alcançar os diversos segmentos dos trabalhadores, dentro desta nova realidade do mercado de trabalho, assegurando a esses trabalhadores renda diante da incapacidade laboral e como ampliar e financiar esse que é o maior programa de distribuição de renda em curso em nosso país. [...]</p>
<p>PLS nº. 6985, de 3/5/2006 – Senador Rodolpho Tourinho (PFL/BA)</p> <p>Altera as Leis nº. 8.212 e 8.213/1991, para criar o Sistema Especial de Inclusão Previdenciária. Regulamenta o disposto nos §§ 12 e 13 do artigo 201 da Constituição Federal de 1988, acrescido pela EC nº 47/2005, definindo alíquota para o contribuinte individual com renda mensal até 2 salários mínimos e que trabalha por conta própria e para a/o dona/o de casa segurada/o facultativa/o, sem renda, que se dedique ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência.</p>	<p>Prevê a alíquota de contribuição de 11% do salário mínimo ao contribuinte individual com renda mensal de até dois salários mínimos e que trabalhe por conta própria, sem relação de trabalho com empresa ou equiparado, e de facultativa/o sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente a família de baixa renda (com renda mensal <i>per capita</i> de até meio salário mínimo). Para ter direito à aposentadoria por tempo de contribuição e contagem de tempo recíproca, deverá efetuar um complemento de 9% sobre as contribuições anteriores. Determina a redução do tempo de carência com as seguintes regras: a) auxílio-doença e aposentadoria por invalidez: 10 contribuições mensais; b) aposentadoria por idade e aposentadoria especial: 144 contribuições mensais; c) salário-maternidade: 8 contribuições mensais, sendo que em caso de parto antecipado, o período de carência será reduzido em número de contribuições equivalente ao de meses em que o parto foi antecipado.</p>

O PLC nº. 5773/2005 do deputado Antônio Carlos Mendes Thame tinha como vantajoso o fato de estender às mulheres donas de casa outros benefícios previdenciários, assegurando inclusive a redução pela metade dos prazos de carência. Entretanto, só estariam contempladas/os pela alíquota reduzida as donas de casa ou trabalhadoras/es por conta própria, todos pertencentes a famílias de baixa renda com renda *per capita* inferior ou igual a um salário mínimo¹⁵⁹. Na mesma direção, o PLC nº. 5866/2005, do deputado Agnaldo Muniz atribuía o mesmo critério de renda, mas versava sobre a redução em um terço do tempo de carência ao invés da proposta de reduzir esse prazo pela metade.

Convém ainda destacar o PLC nº. 6295/2005, da deputada Dra. Clair (PT/PR), que sugeriu a alíquota de 5% do salário mínimo para as/os donas/os de casa e trabalhadoras/es por conta própria de baixa renda, tendo sido este percentual aprovado anos mais tarde para a ampliação do acesso dessas/es trabalhadores/as à previdência social. Este PLC previa, dentre outras coisas, redução de, no mínimo, dois terços dos prazos de carência dos benefícios previdenciários de um salário mínimo para tais seguradas/os. Previa a concessão de Aposentadoria por Idade (ao invés de BPC) no primeiro ano de vigência da lei independentemente de contribuição para mulheres e homens.

O PLC nº. 6366/2005, de autoria de nove parlamentares, reforçaram a defesa da alíquota de contribuição sobre 5% do salário mínimo para seguradas/os de baixa renda, mas dizia que a renda familiar *per capita* deveria ser inferior (não podendo ser igual) a um salário mínimo. Trazia redução de um mês do tempo de carência dos benefícios de Auxílio-Doença e Aposentadoria por Invalidez e fixava em 144 contribuições a carência para aposentadoria por idade, por tempo de serviço e especial, sendo que a história mostrou que esses dois últimos benefícios não seriam concedidos para contribuintes da alíquota reduzida.

O PLS nº. 6985/2006, do senador Rodolpho Tourinho, por sua vez, previu alíquota de contribuição de 11% do salário mínimo para as/os contribuintes do sistema de inclusão previdenciária com renda familiar de até dois salários mínimo. Trouxe também redução dos prazos de carência para benefícios previdenciários, passando para 10 contribuições nos casos de Auxílio-doença e Aposentadoria por Invalidez e 144 pagamentos para a Aposentadoria por Idade e Aposentadoria Especial, além de 8 contribuições mensais para o Salário-Maternidade.

A redução da alíquota de contribuição prevista na EC nº. 47/2005 se consubstanciou na promulgação do Plano Simplificado da Previdência Social (PSPS) pela mesma lei de criação

¹⁵⁹ O cálculo por renda *per capita* igual ou inferior a um salário mínimo poderia trazer vantagens. Na situação de uma família com duas pessoas, por exemplo, equivaleria à mesma proposta de dois salários mínimos de renda familiar proposto por Luci Choinacki, mas nos casos de famílias com três salários mínimos e três componentes, significaria maior quantitativo de donas de casa caracterizadas como baixa renda.

das Micro e Pequenas Empresas no país, a Lei Complementar (LC) nº. 123, de 14 de dezembro de 2006 (alterada pela Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008). Contudo, apenas em abril de 2007 as/os donas/os de casa (além de outras/os seguradas/os facultativas/os) e microempreendedoras/es individuais (MEI) puderam ter acesso à previdência social mediante um percentual contribuição que passou de 20% para 11% do salário mínimo¹⁶⁰. Verifica-se, portanto, que a proposta do PLS nº. 6985/2006, do senador Rodolpho Tourinho no que tange à alíquota de contribuição foi vencedora na ocasião. Considera-se positivo o fato de que não tenham sido aprovados critérios de pobreza para possibilidade de contribuição pela alíquota reduzida, bem como que esse direito tenha sido estendido ao conjunto de seguradas/os facultativas/os e não apenas às/aos donas/os de casa e

¹⁶⁰ A Lei Complementar nº. 123/2006 definiu como microempresa (ME) aquela com receita bruta anual de até R\$ 240.000,00 e Empresa de Pequeno Porte (EPP) aquela com receita bruta anual superior ao máximo previsto para a ME e de até R\$ 2.400.000,00. No contexto internacional de crise do capital, LC nº. 128/2008, que trouxe a criação do/a microempreendedor/a individual, mas que entrou em vigor apenas em 01/07/2009, correspondendo àquele/a com receita bruta anual de até R\$ 36.000,00. A LC nº. 139, de 10/11/2011, alterou a LC nº. 128/2008 e foram modificados os valores das receitas brutas para caracterização de ME, EPP e MEI. A receita bruta anual da ME passou a ser de até R\$ 360.000,000; a que se refere à EPP passou para o valor superior a R\$ 360.000,000 até R\$ 3.600.000,00 e a/o MEI aquela/e até com R\$ 60.000,00. De acordo com a legislação em vigor, o microempreendedor/a individual é o/a empresário/a que exerce, individualmente, atividade econômica organizada para a produção ou circulação de bens e serviços, optante pelo Simples Nacional. Além disso, deve atender aos seguintes requisitos: 1) exercer tão-somente as atividades constantes do anexo XIII da Resolução CGSN nº. 94/2011; 2) possuir um único estabelecimento; 3) não participar de outra empresa como titular, sócio ou administrador; e 4) ter, se for o caso, apenas um/a empregado/a que receba exclusivamente 1 (um) salário mínimo previsto em lei federal ou estadual ou o piso salarial da categoria profissional, definido em lei federal ou por convenção coletiva da categoria. Diga-se de passagem, o/a MEI terá baixo custo na contratação de um/a empregado/a, pois arcará apenas com 3% do salário mínimo para a Previdência e 8% do salário mínimo referente ao FGTS por mês; quanto ao/à empregado/a, este/a contribui com 8% do seu salário para o INSS. Além disso, toda atividade comercial, industrial ou de serviço precisa de autorização da Prefeitura para ser exercida, contudo para a/o MEI essa autorização (licença ou alvará) será concedida gratuitamente, sem o pagamento de qualquer taxa, o mesmo acontecendo para o registro na Junta Comercial. O MEI possui formalização simplificada no Portal do Empreendedor (www.portaldoeempreendedor.gov.br), fazendo uma única declaração por ano sobre o seu faturamento. Dispõe de segurança jurídica, pois a formalização está amparada em Lei Complementar que impede alterações por Medida Provisória e exige quórum qualificado no Congresso Nacional. Ressalta-se que os empreendedores com profissões regulamentadas não se enquadram na legislação supracitada. Seguem alguns exemplos de ocupações que se inserem no conceito de MEI: abatedor(a) de aves, açougueiro (a), adestrador(a) de animais, agente de viagens, agente funerário, alfaiate, alinhador(a) de pneus, artesão (ã) de bijuterias, mágico (a), manicure/pedicure, marceneiro(a), maquiador(a), etc. Contudo, ao se aprofundar nas características do Programa Microempreendedor Individual, partindo-se de uma concepção crítica, pode-se dizer que é uma iniciativa governamental que, apesar de trazer ganhos às/aos trabalhadoras/es, esconde que naturaliza a precarização do trabalho e o desemprego de longa duração em troca de inserção das/os microempreendedoras/es na dinâmica da financeirização do capital com acesso desigual à previdência em relação às/aos demais trabalhadoras/es. Segundo o Dieese (2012), em 2011, o maior quantitativo de empreendedores individuais no Brasil estavam majoritariamente na faixa etária de 30-39 anos (34,2%), seguido da faixa etária de 40-49 anos (24,8%). Sobre a dimensão territorial, estavam localizados em sua maioria, respectivamente, nas regiões Sudeste (897.507), Nordeste (304.303), Sul (234.565), Centro-Oeste (159.690) e Norte (113.026), revelando as disparidades socioeconômicas e regionais. Em relação à dimensão do gênero, 923.432 eram homens microempreendedores e 713.628 mulheres empreendedoras no país, o que indica predomínio masculino. Quanto à atividade econômica das/os MEI, predomina a área de comércio (40,2%), seguida dos serviços (38%), indústria (16%) e construção civil (7,9%).

profissionais autônomas/os. A desvantagem, porém, foi a restrição do acesso à Aposentadoria por Tempo de Contribuição a essas/es contribuintes conforme dispunha a EC nº. 41/2003.

Segundo Silva (2012), o potencial da EC nº. 47/2005 de assegurar direitos iguais aos que possuem capacidade contributiva diferentes poderia ter sido mais empreendido. Afirma que a tendência atual na previdência social tem sido a redução da alíquota de contribuição previdenciária para estímulo à expansão da cobertura previdenciária associada à restrição de direitos, como ao direito à Aposentadoria por Tempo de Contribuição.

Conforme Silva (2012), essa tendência deve ser contextualizada nas funções que a previdência social cumpre no capitalismo, tais como: a) redução do custo de reprodução da força de trabalho quando há complementação de renda por outro benefício e em períodos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho; b) preservação da capacidade de consumo dos incapacitados por meio dos benefícios; c) dinamização da economia, a exemplo do que ocorreu com a elevação do valor dos benefícios como resposta à crise de 2008-2009; d) ajuste às regras e condições de trabalho impostas pelos empregadores; e) controle das condições de trabalho, sobretudo no que se refere à segurança; f) estabilidade no emprego diante das incapacidades por doenças ocupacionais ou acidentes de trabalho; g) redistribuição do fundo público; h) legitimação do sistema capitalista pelo peso ideológico do “contrato social” entre empregadores, trabalhadores e Estado.

Sobre a perspectiva de “contrato social”, sabe-se que o reforço à concepção da previdência social como a seguradora social brasileira, decorrente de um pacto intergeracional, tende a culpabilizar a mulher por não ter efetuado recolhimentos previdenciários. Desconsideram-se as dificuldades inerentes a essa ausência de contribuição engendradas na divisão sexual do trabalho e, diante disso, as donas de casa, mesmo quando comprovadamente pobres, necessitam contribuir para fazer jus a um benefício previdenciário. Além disso, a histórica disputa entre direitos a serem incorporados pela previdência e aqueles a serem atendidos pela assistência, conforme discorre Boschetti (2006) ao se referir ao Congresso Constituinte, enfraquece a concepção constitucional de seguridade social. Por essa razão, a defesa das mulheres era de que não houvesse alíquota de contribuição para as donas de casa, mas que a proteção social fosse assegurada pela previdência em reconhecimento ao trabalho das mulheres na esfera da reprodução social, que indiretamente contribui para o sistema capitalista.

A noção de “contrato social” em uma perspectiva progressista, favorável à classe trabalhadora, vem sendo historicamente deturbada e, para embasar esse debate, Boschetti e Behring (2006) recuperam as concepções sobre a origem do Estado esboçadas pelos

denominados teóricos contratualistas, que influenciaram na formação do Estado liberal. Hobbes considerava o Estado como um mediador para o controle das paixões e ambição do homem próprias do seu estado de natureza. John Locke concordava com Hobbes de que os homens se reuniam na sociedade política para se defender da guerra de todos contra todos mediante um pacto estabelecido pelo consentimento mútuo dos indivíduos em que caberia ao Estado a preservação da propriedade privada. Rousseau, em contraponto, julgava que o homem é bom em seu estado de natureza, mas considerava que a sociedade civil foi corrompida pela voracidade humana diante da defesa da propriedade privada. Neste contexto, criticava que ao Estado coubesse preservar a desigualdade e a propriedade, e não o bem comum.

A saída rousseauiana para o impasse da desigualdade social e política da sociedade civil é a configuração de um Estado cujo poder reside no povo, na cidadania, por meio da vontade geral. Este é o contrato social em Rousseau. Diferentemente de Locke, o pacto não é apenas dos proprietários, mas envolve o conjunto da sociedade em mecanismos de democracia direta (BOSCHETTI; BEHRING, p. 58).

A visão de contrato social rousseauiana inspirou a Revolução Francesa, devido a concebê-lo como necessário para manter os homens livres e iguais como quando nasceram e não haviam ainda sido corrompidos. Duas dimensões relevantes de sua teoria residem em que: 1) o contrato social trouxe ganhos aos homens mediante a obtenção da liberdade política (civil) que se firma na relação de igualdade civil com os outros homens – mas cuja igualdade de direitos entre os homens poderá variar a depender dos governos – e 2) embora defenda a preservação da propriedade privada, estabelece limites para a riqueza e a propriedade individual com vistas a atacar a desigualdade de renda entre os homens (SILVA, 2012).

Na opinião de Silva (2012), a concepção de Rousseau traz importante contribuição para se pensar a relação contratual do Estado visando assegurar o bem-comum. Ao Estado caberia a imposição de limites e deveria ser reforçada a autonomia e supremacia da sociedade civil ou a “vontade geral”, entendida esta não como consenso, mas possibilidade de manifestação de todos. Essa perspectiva avançada de Rousseau é vista como absolutamente distinta do novo contratualismo que vem sendo gestado no neoliberalismo.

Segundo a autora, John Rawls foi um dos expoentes liberais, cujas ideias reverberam na atualidade e fornecem uma concepção de contrato social que naturaliza as desigualdades sociais. Isso porque propõe uma controversa teoria em que a justiça não corresponde necessariamente à igualdade entre os homens, mas apenas à condição de melhoramento da condição de vida de cada um. Isto é, não importa que haja desigualdades na distribuição de

bens, renda, oportunidades, pois a injustiça é concebida apenas quando não traz benefícios a todos. Marx (1978), porém, considerava que a desigualdade social é construída socialmente, pois toma como ponto de partida o entendimento de que a produção dos indivíduos é determinada socialmente. Defende que não é a existência que determina as condições materiais, mas as condições materiais que determinam a existência.

Nota-se que a tese do novo contratualismo influenciou concepções neoliberais, deturpadoras do conceito de equidade, que desembocaram no que Mota (2008) denomina de cidadão consumidor, pois se transfere para o mercado o lócus da satisfação das necessidades humanas. Além disso, esse novo contrato social possui consequências para a concepção hegemônica de previdência social no sentido de que reforça uma visão estreita de seguro, pois se de um lado diz que todos podem acessá-la, de outro impõe condições que dificultam essa garantia tal como, por exemplo, a exigência da contribuição prévia.

Na explicação de Silva (2012), Marx, em sua obra, Crítica ao Programa de Gotha, considera que noção de igualdade pode gerar desigualdade. Nesse sentido, a autora, com base nos fundamentos marxianos, afirma que “esse direito [à previdência social] que parece ser ‘igual’ e ‘justo’ (por ser proporcional à contribuição), na realidade deveria ser um direito ‘desigual’ para um trabalho desigual, que gera rendimentos desiguais” (idem, *ibidem*, p. 166). Diante dessa constatação, de acordo com a autora, a previdência social deveria conceder benefícios conforme a necessidade do indivíduo e não ter por base o seu potencial contributivo. Sugere, portanto, que se faz necessária retomada da perspectiva de contrato social rousseauiana, em busca de uma previdência social comprometida com a redução das desigualdades sociais e de gênero (entre homens e mulheres), como a perspectiva que orienta a reflexão desta Dissertação.

Embora a presença de parlamentares comprometidos com os direitos das donas de casa seja importante, não substitui o papel da sociedade de exercer o controle democrático sobre a previdência social, sendo muitos os desafios nesse sentido conforme resultados de pesquisa do Ipea conduzida por Delgado *et. al* (2002) para debate o controle democrático na previdência social. Os autores fazem a crítica de que o Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), instituído pela Lei 8.213/1991 e criado em 1992, não atingiu o objetivo constitucional da seguridade social referente ao caráter democrático e descentralizado da administração mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. Enquanto as políticas de saúde e assistência social têm avançado na dimensão do controle democrático, a previdência social não tem fortalecido essa dimensão. Além disso, chamam a atenção para o fato de que

extinção do Conselho Nacional de Seguridade Social pela Medida Provisória nº. 1799-5/1999 não reverberou socialmente pelos setores sociais nele representados.

Delgado *et. al* (2002) identificaram, por exemplo, que 96% do total de 1.194 atos normativos publicados pelo CNPS desde a criação até outubro de 2000 versavam sobre documentos relativos à organização do Conselho em âmbito nacional, estadual e municipal a exemplo de alterações no regimento interno, indicando também a sua restrita e pouco exercida função diretiva externa. A entrevista a conselheiros revelou com unanimidade a perspectiva de que o Conselho teve um caráter predominantemente consultivo a deliberativo¹⁶¹. Além disso, observou-se maior consenso entre nas opiniões das/os representantes governamentais em oposição ao notado nos segmentos da sociedade civil.

Diante da necessidade de tornar o debate da previdência social mais próximo da sociedade, visando assim o controle democrático sobre essa política, Silva (2012) menciona às páginas 412 a 414 de sua obra que uma das iniciativas do Governo Federal em relação à criação de espaços sobre a política de previdência social foi a criação do Fórum Nacional de Previdência Social (FNPS) pelo Governo Lula com o Decreto nº 6.019, de 22 de janeiro de 2007 para debater o futuro da previdência social¹⁶². A autora afirma que devido à forma de organização do FNPS, algumas instituições, como grupos feministas, ficaram descontentes e reagiram criando um Fórum Itinerante das Mulheres em Defesa da Seguridade Social (FIPSS)¹⁶³ em abril daquele ano, reunindo movimentos sociais do meio urbano e rural, situados dentre aqueles citados por Silva (2012) como partícipes da luta pelo controle democrático na previdência social¹⁶⁴.

¹⁶¹ Para citar alguns exemplos, um dos entrevistados (representante da CUT) atribuiu o caráter consultivo do Conselho à visão tecnicista governamental, que desfavorece a participação (embora a maioria considere que progressivamente têm sido notados avanços na direção contrária). Outro destacou a ausência de representação dos trabalhadores informais, a desarticulação nas próprias entidades da sociedade civil e na relação destas com os conselheiros representantes e um outro que, de forma positiva, destacou o papel de oposição a propostas governamentais desfavoráveis aos aposentados. Também houve quem defendesse que o restabelecimento do CNSS e que o CNPS se tornasse um órgão gestor do INSS a fim de ter mais ingerência na política de previdência social (DELGADO *et. al*, 2002).

¹⁶² Entre as finalidades do FNPS estavam: “Art. 1º [...] I - promover o debate entre os representantes dos trabalhadores, dos aposentados e pensionistas, dos empregadores e do Governo Federal com vistas ao aperfeiçoamento e sustentabilidade dos regimes de previdência social e sua coordenação com as políticas de assistência social; subsidiar a elaboração de proposições legislativas e normas infra-legais pertinentes; e III - submeter ao Ministro de Estado da Previdência Social os resultados e conclusões sobre os temas discutidos no âmbito do FNPS” (BRASIL, 2007).

¹⁶³ Na verdade, só em agosto de 2008 o Fórum passou a receber essa designação (FIPSS). Antes era denominado de Fórum Itinerante e Paralelo sobre a Previdência Social (FREITAS *et. al*, 2010).

¹⁶⁴ Nesse contexto da necessidade de participação da sociedade nos rumos da previdência social, Silva (2012) identifica alguns grupos e movimentos sociais envolvidos na discussão sobre a previdência social, entre os quais: Federação Nacional de sindicatos de trabalhadores em saúde, trabalho, previdência e assistência social (Fenasps); Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social (CNTSS); Centro Feminista de apoio e assessoria (CEFEMEA), Instituto Feminista para Democracia (SOS Corpo); Instituto Estudos Socioeconômicos (INESC); Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal (ANFIP); Fórum

Uma das insatisfações das mulheres foi o fato de que os movimentos feministas puderam participar do FNPS apenas como observadores e sem direito à voz. A reação frente à ausência de representatividade no FNPS foi a elaboração pelo FIPSS de uma carta aberta à sociedade, em 10 de abril de 2007, com mobilização em defesa das bandeiras de lutas feministas acerca da proteção social. Esse ato ocorreu em frente ao Ministério da Previdência Social na mesma ocasião em que estavam sendo discutidos os direitos previdenciários das mulheres (FREITAS *et. al*, 2010; SILVA, 2012).

Lúcio (2008) também problematiza o FNPS no contexto da inserção desta política na agenda do movimento sindical dos trabalhadores. Relata ter sido formada uma agenda de debates com 10 blocos temáticos, em que um deles afigurava “mulher e previdência”. Do conjunto de apontamentos das bancadas das/os trabalhadoras/es, aposentadas/os e pensionistas, destaca-se para os escopos deste trabalho, o consenso no sentido do “reconhecimento da desigualdade de gênero e manutenção do tratamento diferenciado [bem como a proposição de] incentivar e fortalecer a inclusão feminina no sistema previdenciário” (idem, *ibidem*, p. 215). No que tange aos dissensos, diz o autor:

Não foi possível construir consensos em relação ao fim do fator previdenciário, pois a condição seria a fixação de uma idade mínima para a aposentadoria e/ou aumento do tempo de contribuição. Também não houve acordo sobre alterações de regras relacionadas às pensões e aposentadorias por invalidez, tampouco houve consenso sobre qualquer alteração relacionada ao aumento da idade ou de tempo de contribuição para concessão de aposentadorias, pois implicavam redução de direitos (LÚCIO, 2008, p. 215).

Nota-se, portanto, que embora a previdência social ainda não esteja satisfatoriamente permeável ao controle democrático, organizações e movimentos feministas têm se empenhado para romper com a restrita visão de seguro social associada a esta política, apontando, por exemplo, a necessidade de reconhecimento do trabalho doméstico não remunerado para fins de proteção social. É preciso combater perspectivas que retrocedam aos direitos das mulheres e caminhar em direção de uma previdência social, que embora limitada diante da ordem capitalista, favoreça cada vez mais a conquista do reconhecimento social do valor do trabalho desempenhado pelas donas de casa. Nessa direção, Silva (2012) apresenta a seguinte contextualização sobre as reivindicações por direito previdenciários no país:

Itinerante das Mulheres em Defesa da Seguridade Social (Fipps): Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB); Articulação de Mulheres Negras Brasileiras (AMNB); Campanha Nacional pelo Direito à Aposentadoria das Donas de Casa; Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas (Fenatrad), Marcha Mundial das Mulheres (MMM), Movimento das Mulheres Camponesas (MMC), Movimento Interestadual de Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB), Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais/Nordeste (MMTR/NE).

Na realidade, há mobilizações de várias categorias e segmentos populacionais, como os catadores de materiais recicláveis, mulheres, taxistas, sindicalistas, aposentados e pensionistas, entre outros, que reivindicam poder de decisão nos fóruns e espaços que tratam das mudanças na previdência social. Mas essas vozes não têm sido ouvidas. E, sem dúvida, uma das condições vitais para se avançar rumo à expansão da cobertura previdenciária de forma justa [...] é a construção de espaços democráticos, com a efetiva representação dos segmentos organizados da classe trabalhadora para a construção dessas alternativas. Assim, é preciso democratizar as decisões sobre a previdência social, ampliando o controle democrático da sociedade sobre esta política social. É preciso também vinculá-las às diretrizes macroeconômicas vigentes, não no sentido funcional, atualmente adotado, mas como estratégias reais de proteção social. Nessa perspectiva, elas podem incidir efetivamente na redução das desigualdades sociais, para cuja efetivação o ônus deve recair sobre os setores da sociedade que concentram renda e são responsáveis pela superexploração dos trabalhadores e não sobre estes (SILVA, 2012, p. 412).

Uma interessante reivindicação dos movimentos feministas ainda não incorporada no ordenamento legal brasileiro refere-se à criação de um regime para seguradas/os especiais urbanas/os informais. Estes representam 40% da força de trabalho desprotegida pelo sistema previdenciário, sendo predominantemente feminina. Analogamente à importante conquista da universalização do acesso à previdência para as/os trabalhadoras/es rurais que trabalham em regime de economia familiar, defende-se, portanto, uma categoria de segurada/o especial urbano¹⁶⁵. Dessa forma, estar-se-ia garantindo proteção social para aqueles em situação de desemprego e de trabalho precarizado (FREITAS *et. al*, 2010).

Assim, vale retomar Neves (2010, p. 48) ao assinalar a importância de se “afirmar direitos no sentido de fortalecer os sujeitos coletivos via mobilização e participação da sociedade civil num contexto adverso como o neoliberalismo”. Nesse sentido, foi mantida a luta em busca da ampliação do acesso das/os donas/os de casa à previdência social, reforçando a necessidade de nova redução da alíquota de contribuição.

O **Quadro 5** apresenta os projetos de lei que insistiram na necessidade de mudanças para a efetivação do sistema de inclusão previdenciária dada a insatisfação com o PSPS para ampliar direitos. Assim, observa-se que os PLs retomaram ideias trazidas pelas propostas anteriores à criação do PSPS, incluindo a previsão de critérios de renda para as/os adeptas/os do sistema de inclusão previdenciária.

¹⁶⁵ Os movimentos feministas destacam que são contrários à transferência da aposentadoria rural do âmbito da previdência social para o da política de assistência social “porque ao contrário dos benefícios previdenciários, os assistenciais não estão ligados ao trabalho e são regidos por critérios de seletividade” (FREITAS *et.al*, 2010, p. 49).

Quadro 5 – Projetos de Lei do Congresso Nacional referentes ao acesso das donas de casa à previdência social posteriores à LC nº. 123, de 14 de dezembro de 2006

(Continuação...)

Nº da proposição – Autoria Ementa/Explicação	Resumo da proposta original
<p>PLC nº. 598, de 28/3/2007 – Deputada Professora Raquel Teixeira - PSDB/GO</p>	<p>Institui o sistema especial de inclusão previdenciária destinado às/aos trabalhadoras/es sem renda própria, que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda (com renda mensal de até dois salários mínimos). Assegura o pagamento de benefício mensal de valor igual a salário mínimo a todos os integrantes do presente sistema especial, desde que tenham cumprido os seguintes requisitos: a) 60 anos para mulheres; b) 65 anos para homens. Determina que essas idades serão reduzidas em 5 anos para indivíduos portadores de doenças degenerativas. Esclarece que não será computado como renda mensal os valores recebidos por integrantes da família, a título de benefícios de assistência social para portadores de deficiência ou de necessidades especiais. Define o seguinte escalonamento para cobrança de contribuições dos participantes do presente sistema especial: a) alíquota de zero por cento até dez anos a contar da data de aprovação da lei; b) alíquota de 2% entre dez e quinze anos a contar da data de aprovação da lei; c) alíquota de 3% a partir de quinze anos a contar da data de aprovação da lei. Define que os benefícios de que trata esta lei são pessoais e intransferíveis e que o Poder Executivo regulamentará periodicamente os mecanismos de comprovação da condição de trabalho exclusivamente doméstico no âmbito de sua residência, sendo que na impossibilidade de apresentação de prova documental, poderá ser aceita a comprovação testemunhal.</p>
<p>Trecho da Justificação da Proposta: “São inúmeros casos comprovados de mulheres (e mesmo de alguns homens em casos isolados), que exercem atividades essenciais para a sua família e para o conjunto da sociedade, mas não recebem a correspondente reconhecimento coletivo quando passam a ter o direito à aposentadoria. [...] Essa reivindicação histórica do movimento das mulheres, em especial aquelas pertencentes às camadas mais desfavorecidas da nossa população, torna-se realidade a partir do grande avanço proporcionado pela promulgação da Emenda Constitucional nº 47, em 5 de julho de 2005. Tal alteração constitucional, derivada da chamada PEC Paralela da Previdência, proporciona a novidade. [...] O presente mecanismo de inclusão previdenciária cumpre, por outro lado, papel relevante no que se refere à luta contra a pobreza e significa um avanço importante na direção da redução das desigualdades sociais, econômicas e de gênero. [...] Esse trabalho gratuito e não valorado na economia relega o papel feminino a uma categoria subalterna”.</p>	

(Continuação...)

Nº da proposição – Autoria Ementa/Explicação	Resumo da proposta original
PLC nº. 1095, de 16/15/2007 – Deputada Angela Portela (PT/RR)	Determina uma <i>alíquota de contribuição de 8%</i> do salário mínimo para as/os trabalhadoras/es sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência e que pertençam a famílias de baixa renda (aquela cuja renda <i>per capita</i> mensal não exceda a meio salário mínimo). Para fazer jus a benefícios de valor superior a um salário mínimo, as/os seguradas/os contribuintes sobre essa alíquota, deverão efetuar uma complementação de 12% sobre as contribuições anteriores. Determina a redução do tempo de carência com as seguintes regras: a) auxílio-doença e aposentadoria por invalidez: 10 contribuições mensais; b) aposentadoria por idade e aposentadoria especial: 144 contribuições mensais; c) salário-maternidade: 8 contribuições mensais, sendo que em caso de parto antecipado, o período de carência será reduzido em número de contribuições equivalente ao de meses em que o parto foi antecipado.
Trecho da Justificação da Proposta: “Em que pese a Exposição de Motivos que acompanhou o Projeto de Lei Complementar oriundo do Poder Executivo, posteriormente convertido na citada Lei Complementar nº 123, de 2006, ter mencionado que as alterações legais propostas objetivavam aumentar a inclusão previdenciária, entendemos que as normas em vigor ainda não cumprem as disposições constitucionais contidas nos §§ 12 e 13 do art. 201 da Constituição Federal, em especial aquelas referentes aos trabalhadores sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência. Ante o acima exposto, o Projeto de Lei que ora apresentamos visa instituir, efetivamente, sistema especial de inclusão previdenciária para os trabalhadores que exercem suas atividades exclusivamente no âmbito de sua residência, desde que pertençam a famílias de baixa renda, assim consideradas aquelas cuja renda per capita mensal não exceda a meio salário mínimo. A alíquota de contribuição para esses segurados foi fixada em 8%, incidente sobre valor correspondente ao limite mínimo mensal do salário-de-contribuição, ou seja, um salário mínimo. De notar que este percentual é idêntico ao estabelecido na Lei nº 8.212, de 1991, para os segurados empregados, inclusive o doméstico, que percebem um salário mínimo mensal”.	
PLC nº. 2835, de 19/2/2008 - Deputado Antonio Carlos Mendes Thame (PSDB/SP)	Determina que a dona de casa adepta do Plano Simplificado da Previdência Social poderá contribuir retroativamente à data de seu casamento ou da formalização de união estável para efeito de obtenção de aposentadoria por tempo de contribuição ou da contagem recíproca do tempo de contribuição prevista no art. 94 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.
Acrescenta § 4º ao art. 21 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, para permitir que a dona de casa recolha contribuição previdenciária desde a data do casamento.	
Trecho da Justificação da Proposta: “Parece-nos injusto que a dona de casa somente possa efetuar a contribuição retroativa a partir da data em que optou pelo plano simplificado, quando é notório que, se não possuir outra ocupação, ela passa a exercer seus afazeres domésticos desde o início de sua vida matrimonial. Assim, apresentamos essa proposição que contempla o direito da dona de casa de complementar sua contribuição para obter aposentadoria por tempo de contribuição ou para efeito de contagem recíproca, desde a data da celebração de seu casamento ou constituição de união estável”.	

(Conclusão)

Nº da proposição – Autoria Ementa/Explicação	Resumo da proposta original																																				
<p>PLC nº. 294, de 9/2/2011 – Deputado Marçal Filho (PMDB/MS)</p> <p>Trata-se de proposta e justificção semelhante ao já citado PLC 1095/2007 da Deputada Angela Portela (PT/RR).</p>	<p>Dá nova redação aos arts. 21 e 45 da Lei nº 8.212/1991, e aos arts. 25 e 28 da Lei nº 8.213/1991, para dispor sobre o Sistema Especial de Inclusão Previdenciária para os trabalhadores sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência. Revoga o § 1º do art. 21 da Lei nº 8.212, de 1991.</p>																																				
<p>PLS nº. 1638, de 21/6/2011 – Senadora Gleisi Hoffman (PT/PR).</p> <p>Altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para dispor sobre o período de carência para a concessão do benefício da Aposentadoria por Idade de um salário mínimo para as donas de casa de baixa renda previsto no § 13 do art. 201 da Constituição Federal, e dá outras providências.</p>	<p>Prevê redução do tempo de carência da Aposentadoria por Idade às/aos donas/os de casa, desde que pertencente a família de baixa renda, e inscrita/o no RGPS até 31/12/2011, conforme a seguinte tabela, mesmo que as contribuições tenham sido feita de forma descontínua, levando-se em conta o ano em que a/o segurada/o implementou todas as condições necessárias à obtenção do benefício:</p> <table border="1" data-bbox="943 831 1265 1367"> <thead> <tr> <th>Ano de implementação das condições</th> <th>Meses de contribuição exigidos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>2011</td><td>24 meses</td></tr> <tr><td>2012</td><td>24 meses</td></tr> <tr><td>2013</td><td>24 meses</td></tr> <tr><td>2014</td><td>24 meses</td></tr> <tr><td>2015</td><td>36 meses</td></tr> <tr><td>2016</td><td>48 meses</td></tr> <tr><td>2017</td><td>60 meses</td></tr> <tr><td>2018</td><td>72 meses</td></tr> <tr><td>2019</td><td>84 meses</td></tr> <tr><td>2020</td><td>96 meses</td></tr> <tr><td>2021</td><td>108 meses</td></tr> <tr><td>2022</td><td>120 meses</td></tr> <tr><td>2023</td><td>132 meses</td></tr> <tr><td>2024</td><td>144 meses</td></tr> <tr><td>2025</td><td>156 meses</td></tr> <tr><td>2026</td><td>168 meses</td></tr> <tr><td>2027</td><td>180 meses</td></tr> </tbody> </table>	Ano de implementação das condições	Meses de contribuição exigidos	2011	24 meses	2012	24 meses	2013	24 meses	2014	24 meses	2015	36 meses	2016	48 meses	2017	60 meses	2018	72 meses	2019	84 meses	2020	96 meses	2021	108 meses	2022	120 meses	2023	132 meses	2024	144 meses	2025	156 meses	2026	168 meses	2027	180 meses
Ano de implementação das condições	Meses de contribuição exigidos																																				
2011	24 meses																																				
2012	24 meses																																				
2013	24 meses																																				
2014	24 meses																																				
2015	36 meses																																				
2016	48 meses																																				
2017	60 meses																																				
2018	72 meses																																				
2019	84 meses																																				
2020	96 meses																																				
2021	108 meses																																				
2022	120 meses																																				
2023	132 meses																																				
2024	144 meses																																				
2025	156 meses																																				
2026	168 meses																																				
2027	180 meses																																				

Elaboração: própria. Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal.

O PLC nº. 598/2007, da deputada professora Raquel Teixeira, recuperou o mesmo escalonamento de alíquotas de contribuições do PLC nº. 5933/2005 da deputada Luci Choinacki, fixando um valor máximo de 5% após quinze anos da vigência da lei. Também previa, entre outras coisas, a necessidade de criação de mecanismos de comprovação da condição de trabalho exclusivamente doméstico no âmbito de sua residência, prevendo a comprovação testemunhal na impossibilidade de apresentação de prova documental.

O PLC nº. 1095/2007, da deputada Angela Portela, introduziu nova proposta de redução do percentual de alíquota de contribuição, correspondente a 8% do salário mínimo. Estabelecia um critério de renda familiar de até meio salário mínimo *per capita* familiar para

elegibilidade de contribuições, sendo o mais restritivo critério de pobreza até então proposto. O PLC nº. 294/2011, do deputado Marçal Filho, trouxe as mesmas propostas do PLC nº. 1095/2007.

Chama a atenção o PLC nº. 2835/2008, do deputado Antônio Carlos Mendes Thame, que era interessante na perspectiva da reparação das desigualdades de gênero pela previdência social ao determinar a possibilidade de a dona de casa (mas excluído o dono de casa) adepta do PSPS contribuir retroativamente à data de seu casamento ou da formalização de união estável para efeito de obtenção de aposentadoria por tempo de contribuição ou da contagem de tempo recíproca.

Ressalta-se ainda o PLS nº. 1638/2011, da senadora Gleisi Hoffman, que previu uma Tabela Progressiva de redução do tempo de carência para acesso das/os donas/os de casa de baixa renda à Aposentadoria por Idade, com destaque para aquelas que tivessem implementado as condições para acesso ao benefício até 2014, em que se exigiriam apenas 24 meses de contribuição. Ademais, previu um tempo menor de carência até 2026, mas a partir de 2027 as donas/os de casa seriam enquadradas nas regras convencionais para acesso a esse benefício, que prevê 180 contribuições.

A novidade para as/os donas/os de casa de baixa renda veio alguns meses após o PLS nº. 1638/2011, como resultado das lutas das mulheres para acesso à proteção social, com a Lei nº. 12.470, de 31 de agosto de 2011, que reduziu a alíquota de contribuição, mas não trouxe redução de prazo de carência para acesso a benefícios, conforme discussão do tópico a seguir.

3.2 O marco da Lei nº. 12.470, de 31 de agosto de 2011 para ampliação do acesso das donas de casa à previdência social: a crítica à comprovação da condição de pobreza

Como resultado de muitas lutas dos movimentos sociais, a defesa da redução da alíquota de contribuição prevista para o Sistema de Inclusão Previdenciária ocorreu inicialmente com Medida Provisória (MP) nº 529, de 7 de abril de 2011. Esta legislação alterou a alíquota de contribuição das/os microempreendedoras/es individuais para 5% do salário mínimo a partir de 1º de maio de 2011, fazendo com que trabalhadoras/es inseridas/os no mercado informal não só tivessem suas ocupações legalizadas profissionalmente, mas também aumentadas as chances de contribuir com o INSS e assegurar sua proteção social¹⁶⁶.

¹⁶⁶ Atualmente, estas/es trabalhadoras/es são aquelas/es que preenchem os requisitos de faturamento anual de até R\$ 60.000,00 e que, por isso, se enquadram na condição de microempreendedoras/es individuais.

Apenas posteriormente, com os efeitos daquela MP, convertida na Lei nº 12.470, de 31 de agosto de 2011, foi estendido o percentual (em vigor) de 5% do salário mínimo para as/os seguradas/os facultativas/os sem renda própria, que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência – isto é, as/os donas/os de casa – desde que pertencente a família de baixa renda (com renda mensal de até dois salários mínimos). Em relação às/aos trabalhadoras/es de baixa renda, porém, não foram inseridos critérios de renda familiar para assegurar a contribuição sobre alíquota reduzida, conforme se segue:

O Art. 1º Os arts. 21 e 24 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 21. [...] § 2º No caso de opção pela exclusão do direito ao benefício de aposentadoria por tempo de contribuição, a alíquota de contribuição incidente sobre o limite mínimo mensal do salário de contribuição será de:

I - 11% (onze por cento), no caso do segurado contribuinte individual, ressalvado o disposto no inciso II, que trabalhe por conta própria, sem relação de trabalho com empresa ou equiparado e do segurado facultativo, observado o disposto na alínea *b* do inciso II deste parágrafo;

II - 5% (cinco por cento):

a) no caso do microempreendedor individual, de que trata o art. 18-A da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006; e

b) do segurado facultativo sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente a família de baixa renda.

§ 3º O segurado que tenha contribuído na forma do § 2º deste artigo e pretenda contar o tempo de contribuição correspondente para fins de obtenção da aposentadoria por tempo de contribuição ou da contagem recíproca do tempo de contribuição a que se refere o art. 94 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, deverá complementar a contribuição mensal mediante recolhimento, sobre o valor correspondente ao limite mínimo mensal do salário-de-contribuição em vigor na competência a ser complementada, da diferença entre o percentual pago e o de 20% (vinte por cento), acrescido dos juros moratórios de que trata o § 3º do art. 5º da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996.

§ 4º *Considera-se de baixa renda, para os fins do disposto na alínea b do inciso II do § 2º deste artigo, a família inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico cuja renda mensal seja de até 2 (dois) salários mínimos.*” (BRASIL, 2011, grifos nossos).

Destaca-se da Lei nº. 12.470/2011 o fato de permitir que as/os donas/os de casa, mulheres e homens, tenham direito não apenas a um benefício previdenciário em razão da idade avançada, mas também em decorrência de outras circunstâncias sociais da trajetória de vida. Assim, fazem jus também ao Auxílio-Doença, Aposentadoria por Invalidez, Pensão por Morte (para dependentes) – excluídas as espécies de benefícios decorrentes de acidentes de trabalho e de qualquer natureza –, Salário-Maternidade e Auxílio-Reclusão às/os dependentes.

É constatada, portanto, a relevância da instituição da alíquota reduzida de 5% do salário mínimo na histórica luta das donas de casa por direitos à proteção social, sendo, sem dúvida alguma, um grande avanço no longo e tortuoso processo de lutas pela valorização do trabalho doméstico na esfera da reprodução social pela previdência social. Conforme se verá mais adiante, a criação do “Plano de Baixa Renda” possibilitou um aumento de contribuintes da categoria de seguradas/os facultativos/as da previdência social. Porém, a importância dessa lei e euforia por ela trazida de ampliação de direitos não pode mitigar a necessária análise crítica sobre as limitações que essa legislação e a interpretação sobre ela tem trazido para a consolidação do acesso das/os donas/os de casa à previdência social. A discussão que se almeja fazer parte da perspectiva de valorização da Lei nº. 12.470/2011, mas visando o seu aprimoramento e revisão no contexto das desigualdades de gênero.

Ressalta-se a sutileza da legislação quando, já no PSPS, havia sido explicitado que a alíquota de contribuição reduzida seria para a/o segurada/o que “optasse” pela exclusão do direito ao benefício de aposentadoria por tempo de contribuição. A Lei nº. 12.470/2011 retoma essa advertência e indica a possibilidade de complementação posterior dos recolhimentos efetuados sobre 5% ou 11% do salário mínimo, referente à diferença entre o percentual pago e o de 20%, acrescido dos juros moratórios para que a/o segurada/o faça jus à àquele benefício¹⁶⁷.

Não passa despercebido o ineditismo da lei ao determinar que, além de critérios de pobreza, o direito a uma contribuição previdenciária e, conseqüentemente, dos benefícios previdenciários, decorra de um registro em um cadastro da política de assistência social. Isso contraria o Decreto nº. 6.135, de 26 de junho de 2007, que assinala que o CadÚnico não é obrigatório para a concessão de benefícios operacionalizados pelo INSS ainda que sejam custeados pela assistência social, a exemplo do ocorre na concessão do BPC, que não depende da inscrição prévia no CadÚnico. Portanto, é, no mínimo, conflitante que se exija de donas/os de casa *contribuintes* do INSS o que nem mesmo a política de assistência social exige das/os pleiteantes do BPC.

Art. 2º O Cadastro Único para Programas Sociais - CadÚnico é instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público.

§ 1º A obrigatoriedade de utilização do CadÚnico não se aplica aos programas administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS.

¹⁶⁷ Considerar-se-á o valor correspondente ao limite mínimo mensal do salário-de-contribuição em vigor na competência a ser complementada.

§ 2º Na operacionalização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social, definido pelo art. 20 da Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, é facultada a utilização do CadÚnico, na forma estabelecida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BRASIL, 2007, grifos nossos).

Além disso, enquanto o PLC nº. 5933/2005 da deputada Luci Choinacki, que pode ter exercido alguma influência na legislação atual, previa a criação de mecanismos de comprovação da condição de trabalho exclusivamente doméstico no âmbito de sua residência, com a possibilidade de comprovação testemunhal na impossibilidade de apresentação de prova documental, o que se confirmou, na prática, foi a comprovação da pobreza de forma suprema à constatação do trabalho desenvolvido pela dona de casa. Para as/os donas/os de casa o direito à alíquota de 5% só foi concedido fazendo valer a determinação constitucional de que essa possibilidade só estaria garantida a trabalhadoras/es de “baixa renda”.

O CadÚnico identifica as famílias de baixa renda, o que poderia em parte explicar a determinação da utilização do mesmo para os efeitos da Lei nº. 12.470/2011. Entretanto, considera-se que a obrigatoriedade da inscrição das/os donas/os de casa no CadÚnico constitui uma comprovação de pobreza que vai na direção do reforço ao objetivo da seguridade social de seletividade em detrimento da universalidade na prestação dos benefícios e serviços à população. Essa exigência de inscrição surge em um contexto de adoção de mecanismos de controle para que não ocorra de contribuintes que não sejam de baixa renda sejam reconhecidas/os como tal. Assim, questiona-se: por que uma declaração de renda como é feita na formalização de processos do BPC e consultas aos sistemas do INSS não é suficiente? Defende-se como inapropriado exigir que a além de pagar o INSS, as/os donas/os de casa sejam inscritas no CadÚnico, que sequer foi preparado previamente para atender às exigências da Lei nº. 12.470/2011 conforme se discutirá mais adiante.

Uma omissão do legislador na Lei nº. 12.470/2011 refere-se ao fato que essas/esses contribuintes devem manter os dados cadastrais atualizados no CadÚnico a cada dois anos para que se mantenham na condição de seguradas/os facultativas/os de baixa renda da previdência social. Não é razoável exigir que a/o leiga/o sobre o CadÚnico e, sobretudo, o público-alvo ao qual se destina, suponha a partir da leitura da citada lei que o procedimento de atualização das informações pessoais e familiares ao MDS seja indispensável. Isso decorre do previsto no Art. 7º Decreto nº. 6.135/2007, a saber:

Art. 7º As informações constantes do CadÚnico terão validade de dois anos, contados a partir da data da última atualização, sendo necessária, após este período, a sua atualização ou revalidação, na forma disciplinada pelo

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BRASIL, 2007, grifos nossos).

Outra contradição que se observa é que a adoção do CadÚnico como referência para a Lei nº. 12.470/2011, embora tenha adotado o critério da necessidade de inscrição e atualização dos dados das pessoas inscritas, não tomou por referência o critério de “família de baixa renda” trazido pelo Decreto nº. 6.135/2007. Se tivesse feito isso, haveria um público-alvo maior da alíquota de 5% do salário mínimo, já que atingiria donas/os de casa com renda familiar mensal de até três salários mínimos.

Sabe-se que a renda de dois salários mínimos no Brasil ainda está aquém do considerado satisfatório para atender as necessidades sociais básicas das famílias. De acordo com Ammann (2013), os trabalhadores têm tido grandes perdas salariais causadas pela diferença entre o montante de salário mínimo oficial que tem vigorado e aquele preceituado constitucionalmente. Nesse sentido, afirma:

Nos últimos 24 anos, desde a promulgação da Constituição de 1988, que preceitua um salário mínimo do trabalhador ‘capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família’ (art. 7º), os trabalhadores brasileiros sofreram perdas salariais de mais de 10 trilhões de reais (AMMANN, 2013).

Nessa direção da incompatibilidade do salário mínimo oficial com o que prevê a Constituição Federal, o Dieese (2014) produz uma série histórica desde 1994 do valor do “salário mínimo necessário”, isto é, aquele que seria adequado para atender às necessidades básicas do trabalhador e sua família. Assim, para o primeiro dia de outubro que se seguiu à publicação da Lei nº. 12.470/2011, o Dieese (2014) aponta que o “salário mínimo necessário” deveria ter sido de R\$ 2.329,94, mas foi de apenas de R\$ 545,00¹⁶⁸.

Ademais, convém chamar a atenção que o Decreto nº. 6.135/2007, que dispõe sobre o CadÚnico, afirma que não deve ser incluído no conceito de “renda familiar” os valores oriundos de programas assistenciais, tais como os listados abaixo:

¹⁶⁸ Para os meses de outubro dos anos de 2012 e de 2013, que também compreendem o período desta pesquisa, o Dieese (2014) sugeriu respectivamente um valor de R\$ 2.617,33 e R\$ 2.729,24. Entretanto, o salário mínimo nominal nesses anos foi de R\$ 628,00 e R\$ 678,00. Para o mês de outubro de 2014, o valor de salário mínimo necessário deveria ser de R\$ 2.967,07, mas foi de apenas R\$ 724,00. Assim, as/os donas/os de casa oriundas de famílias com renda mensal de dois salários mínimos nos anos de 2011, 2012, 2013 e 2014 (tendo outubro como mês de referência), contaram com apenas R\$. 1.090,00, R\$ 1.256,00, R\$ 1.356,00 e R\$ 1.448,00, valores que sequer alcançam um único salário mínimo necessário apontado pelo Dieese nesses anos.

Art. 4º Para fins deste Decreto, adotam-se as seguintes definições:

I - família: a unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos, eventualmente ampliada por outros indivíduos que contribuam para o rendimento ou tenham suas despesas atendidas por aquela unidade familiar, todos moradores em um mesmo domicílio.

II - família de baixa renda: sem prejuízo do disposto no inciso I:

a) aquela com renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo; ou

b) a que possua renda familiar mensal de até três salários mínimos;

III - domicílio: o local que serve de moradia à família;

IV - renda familiar mensal: a soma dos rendimentos brutos auferidos por todos os membros da família, não sendo incluídos no cálculo aqueles percebidos dos seguintes programas:

a) Programa de Erradicação do Trabalho Infantil;

b) Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano;

c) Programa Bolsa Família e os programas remanescentes nele unificados;

d) Programa Nacional de Inclusão do Jovem - Pró-Jovem;

e) Auxílio Emergencial Financeiro e outros programas de transferência de renda destinados à população atingida por desastres, residente em Municípios em estado de calamidade pública ou situação de emergência; e

f) demais programas de transferência condicionada de renda implementados por Estados, Distrito Federal ou Municípios (BRASIL, 2007, grifos nossos).

Convém resgatar que o conceito de renda trazido pela Lei nº. 12.470/2011 tem sido alvo de polêmicas. Esta não diz que as/os donas/os de casa não possam ter nenhum recurso financeiro, mas apenas que não possam ter “renda própria” conforme alteração promovida no Art. 21, alínea b, da Lei nº 8.212/1991. O conceito de “renda própria”, porém, tem gerado muitas conclusões que podem comprometer a esperada ampliação do acesso das/os seguradas/os facultativas/os de baixa renda à previdência social. Ainda não há uma lei que explicita o que seja “renda própria”, mas não faltam interpretações que dificultam o reconhecimento dos direitos previdenciários.

Diante disso, é preciso recuperar o diz o Regulamento da Previdência Social¹⁶⁹ (RPS), segundo o qual: “Art. 11. É segurado facultativo o maior de dezesseis anos de idade que se filiar ao Regime Geral de Previdência Social, mediante contribuição, na forma do art. 199, desde que não esteja exercendo atividade remunerada que o enquadre como segurado obrigatório da previdência social”. Ora, pela definição atual do RPS qualquer dona/o de casa se enquadra perfeitamente no conceito de segurada/o facultativa/o se não exercer nenhuma atividade remunerada. Entretanto, este conceito amplo de segurada/o facultativa/o não tem sido aplicado às/aos donas/os de casa de baixa renda, uma vez que além de não exercerem atividade remunerada, precisam comprovar que não têm absolutamente nenhuma renda que se insira entre aquelas já mencionadas.

¹⁶⁹ Decreto nº. 3.048, de 6 de maio de 1999.

Cabe contextualizar que o INSS, órgão operacionalizador do reconhecimento dos direitos das/os donas /os de casa trazidos pela Lei nº. 12.470/2011, por meio da Diretoria de Benefícios – especificamente pela Divisão de Cadastro de Contribuinte Individual (DCCI), encaminhou à Advocacia Geral da União (AGU), em 28/11/2011¹⁷⁰, proposta de alteração do RPS e definição de segurado facultativo “sem renda própria” que se dedica exclusivamente ao trabalho doméstico. Entretanto, a intenção da DCCI era que o conceito de renda própria fosse estabelecido sob um critério mais amplo, visando que um maior contingente de donas/os de casa pudesse contribuir sobre a alíquota reduzida, conforme apresenta o Parecer nº. 22/2014/CONJUR-MPS/CGU/AGU¹⁷¹, de janeiro de 2014:

Os questionamentos formulados pelo INSS foram apreciados pela Coordenação-Geral de Matéria de Benefícios-CGMBEN da douta Procuradoria Federal Especializada – PFE/INSS no bojo da NOTA Nº. 294/2011/DIVCONS/CGMBEN/PFE-INSS, de 9.12.2011, **não aprovada** [...], e cuja conclusão era no sentido de que *no conceito de renda própria capaz de afastar a possibilidade de pagamento da contribuição reduzida não estaria incluída a pensão previdenciária, nem o amparo social, nem tampouco doação de pequena monta ou renda de aluguel de valor irrisório* (FRANCO/AGU, 2014, p. 2. IN: INSS, 2014, grifos originais).

Desse modo, vê-se que a PFE/INSS, por meio da CGMBEN, apontava no sentido de que rendas irrisórias não caracterizassem “renda própria”, nem tampouco o benefício previdenciário de Pensão por Morte ou o BPC. Entretanto, essa proposta foi rejeitada pelo Procurador-Chefe do INSS, conforme conclusões, a seguir:

Na sequência foi proferido o **PARECER Nº. 100/2011/CGMBEN/PFE-INSS/PCF/AGU**, de 20.12.2011 [...], este devidamente aprovado pelo Procurador-Chefe do INSS, mediante o qual a PFE/INSS respondeu aos questionamentos da consulente asseverando que *“renda própria”, para fins de enquadramento na alíquota reduzida de 5%, compreende não apenas os rendimentos do trabalho, mas também quaisquer outras rendas como Pensão por Morte ou aluguéis, o que justifica clara inserção dessa expressão no âmbito do Regulamento da Previdência Social* (FRANCO/AGU, 2014, p. 2. IN: INSS, 2014, grifos originais).

Diante disso, por sugestão da DCCI, os autos foram encaminhados à Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPPS) do Ministério da Previdência Social, que

¹⁷⁰ Apenas três meses após a instituição da alíquota reduzida de 5% do salário mínimo. Diga-se de passagem, foi a DCCI que autorizou a pesquisadora a realizar esta pesquisa.

¹⁷¹ Esse Parecer foi emitido pela Advogada da União Adriana Pereira Franco (coordenadora de estudos e legislação previdenciária), aprovado por Gleisson Rodrigues Amaral (coordenador-geral de direito previdenciário-substituto) e submetido à consideração do advogado da União Marco Aurélio Ventura Peixoto (consultor jurídico/MPS), que emitiu despacho favorável em 20 de janeiro de 2014.

lamentavelmente, expressou concordância com o PARECER N.º 100/2011/CGMBEN/PFE-INSS/PCF/AGU, de 20/12/2011, sugerindo alteração da redação do RPS para deixar claramente expresso que as/os seguradas/os facultativas/os que auferirem renda própria estão excluídas do direito à contribuição pela alíquota reduzida¹⁷²:

No âmbito deste Ministério [da Previdência Social], a SPPS apreciou a questão mediante a **NOTA CGLEN N.º 31/2012, de 24.2.2012** [...] e propôs a modificação do Art. 199-A do RPS, para regulamentar as alterações veiculadas pela Lei n.º 12.470/2011 no bojo da Lei n.º 8.212/1991, tendo ainda recomendado o sobrestamento dos autos. Sugeriu a seguinte redação ao dispositivo do RPS, aprovado pelo Decreto n.º 3.048/1999: “Art. 199-A. [...] § **5º O segurado facultativo que auferir renda própria não poderá recolher contribuição na forma prevista no § 1º, salvo se a renda for proveniente, exclusivamente, de auxílios de natureza eventual e temporária e de valores oriundos de programas sociais de transferência de renda, observado o disposto no § 4º” (FRANCO/AGU, 2014, p. 2-3. IN: INSS, 2014, grifos originais).**

Dessa forma, verifica-se a intenção de se alterar o RPS para que seja incluída a situação do segurada/o facultativa/o de baixa renda nessa legislação mediante a clara definição de que não possa ter “renda própria” – leia-se “qualquer renda” – exceto proveniente de auxílios assistenciais. Diante disso, vê-se que os desdobramentos da iniciativa da DCCI que almejava ampliar o acesso das/os donas/os de casa à previdência, acabaram formando opiniões jurídicas contrárias. Estas em algumas situações manifestam apego a minúcias da lei, que atua no reforço ao não direito, ao invés da adoção de uma concepção abrangente do direito social à previdência social. Consequentemente, forma-se uma diferenciação entre as/os seguradas/os facultativas/os da previdência social, na medida em que apenas aquelas/es que queiram pagar sobre 5% do salário mínimo serão “vigiadas” acerca da existência de renda pessoal e familiar.

Desse modo, os destinatários do plano simplificado com alíquota subsidiada de 5% devem ser apenas aquelas pessoas de baixa renda que não auferiram renda própria. É que a dedicação aos afazeres domésticos não lhes permite auferir renda e por isso lhes impede de contribuir sob alíquotas maiores. Nesse sentido, os beneficiários da norma não podem auferir nenhum tipo de renda *decorrente do trabalho*, nem tampouco outras rendas como *aluguéis*, *pensão por morte*, ou *benefícios mensais de caráter indenizatório*, pois caso o legislador quisesse apenas excluir *rendas decorrentes do trabalho*, teria utilizado esse termo específico e não expressão mais ampla, adotado pelo constituinte – e que não foi ampliada pelo legislador infraconstitucional, que a adotou em sua literalidade (FRANCO/AGU, 2014, p. 7. IN: INSS, 2014, grifos originais).

¹⁷² A Consultoria Jurídica do MPS aprovou essa proposta de alteração do RPS mediante o PARECER N.º 60/2012/CONJUR-MPS/CGU/AGU e DESPACHO/CONJUR/MPS/N.º 81/2012, de 17/02/2012.

Outra dimensão que tem sido fonte de discussão é se as/os donas/os de casa que recebem BPC podem contribuir sobre 5% do salário mínimo. A visão atual é de que não, pois o BPC não está excluído do conceito de renda trazido pelo Art. 4º, inciso IV, do Decreto nº. 6.135/2007. Sendo entendido como *renda própria*, o BPC inviabiliza a adesão das/os donas/os de casa ao “Plano de Baixa Renda”. Dessa forma, vê-se que os benefícios assistenciais são tratados de forma distinta, pois o Programa Bolsa Família (PBF) não é tomado como renda e o BPC o é. Talvez o fato de ser um benefício no valor de um salário mínimo seja usado como parâmetro para qualificá-lo como renda, mas é intrigante que seja visto como *renda própria*, uma vez que advém de uma transferência de renda. Entende-se que o fato de receber BPC já configura a condição de baixa renda, aliás, de extrema pobreza.

Nesse contexto, houve uma manifestação jurídica sobre a possibilidade de que, no caso de pessoa com deficiência, o BPC não fosse impeditivo para adesão ao “Plano de Baixa Renda”:

Desse modo, caso se pretenda permitir que a dona-de-casa deficiente que recebe renda proveniente do **BPC/LOAS** possa também ser destinatária do plano simplificado, para se filiar ao RGPS recolhendo alíquota de 5%, seria necessário adequar a redação do §5º proposto ao art. 199-A. Caso contrário, parece-nos que essa renda assistencial poderia caracterizar “renda própria”, uma vez que apenas os auxílios assistenciais eventuais/temporários e os valores relativos a programas de transferência de renda foram excepcionados (FRANCO/AGU, 2014, p. 7. IN: INSS, 2014, grifos originais).

Todavia, a SPPS, na NOTA CGLEN nº 44/2014, de 24/02/2014, afirma que, em 14/11/2014, elaborou a NOTA CGLEN nº. 18, trazendo as seguintes considerações, que intitula como harmoniosas em face da emissão do discutido Parecer nº. 22/2014/CONJUR-MPS/CGU/AGU. A Nota é taxativa no sentido da literalidade da lei para o conceito de “renda própria” e o impedimento de que as/os dona/os de casa que percebam BPC sejam consideradas/os seguradas/os facultativas/os de baixa renda:

O entendimento manifestado nessa Nota (nº 18) coaduna com o entendimento da Procuradoria Especializada junto ao INSS – PFE-INSS, expresso no Parecer nº. 100/2011/CGMBEN/PFE-INSS/PCF/AGU, de 20 de dezembro de 2011, [...] no sentido que a expressão “*sem renda própria*” deve ser tomada em sua literalidade, independentemente da fonte de recursos ser decorrente do trabalho, razão pela qual o segurado facultativo [de baixa renda] não pode ter qualquer tipo de renda própria. Entretanto, esta Secretaria considera que a legislação admite apenas que essas pessoas recebam auxílios assistenciais de natureza eventual e temporária e de valores oriundos de programas sociais de transferência de renda. [...] Contudo, a CONJUR sugere que esta Secretaria avalie quais benefícios assistenciais serão excepcionados do conceito de “renda própria”, contido no § 5º do art. 199-A proposto. Sobre esse tema,

competete esclarecer que após várias reuniões com as áreas envolvidas, sedimentou-se [...] *no sentido que apenas os auxílios assistenciais de natureza eventual e temporária e de valores oriundo de programas sociais de transferência de renda estarão excluídos do conceito de renda própria*. Desse modo, *o Benefício de Prestação Continuada – BPC pago à dona de casa de baixa renda será considerado como fato impeditivo para enquadramento na política especial que reduziu a alíquota de contribuição para 5%* (MPS/SPPS, 2014, p. 2, grifos nossos)

Dessa forma, vê-se que o BPC não é entendido como um benefício de transferência de renda na discussão afeta às/aos donas/os de casa de baixa renda. Fala-se de BPC, de um lado, e benefícios de transferência de renda de outro, de modo que essa distorção atua de forma a excluir as/os donas/os de casa beneficiárias do BPC do “Plano de Baixa Renda”. Diante disso, é importante fazer uma reflexão sobre a condição do BPC como benefício de transferência de renda.

Medeiros *et. al.* (2007), incluem o BPC juntamente com o PBF entre as políticas brasileiras de transferência de renda em estudo que discorre sobre o impacto desses benefícios sobre a pobreza e as desigualdades sociais. Os autores concluem que esses “os programas estão cumprindo a função a que se destinam, [...] sem, aparentemente, ter efeitos negativos sobre os incentivos para o trabalho e a *contribuição previdenciária*” (MEDEIROS *et.al*, 2007, p. 1, grifos nossos). Sob essa perspectiva, afirmam:

O Brasil observou, recentemente, uma expansão considerável de políticas públicas de *transferência direta de renda* para a população pobre. Hoje, o país tem dois grandes programas dessa natureza: o *Benefício de Prestação Continuada* (conhecido como BPC-Loas ou, simplesmente, BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF). [...] O lado positivo dos programas analisados é indiscutível. Seus impactos sobre pobreza e desigualdade são visíveis. Já seu lado negativo não é claro. Primeiro, não há indicações de que as transferências afetem de modo substantivo (e indesejável) a participação no mercado de trabalho. Ao contrário, por razões que ainda precisam ser mais bem exploradas, essa participação em alguns casos é maior entre beneficiários. Segundo, *não há nenhuma evidência sólida de que as transferências afetem de maneira relevante as contribuições previdenciárias e, menos ainda, de que esses impactos sejam expressivos para a previdência social. Havendo imprevidência, aparentemente sua magnitude será pequena em termos orçamentários*. Finalmente, o ônus orçamentário dos programas focalizados não é grande. As transferências beneficiam cerca de um quarto das famílias brasileiras, mas seu custo está próximo de 1% do PIB. O nível atual de gasto com as políticas de transferência de renda, portanto, ainda pode ser expandido (MEDEIROS *et.al*, 2007, p.17, grifos nossos).

As argumentações de Medeiros *et.al* coadunam com o entendimento de que o BPC não necessariamente desestimula a realização de contribuições previdenciárias e, nas situações em

que isso viesse a ocorrer, não seria muito representativo no contexto do orçamento público. Entretanto, na medida em que foi criado um plano de previdência social sobre alíquotas reduzidas, principalmente em relação a contribuição sobre 5% do salário mínimo, este poderia favorecer a ampliação da cobertura previdenciária das/os beneficiárias/os do BPC podendo inclusive causar uma migração do público-alvo da política de assistência para a previdência social. Talvez consista nisso a ênfase de o BPC constar como renda, porque dessa maneira não se transfere a médio ou longo prazo para a previdência social os custos de proteção social das/os donas/os de casa.

Apesar de não poderem contribuir pelo “Plano Baixa Renda”, a lei possibilita que as/os beneficiárias/os do BPC efetuem recolhimentos sobre as alíquotas de seguradas/os facultativas/os de 11% e 20% do salário mínimo. Porém, ao fazer isso, sinaliza que as/os donas/os de casa beneficiárias do BPC se aproximam do ponto de vista socioeconômico daquelas/es seguradas/os que não se encontram em situação de pobreza, visão com a qual se discorda. Considera-se uma grande injustiça que as/os beneficiárias/os do BPC sejam impedidas de contribuir sobre 5% do salário mínimo, já que se recebem BPC é porque a família vive em condição de extrema pobreza.

Em outra situação, tem-se que a mãe (ou pai) de um/a beneficiário/a do BPC que seja dona/o de casa pode contribuir sobre 5% do salário mínimo, uma vez que o benefício não é dela/e, ainda que seja a/o representante legal do mesmo¹⁷³. O problema ocorrerá quando esta mãe vier a receber um benefício previdenciário, uma vez que passará a ser contabilizado como renda familiar, podendo implicar na suspensão do BPC do/a filho/a depender do novo cálculo da renda *per capita* familiar. Isso faz com as/os donas/os de casa se vejam em uma encruzilhada, porque estarão cientes de que, quando vierem a ter um benefício previdenciário, infelizmente, isso poderá implicar na suspensão do benefício assistencial.

Assim, a possibilidade de contribuição pela alíquota reduzida, que poderia ampliar a proteção social das donas de casa que se dedicam integralmente aos cuidados de familiares e dos afazeres domésticos, é recebida com inseguranças pelas mães de beneficiários do BPC. Entretanto, mesmo na opção de contribuir sobre 11% ou 20% do salário mínimo, ocorre esse problema. Nesse sentido, o ideal seria que houvesse uma legislação que assegurasse que um benefício previdenciário de seguradas/os facultativas/os não fosse incluído no cálculo da renda *per capita* familiar para acesso e manutenção do direito ao BPC de membro da família.

¹⁷³ Deve-se atentar quanto a isso no preenchimento do CadÚnico, porque se o BPC for colocado em nome da mãe, se configurará renda no nome dela e, conseqüentemente, a mesma terá os pedidos de validação de recolhimentos indeferidos.

Inclusive diante da desproteção social das mães dos/as beneficiários/as do BPC, foi apresentado, em 19 de setembro de 2001, o PL nº 5.356, de autoria do Deputado Pedro Fernandes (PFL/MA). Este projeto visava a alteração da Lei Orgânica de Assistência Social para garantir, no caso de morte da pessoa com deficiência, que o pagamento do BPC fosse transferido sob forma de pensão aos membros da família que comprovadamente se dedicaram aos cuidados da pessoa com deficiência. Na justificativa do PL, o deputado defendeu que essa proposta iria reparar os danos da ausência de proteção social, sobretudo às mães de pessoas com deficiência que não tiveram condições de se inserir no mercado de trabalho devido à dedicação exclusiva à pessoa com deficiência:

O pagamento do benefício [BPC] cessa no momento em que ocorrer a recuperação da capacidade laborativa ou em caso de morte do beneficiário, não dando direito aos dependentes de requerer o benefício de Pensão por Morte. Com o objetivo de aprimorar a legislação neste particular, é que apresentamos o presente PL, para conceder, ao membro da família que, comprovadamente, incorreu em cuidados para com o deficiente o benefício, na forma de Pensão por Morte, da prestação continuada do amparo assistencial devido ao portador de deficiência. *Na maioria dos casos, são milhares de mães que, durante grande parte de suas vidas, dedicam-se integralmente aos mínimos e necessários cuidados para com os seus filhos deficientes e, quando estes falecem, não têm mais condições de procurar emprego e de prover o seu sustento em razão da cessação do benefício e do longo tempo que tiveram de dedicação exclusiva* (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001).

O referido PL, que estava apensado a outros que versavam sobre RMV e outras alterações da LOAS, conforme discutido no Capítulo 2, foi rejeitado por votação da Comissão de Finanças e Tributação. Caso essa proposição legislativa tivesse sido aprovada, a teria representado um avanço importante para os direitos das mulheres. Vê-se que a situação das donas de casa cuidadoras de beneficiários do BPC precisa ser mais discutida e criticada pelos movimentos sociais.

Entretanto, a recente Portaria Conjunta da Secretaria Nacional de Assistência Social, INSS e SPPS/MPS Nº 2 de 19/09/2014, publicada no Diário Oficial da União em 25/09/2014, que estabelece critérios e procedimentos a serem adotados pelo INSS na operacionalização do BPC, não menciona a restrição no que tange à contribuição da beneficiária do BPC sobre 5% do salário mínimo. Apenas é dito no Art. 7º, inciso VII, que “o salário de contribuição não integrará a renda mensal bruta familiar quando o requerente do BPC, o beneficiário e os demais membros do grupo familiar contribuírem como segurados facultativos do Regime Geral da Previdência Social – RGPS”. Apesar da importância desse artigo, que deixa clara a possibilidade de contribuição como segurada/o facultativa/o, pela requerente ou beneficiária/o

do BPC e sua família, não se detém sobre a especificidade trazida pela Lei nº. 12.470/2014 de interpretação do BPC como renda.

A noção, portanto, de “segurado sem renda própria” que está para ser incluída no RPS é quase sinônimo de “segurado sem nenhum recurso financeiro” e “segurado miserável que não receba BPC” e não apenas “segurado de baixa renda”. Embora se diga que o conceito de “baixa renda” compreende a situação da/o dona/o de casa com renda familiar até dois salários mínimos, na prática, os critérios de “renda própria” apresentados excluem muitas mulheres que vivenciam diversas privações sociais. Nesse sentido, o conceito de “renda própria” definido em sua literalidade impede que justamente aquelas que têm algum potencial contributivo possam fazê-lo: aquelas que recebem BPC, que dispõem de ajuda de terceiros, que recebem uma pensão alimentícia. Distancia-se do conceito de que a/o segurada/o facultativa/o é aquela/e que não exerce atividade remunerada, para criar um conceito seletivo para as/os que se encontram em situação de baixa renda, prejudicando a consolidação das históricas lutas das donas de casa. Assim, o objetivo de se reduzir uma alíquota de contribuição pelo reconhecimento do trabalho não remunerado que as/os donas/os de casas realizam, visando a ampliação de sua proteção social se esvanece pelos critérios exacerbados de pobreza inseridos na previdência social.

Nesse sentido, convém ressaltar que a pesquisadora recebeu diversos comentários de servidoras/es do INSS com grande crítica a esta vigente interpretação do conceito de “renda própria”. Mencionaram que acham injusto que qualquer ínfima quantia no CadÚnico impeça o reconhecimento da condição de seguradas/os da previdência social, enquanto que donas/os de casa que não registrem nenhuma renda pessoal, mas vivam em famílias com até dois salários mínimos sejam reconhecidas/os como seguradas/os. Ressalta-se que o problema indicado não está nessa segunda situação, mas na queixa de que o conceito de “renda própria” é injusto com aquelas/es que por sorte ou azar têm alguma renda no CadÚnico.

Ademais, houve servidores/as que também opinaram que é absurdo que doações de qualquer natureza sejam contabilizadas como renda das/os donos de casa. Como é possível que se a renda que foi *doada* seja tida como renda *própria*? Nesse sentido, sabe-se que a lista de variáveis do CadÚnico aponta para algumas possibilidades de marcação da origem da renda pessoal e familiar, nas quais se destacam a presença das seguintes possibilidades¹⁷⁴: 1) emprego; 2) Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) para a pessoa com deficiência ou idosa; 3) *ajuda de terceiros* (família; especializada; vizinhos; instituição; e

¹⁷⁴ A pesquisadora teve acesso à lista de variáveis do CadÚnico por ocasião de solicitação de informações ao MDS, mas não teve retorno do pedido até o prazo de conclusão da pesquisa.

outra forma; 4) aposentadoria; 5) seguro-desemprego; 6) pensão alimentícia; e 7) outras fontes. Ademais, há campos do CadÚnico em que se registra a ocupação principal entre as seguintes opções: 1) trabalhador por conta própria (bico, autônomo); 2) trabalhador temporário em área rural; 3) empregado sem carteira de trabalho assinada; 4) empregado com carteira de trabalho assinada; 5) trabalhador doméstico sem carteira de trabalho assinada; 6) trabalhador doméstico com carteira de trabalho assinada; 7) trabalhador não-remunerado¹⁷⁵; 8) militar ou servidor público; 9) Empregador; 10) Estagiário e 11) Aprendiz. Essas opções encontram-se disponíveis no sistema de Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico (CECAD) no bloco de “Trabalho e Remuneração”. A partir das informações contidas nesse campo do CadÚnico é que o INSS identifica a (in)existência de renda em nome das/os donas/os de casa.

Diante das discussões feitas até aqui, nota-se que a Lei nº. 12.470/2011, apesar dos avanços trazidos, atua em consonância com uma terrível tendência neoliberal sobre a previdência social: o fato de que a condição de contribuinte aos poucos vai se tornando insuficiente para o acesso aos benefícios administrados por essa política. Se já se pode criticar, como se fez nesta Dissertação apoiada em Silva (2012), que a exigência de contribuição direta anterior limita o alcance da proteção social àqueles com baixa capacidade produtiva, pode-se afirmar que a imposição de critérios de pobreza para acesso a benefícios previdenciários não é condizente com a própria lógica que historicamente perpassou o seguro social, conforme argumenta Faleiros (2009), obstaculizando ainda mais o acesso à previdência social.

Os seguros sociais, ou previdência social, consistem numa política geral de direitos sociais *em função do pagamento de contribuições*. O princípio dos seguros sociais é uma garantia adquirida pelo indivíduo em certos casos específicos (riscos) de perda do salário ou da capacidade de trabalho (doença, desemprego, velhice, acidente, invalidez). *O direito advém do pagamento de contribuições (eu pago, logo, tenho direito)* (FALEIROS, 2009, p. 61, grifos nossos).

Assim, no caso das/os donas/os de casa de baixa renda, não cabe a afirmação “pago, logo tenho direito”. O que se pode imaginar de um discurso da dona de casa de baixa renda

¹⁷⁵ Nesse caso, a situação da dona de casa se aproxima mais da opção “Trabalhador não-remunerado”, mas não se sabe se essa categoria abrange apenas donas de casa da mesma forma como ocorre com a categorização de segurados facultativos da previdência social, que não especificam a atividade “dona de casa”. Também há campos de preenchimento no CadÚnico onde se coloca o valor da remuneração dos membros da família ou a informação de inexistência de remuneração de trabalho. Nessa última opção, não se sabe se é padrão colocar a dona de casa, porque disso decorre a interpretação do entrevistador se a atividade que exercem é trabalho. No Capítulo 1, adotou-se o posicionamento de que é trabalho a atividade desempenhada pelas donas de casa na esfera da reprodução social.

seria mais ou menos o seguinte: “não tenho dinheiro, mas tenho que conseguir um jeito de pagar a previdência social; mas não basta pagar, pois, antes disso, tenho que provar que sou pobre a partir da minha inscrição no Cadastro Único e atualização das minhas informações a cada dois anos”. Analisando dessa maneira hipotética, mas realista, fica mais claramente exemplificado que se tem exigido muito das/os trabalhadoras/es não remuneradas/os para o acesso à previdência social. Em outras palavras, pode-se dizer que o preço da alíquota reduzida de contribuição é baixo, mas o preço que se paga física e emocionalmente na comprovação da condição de pobreza é alto. Enquanto as/os seguradas/os facultativas/os do PSPS ou Plano Completo de previdência social não precisam comprovar inexistência de renda e a condição de dedicação exclusiva ao ambiente doméstico familiar, quem efetua contribuições sobre 5% do salário mínimo é submetido a um processo de análise para validação dos recolhimentos realizados, conforme se discutirá no tópico 7.3.

Até mesmo na década de 1940, por ocasião da divulgação do renomado “Relatório Beveridge”, que objetivou a ampliação do sistema de proteção social na Inglaterra para uma noção ampla de seguridade social ao invés da visão estreita de seguro social, Beveridge (1943) defendia que não se deveria exigir prova de recursos dos contribuintes, que é o que vem acontecendo com as/os donas/os de casa de baixa renda. Contudo, diga-se de passagem, é também o que ocorreu quando a EC nº. 20/1998 determinou a condição de baixa renda como pré-requisito para acesso de dependentes de seguradas/os aos benefícios de salário-família e auxílio-reclusão. Beveridge (1943) esclarece que o princípio contributivo deveria ser mantido no Plano de Seguridade Social e que se deveria abolir a comprovação de pobreza (que são as “provas de recursos”) conforme afirma:

Os próprios segurados podem pagar e gostam de pagar, preferindo fazê-lo a proceder de outro modo. *Admite-se, com justeza, que a contribuição independente dos recursos do contribuinte é o mais poderoso fundamento para o repúdio à prova de recursos.* [...] Há conveniência administrativa em exigir contribuição de cada indivíduo num título de seguro, particularmente em se tratando de um plano que, abrangendo embora todos os cidadãos, leva em conta os seus diferentes modos de vida e os classifica, para lhes conceder diferentes auxílios, conforme as suas necessidades respectivas. *A contribuição fornece automaticamente a prova da pretensão de qualquer segurado à qualificação para qualquer auxílio particular.* (BEVERIDGE, 1943, p. 171).

Tem-se resistência a alguns dos argumentos de Beveridge (1943), sobretudo considerando a realidade brasileira, porque devido a não universalização da sociedade salarial no país, conforme afirma Boschetti (2006), nem todos têm capacidade contributiva o que invalida a afirmação de as/os seguradas/os “*podem pagar*”. Entretanto, recuperando o que foi

dito por Beveridge (1943), é bem verdade que a contribuição à previdência social é algo que eleva a autoestima das/os contribuintes, pois dessa forma se reconhecem mais facilmente como sujeitos de direitos. Todavia, além de as/os seguradas/os facultativas/os de baixa renda terem um grande esforço para pagar sobre 5% do salário mínimo, passam por diversos entraves burocráticos junto ao MDS e INSS, fazendo com que seja muito tortuoso o acesso aos benefícios previdenciários.

Diante do exposto, uma pergunta se coloca: qual a demanda potencial no país de donas/os de casa que podem vir a ter cobertura previdenciária pela alíquota de 5% conforme os critérios da Lei nº. 12.470/2011? Segundo informação divulgada pelo MPS, a meta do governo é alcançar o total de 1 milhão de inscrições de seguradas/os facultativas/os de baixa renda até 2015 (MPS, 2013). Considera-se essa meta ousada em direção à ampliação do acesso das/os donas/os de casa à previdência social, mas é preciso que se busque não apenas a ampliação de contribuintes, mas que com essa adesão venha a certeza da caracterização da condição de seguradas/os da previdência social. Por outro lado, se for considerado o expressivo número de donas/os de casa no país, poder-se-á dizer que essa meta é ainda pequena para a universalização do acesso à previdência social.

No início deste capítulo, foram levantados dados do Dieese (2011a) e Ipea (2011) sobre o perfil das “donas de casa”, sendo que, em resumo, se identificou que a maioria delas, encontram-se em situação de baixa renda, baixo grau de escolaridade, vivem em famílias com cônjuge e com filhos com mais de 14 anos, despendem grande parte do tempo nas atividades domésticas principalmente entre 25 anos e 30 anos e, comparativamente aos cônjuges, dedicam-se mais que o dobro do tempo deles nesses afazeres. Além disso, os dados do Dieese (2011a) apontaram que 86,3% das donas de casa, em 2009, viviam com renda familiar *per capita* inferior em uma escala de inexistência de rendimentos até dois salários mínimos. Apesar dessas informações obtidas já clarificarem a condição das donas de casa no Brasil, ainda não dão a certeza de todo quantitativo elegível.

Considerando que as exigências da Lei nº. 12.470/2011 devem ser consideradas para se traçar a demanda potencial de contribuintes donas/os de casa sobre 5% do salário mínimo, a pesquisadora identificou a necessidade de obter dados estatísticos do CadÚnico junto ao MDS. Todavia, houve diversos entraves para o fornecimento dessas informações, o que inviabilizou que esse objetivo específico de análise fosse atingido para esta Dissertação. Nesse sentido, as discussões a seguir não conseguirão responder de forma definitiva ao questionamento da demanda potencial, mas trará informações nessa direção.

Na consulta a documentos de institutos de pesquisa do país, observou-se a tendência comum nos estudos sobre a previdência social de análise mais genérica sobre total da população com ou sem cobertura previdenciária no país sem especificação da atividade caracterizada por “trabalho doméstico não remunerado” desempenhado pelas/os donas/os de casa. A ausência dessa informação oculta as desigualdades de gênero às quais as mulheres estão submetidas e prejudica a análise criteriosa de quais segmentos sociais não dispõem de proteção social previdenciária. Um exemplo disso é que a PNAD, considerada uma importante fonte de consulta para elaboração e avaliação de políticas sociais no país, organizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) desconsidera o trabalho doméstico não remunerado como um tipo de trabalho, o que prejudica estudos e o delineamento de iniciativas voltadas especificamente para este público.

Tomando-se por base as definições trazidas logo no início da PNAD 2013 (e nas versões anteriores dessa pesquisa anual do IBGE), deduz-se que as/os donas/os de casa estariam incluídas entre as pessoas não economicamente ativas por não serem consideradas/os “ocupadas/os”, uma vez que não exercem trabalho remunerado e também não são “desocupadas”, porque não estão à procura de trabalho fora da esfera domiciliar¹⁷⁶. De acordo com a PNAD 2013, o total de pessoas não economicamente ativas é maior entre as mulheres, contabilizando, em 2012, um total de 36.218 contra 16.332 homens. Em 2013, o quantitativo de mulheres não economicamente ativas passou para 37.062 e de 17.017 o de homens. As mulheres também são maioria entre o total de pessoas que nunca trabalharam, entendendo trabalho como atividade remunerada.

Segundo a PNAD, o termo “trabalhador/a doméstico/a” identifica especificamente a “pessoa que trabalhava prestando serviço doméstico remunerado em dinheiro ou benefícios, em uma ou mais unidades domiciliares” (IBGE, 2013, p.32). Isto é, restringe o conceito ao/a trabalhador/a doméstico/a *remunerado/a*, que, por sua vez, passou a ser contabilizado a partir

¹⁷⁶ Definições do IBGE segundo a PNAD 2013: “*Condição de ocupação*: As pessoas foram classificadas, quanto à condição de ocupação na semana de referência, em ocupadas e desocupadas. *Pessoas ocupadas*: Foram classificadas como ocupadas na semana de referência as pessoas que tinham trabalho durante todo ou parte desse período. Incluíram-se, ainda, como ocupadas as pessoas que não exerceram o trabalho remunerado que tinham na semana de referência por motivo de férias, licença, greve etc. *Pessoas desocupadas*: Foram classificadas como desocupadas na semana de referência as pessoas sem trabalho que tomaram alguma providência efetiva de procura de trabalho nesse período. *Condição de atividade*: As pessoas foram classificadas, quanto à condição de atividade na semana de referência, em economicamente ativas e não economicamente ativas. *Pessoas economicamente ativas*: As pessoas economicamente ativas na semana de referência compuseram-se das pessoas ocupadas e desocupadas nesse período. *Pessoas não economicamente ativas*: Foram definidas como não economicamente ativas na semana de referência as pessoas que não foram classificadas como ocupadas nem como desocupadas nesse período (IBGE, 2013, p. 30, grifos originais).

da PNAD 1992 conforme explicação abaixo, o que pode ser visto como um ganho para essas/es trabalhadoras/es, mas que não abrange especificamente as/os donas/os de casa:

A partir da PNAD 1992, para captar determinados grupos de pessoas envolvidas em atividade econômica que, anteriormente, não eram incluídas na população ocupada, o conceito de trabalho tornou-se mais abrangente, incluindo, na captação como pessoa ocupada, os trabalhadores na produção para o próprio consumo e os trabalhadores na construção para o próprio uso. Na classificação das pessoas ocupadas por posição na ocupação, adotada a partir da PNAD 1992, definiram-se, além das duas categorias novas (trabalhadores na produção para o próprio consumo e trabalhadores na construção para o próprio uso), uma categoria específica, que recebeu a denominação de “*trabalhadores domésticos*”, para abarcar as pessoas ocupadas no serviço doméstico remunerado separadamente dos demais empregados (PNAD, 2013, p. 39, grifos nossos).

Apesar das limitações da PNAD em não considerar como trabalho os afazeres domésticos realizados de forma não remunerada pelas/os donas/os de casa, identificou-se o estudo de Barbieri (2012), da SPPS do MPS, que apoiado em microdados daquela fonte de pesquisa referentes a 2009, também utilizada pelo Dieese (2011a), fez um esforço inicial de delineamento da demanda potencial do público-alvo da Lei nº. 12.470/2011 com vistas à busca de estratégias de divulgação pelo MPS sobre os direitos das/aos donas/os de casa de baixa renda. Ressalta-se que a autora também manifestou a dificuldade para atingir esse objetivo uma vez que os documentos do IBGE não identificam de forma explícita o quantitativo de donas/os de casa e não trazem informações sobre o Cadastro Único, conforme relata:

Uma primeira limitação encontrada é quanto à identificação das famílias cadastradas no CadÚnico; uma impossibilidade, dado que a PNAD não dispõe de tal pergunta em seu questionário. Outra limitação, intrínseca às pesquisas domiciliares, diz respeito ao caráter autodeclaratório da PNAD; assume-se que o perfil aqui traçado seja condizente com a realidade, ressaltando-se, entretanto, uma dose de aproximação. Para uma *definição aproximada do público elegível ao benefício para donos de casa* (tratando-se, aqui, tanto de homens quanto de mulheres), foram selecionadas as pessoas de ambos os sexos entre 16 e 64 anos de idade; não ativas economicamente; não beneficiárias de aposentadoria ou pensão de instituto público de previdência social; pertencentes a famílias com rendimento familiar de até 2 salários mínimos (à época da pesquisa, valor equivalente a R\$ 930,00); *dedicadas a afazeres domésticos sem remuneração*; e ocupando a posição de chefe ou cônjuge na família (BARBIERI, 2012, p. 6, grifos nossos).

Ressalta-se que a ausência de informações na PNAD (e em outras pesquisas nacionais) sobre pessoas cadastradas e com os dados atualizados no CadÚnico é algo para se refletir e combater, pois prejudicam estudos que possam subsidiar análises de políticas públicas já que

dependem de informações vinculadas a este cadastro nacional, como é o caso do trabalho de Barbieri (2012) e também da presente Dissertação.

Ademais, chama-se a atenção para o fato de que a Lei nº. 12.470/2011 não diz que apenas donas/os de casa que ocupem a posição de chefe ou cônjuge na família possam contribuir sobre 5% do salário mínimo, mas todas/os que se dedicam integralmente aos afazeres domésticos no âmbito da própria residência. Entretanto, esse critério foi adotado por Barbieri (2012) em sua pesquisa provavelmente porque, na prática, não se costuma falar de mais de uma ou um dona/o de casa em uma moradia. Conforme metodologia apresentada, a autora concluiu o seguinte sobre a demanda potencial de donas/os de casa de baixa renda contribuintes no país:

Segundo a PNAD/IBGE 2009, nesse ano havia cerca de 7,3 milhões de donos de casa no Brasil, o que representa 5% da população total entre 16 e 64 anos e 68% da população não-economicamente ativa na mesma faixa etária com rendimento familiar abaixo de 2 salários mínimos mensais (BARBIERI, 2012, p. 6).

Assim, Barbieri (2012) estimou uma demanda potencial de elegíveis de 7,3 milhões de brasileiras/os, que está, portanto, muita acima do atual contexto de 428.856 contribuintes no Plano de Baixa Renda segundo dados do INSS de agosto de 2014, conforme discutido anteriormente no tópico 7.1. Concluiu-se que 93,2% do público elegível foi caracterizado por mulheres, o que em dados absolutos representaram um total de 6.798.133 donas de casa entre 16 e 64 anos de idade; enquanto foram somados 499.096 homens (6,8% do total) dentro do mesmo perfil etário. No conjunto de mulheres e homens, a maioria (79,2%) encontra-se na zona urbana, sendo que já se desconsiderando as/os seguradas/os especiais, há uma demanda de 1.449.574 (20,8%) donas/os de casa na zona rural. Além disso, há predominância de negras/os como elegíveis (63,5%) para contribuição reduzida, o que leva à reflexão sobre a questão racial (BARBIERI, 2012).

Sobre o perfil apenas das mulheres donas de casa potencialmente elegíveis, a partir de dados da SPPS, pôde chegar a conclusões semelhantes a outros estudos já citados nesta Dissertação¹⁷⁷: 1) a maioria (51,6%) possui menos de 35 anos de idade; 2) em geral, vivem com o cônjuge/companheiro (70,9%); 3) um percentual de 79% das famílias são constituídas por 2 a 4 pessoas, sendo que a representatividade de mulheres em famílias unipessoais é de apenas 2,6%; 4) o grau de escolaridade predominante não supera o fundamental incompleto

¹⁷⁷ Os percentuais de dados trazidos neste parágrafo foram calculados pela pesquisadora com base nos dados absolutos apresentadas por Barbieri (2012) em nota técnica da SPPS.

(63,4%), sendo que a minoria possui ensino superior completo (0,82%). Ressalta-se que essas conclusões também se aplicam aos donos de casa em termos proporcionais (idem, ibidem).

Embora Barbieri (2012) tenha dito sobre a restrição de seu estudo à população não economicamente ativa e que desempenha afazeres domésticos, de acordo com a PNAD 2009, o conceito de afazeres domésticos abrangeu pessoas dedicadas parcialmente ou integralmente aos serviços domésticos, o que prejudica a quantificação daquelas/es que são exclusivamente donas/os de casa:

Para as pessoas de 5 anos ou mais de idade, foi pesquisado se habitualmente cuidavam, parcialmente ou integralmente, dos afazeres domésticos, *independentemente da sua condição de atividade* [economicamente ativa ou não economicamente ativa] e *ocupação* na semana de referência. Entendeu-se por afazeres domésticos a realização, no domicílio de residência, de tarefas (*que não se enquadravam no conceito de trabalho*) de:

- a) Arrumar ou limpar toda ou parte da moradia;
- b) Cozinhar ou preparar alimentos, passar roupa, lavar roupa ou louça, utilizando, ou não, aparelhos eletrodomésticos para executar estas tarefas para si ou para outro(s) morador(es);
- c) Orientar ou dirigir trabalhadores domésticos na execução das tarefas domésticas;
- d) Cuidar de filhos ou menores moradores; ou
- e) Limpar o quintal ou terreno que circunda a residência (IBGE, 2009, p. 26, grifos nossos).

Diante do exposto, acredita-se que pode haver problemas nos dados estimados por Barbieri (2012), o que reduziria o vultoso total de 7,3 milhões de pessoas elegíveis pela Lei nº. 12.470/2011, mas que certamente ainda permaneceriam superiores ao total atual de contribuintes, que é inferior a 500.000 donas/os de casa.

Ressalta-se que a PNAD 2009 também discorre sobre o trabalho doméstico quando apresenta dados sobre o tempo gasto por mulheres e homens nos afazeres domésticos. Todavia, mesmo quando analisa a distribuição do uso do tempo, dá ênfase na análise às pessoas ocupadas. A afirmação, a seguir, além de recuperar a discussão sobre a realidade da dupla jornada de trabalho feminina, evidencia o enfoque dado pela PNAD:

Outra atividade de trabalho preponderantemente realizada pelas mulheres, e praticamente invisível na sociedade, é a realização dos afazeres domésticos. *Do total das mulheres ocupadas, 87,9% declararam cuidar dos afazeres e do total dos homens, 46,1%. O número médio de horas na semana dedicado a esses afazeres é de 20,9 para as mulheres e de apenas 9,2 para os homens. Esses resultados evidenciam de forma inegável as diferenças de gênero. Além das pressões exercidas pelo trabalho e da constante necessidade de qualificação profissional, a maioria das mulheres ocupadas ainda tem que se comprometer com a realização das atividades domésticas, principalmente, quando não contam com ajuda dos homens* (IBGE, 2009, p. 206, grifos nossos).

Mais invisível do que o trabalho doméstico desenvolvido pelas mulheres ocupadas é o desempenhado pelas donas de casa, que se dedicam integralmente aos afazeres domésticos. Verifica-se, portanto, a dificuldade de aferir com precisão o quantitativo de donas/os de casa elegíveis para a alíquota de 5% do salário mínimo, mas o estudo de Barbieri (2012) é importante na medida em que dá pistas para aproximação desse montante. Além disso, cabe ressaltar que, após a promulgação da Lei nº. 12.470/2011, houve outros projetos de lei do Congresso Nacional que podem impactar na restrição ou ampliação da demanda potencial de donas/os de casa à previdência social caso sejam aprovados conforme assinala o **Quadro 6**.

O primeiro refere-se ao PLS nº. 3082/2012, do senador Paulo Paim, que aumenta para 7,65% o valor da contribuição das/os donas/os de casa de baixa renda e das/os trabalhadoras/es de baixa renda sem vínculo empregatício. Entretanto, a proposta daquele PL é que a alíquota de contribuição reduzida seja também apenas para esse perfil de trabalhadoras/es autônomas/os com renda familiar de até dois salários mínimos, exigência que vigora atualmente para as/os donas/os de casa de baixa renda. Entende-se que apenas as/os trabalhadoras/es que atualmente não se enquadram na condição de MEI, como é o caso inclusive de diaristas com poucos rendimentos, seriam contempladas de forma benéfica por este PLS, embora também o seriam se esta ocupação fosse incluída como MEI¹⁷⁸.

A atividade doméstica remunerada sem vínculo empregatício foi proibida de ser incluída no conceito de MEI pelo Comitê Gestor do Simples Nacional (CGSN). Acredita-se que a inclusão das diaristas como microempreendedoras/es seria uma alternativa para ampliação da cobertura previdenciária dessas mulheres. Dessa forma, também poderiam contribuir sobre 5% do salário mínimo, que é o percentual da alíquota para as/os também trazida pela Lei nº. 12.470/2011. Difunde-se negativamente aos direitos das mulheres que, se as diaristas forem consideradas MEI, haverá consequências na formalização das empregadas domésticas, mas se discorda dessa perspectiva. Ao contrário, considera-se que faria justiça com estas trabalhadoras que possuem menos proteção social do que as empregadas domésticas e até mesmo as donas de casa.

¹⁷⁸ É interessante notar que existe o Código de Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) para serviços domésticos, sob o número 9700-5, constante no Portal do Microempreendedor. Entretanto, essa classificação se destina ao empregador de serviços domésticos.

Quadro 6 – Projetos de Lei do Congresso Nacional referentes ao acesso das donas de casa à previdência social posteriores à Lei nº. 12.470, de 31 de agosto de 2011

(Continuação...)

Nº da proposição – Autoria Ementa/Explicação	Resumo da proposta original																								
<p>PLS 3082, de 2/1/2012 – Senador Paulo Paim</p> <p>Regulamenta os §§ 12 e 13 do art. 201 da Constituição Federal, alterando as Leis nº 8.212, de 24 de julho de 1991, e nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para dispor sobre o sistema especial de inclusão previdenciária para os trabalhadores de baixa renda e para aqueles que, sem renda própria, se dedicam exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência.</p>	<p>Prevê alíquota de contribuição de 7,65% sobre o salário mínimo para recebimento de benefício de valor igual a um salário mínimo (intransferível) para trabalhadoras/es de baixa renda (aquele que, sem vínculo empregatício, tenha rendimentos mensais, em média, inferiores ao valor de 2 salários mínimos) e aquelas/es que se dedicam exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito da residência, sem renda própria, pertencentes a famílias de baixa renda (com renda mensal <i>per capita</i> inferior a meio salário mínimo). Determina a revisão a cada dois anos sobre a permanência dessas/es seguradas/os nos critérios para alíquota reduzida. Menciona a possibilidade de complementação para 20% do salário mínimo em caso de interesse na aposentadoria por tempo de contribuição, contagem de tempo recíproca e benefícios acima de um salário mínimo. Obriga essa complementação se verificado que as/os contribuintes não se enquadravam nos critérios legais e prevê contribuição apenas mensal até 15 dias após o mês da competência. Prevê a redução da carência para os seguintes benefícios: a) auxílio-doença e aposentadoria por invalidez: 6 contribuições mensais; b) aposentadoria por idade: 90 contribuições. Para a/o segurada/o contemplada/o no art. 142 da Lei nº. 8.213/1991, o prazo de carência para a aposentadoria por idade será reduzido em um terço.</p>																								
<p>PLS 3594, de 29/3/2012 – Senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM)</p> <p>Altera a Lei nº 8.213/1991, para dispor sobre o período de carência para que as donas de casa sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencam a família de baixa renda e contribuam para o RGPS conforme o disposto no inciso II do § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212/1991, façam jus ao benefício da aposentadoria por idade com carência reduzida.</p>	<p>Fixa em 120 (cento e vinte) contribuições mensais o período de carência da aposentadoria por idade das/os seguradas/os sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito da residência, desde que pertencente a família de baixa renda (com renda mensal familiar de até dois salários mínimos). Determina que a/o segurada/o sem renda própria e inscrita/o no RGPS até 31/12/2011 terá redução do tempo de carência da aposentadoria por idade, levando-se em conta o ano em que a/o segurada/o implementou todas as condições necessárias à obtenção do benefício, ainda que tenha contribuído de forma descontínua no período imediatamente anterior ao requerimento do benefício¹⁷⁹.</p> <table border="1" data-bbox="841 1472 1174 1885"> <thead> <tr> <th>Ano de implementação das condições</th> <th>Meses de contribuição exigidos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>2011</td><td>60 meses</td></tr> <tr><td>2012</td><td>60 meses</td></tr> <tr><td>2013</td><td>66 meses</td></tr> <tr><td>2014</td><td>72 meses</td></tr> <tr><td>2015</td><td>78 meses</td></tr> <tr><td>2016</td><td>90 meses</td></tr> <tr><td>2017</td><td>96 meses</td></tr> <tr><td>2018</td><td>102 meses</td></tr> <tr><td>2019</td><td>108 meses</td></tr> <tr><td>2020</td><td>114 meses</td></tr> <tr><td>2021</td><td>120 meses</td></tr> </tbody> </table>	Ano de implementação das condições	Meses de contribuição exigidos	2011	60 meses	2012	60 meses	2013	66 meses	2014	72 meses	2015	78 meses	2016	90 meses	2017	96 meses	2018	102 meses	2019	108 meses	2020	114 meses	2021	120 meses
Ano de implementação das condições	Meses de contribuição exigidos																								
2011	60 meses																								
2012	60 meses																								
2013	66 meses																								
2014	72 meses																								
2015	78 meses																								
2016	90 meses																								
2017	96 meses																								
2018	102 meses																								
2019	108 meses																								
2020	114 meses																								
2021	120 meses																								

¹⁷⁹ Não foi localizada a justificativa da proposta.

(Conclusão)

Nº da proposição – Autoria Ementa/Explicação	Resumo da proposta original
PLC 6870, de 3/12/2013 – Deputado Acelino Popó (PRB/BA)	Prevê a extensão do auxílio-acidente às/aos seguradas/os contribuintes individuais e facultativas/os da previdência social. Determina que as despesas decorrentes desta Lei correrão à conta e constarão de programação orçamentária específica no Orçamento da Seguridade Social.
Dispõe sobre a extensão do direito ao benefício do auxílio-acidente ao trabalhador autônomo - contribuinte individual e ao segurado facultativo - donas de casa, estudantes, síndicos de condomínio não remunerados, concedido pelo Regime Geral de Previdência Social.	
O art. 18 da Lei nº 8.213, de 1991 exclui o contribuinte individual e o segurado facultativo do benefício do auxílio-acidente, previsto no art. 86 do referido diploma legal, segundo o qual o benefício será concedido, como indenização, ao segurado quando, após consolidação das lesões decorrentes de acidente de qualquer natureza, resultarem sequelas que impliquem redução da capacidade para o trabalho que habitualmente exercia. Ocorre, portanto, uma discriminação contra o contribuinte individual e ao segurado facultativo, com relação à não concessão do auxílio-acidente, uma vez que esse benefício decorre de acidente de qualquer natureza e não somente de trabalho, este não contemplado a esses segurados pela legislação atual. [...]A exclusão do direito ao recebimento do auxílio-acidente foi instituída pelo fato do auxílio-acidente, originalmente, ser concedido apenas nos casos das lesões decorrentes do acidente de trabalho, sendo difícil confirmar, no caso do contribuinte individual, facultativo e empregado doméstico, quando o acidente era de trabalho ou não. No entanto, desde a edição da Lei nº 9.032, de 28 de abril de 1995, não mais persiste a diferenciação entre acidente de qualquer natureza ou acidente de trabalho e, portanto, deixou de ter sentido restringir o direito dos demais segurados ao auxílio-acidente.	

Elaboração: própria. Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Outro absurdo do PLS nº. 3082/2012 é que estabelece para as/os trabalhadoras/es domésticos não remuneradas/os novo critério de renda *per capita* familiar inferior a meio salário mínimo, recuperando projetos de lei anteriores. Essa proposta é questionável, porque restringe muito o acesso das/os donas/os de casa à previdência social. Supondo a situação de uma dona de casa que resida apenas com um marido que receba um salário mínimo, essa mulher não fará jus ao “Plano Baixa Renda”, o que afronta com a luta das mulheres pela reparação das desigualdades de gênero pela previdência social.

Ressalta-se que, de forma policalesca, o PLS de Paulo Paim obriga a complementação de contribuições para 20% do salário mínimo quando constatado que a/o segurada/o que efetuou pagamentos sobre a alíquota reduzida não preenchia os critérios legais do sistema de inclusão previdenciária. Assim, desconsideram-se os casos de contribuições sobre a alíquota reduzida feitas por seguras/os de boa fé e que não disporão de recursos financeiros para efetuar a complementação dos pagamentos. Os ônus decorrentes da inelegibilidade para acesso a benefícios previdenciários por não validação dos recolhimentos efetuados já constitui uma grande penalidade às/aos seguradas/os. Todavia, um aspecto interessante deste projeto é a redução do tempo de carência para 6 contribuições mensais nos casos de Auxílio-Doença e

Aposentadoria por Invalidez e 90 contribuições para a Aposentadoria por Idade, bem como a redução em um terço da carência deste benefício às/aos seguradas/os contempladas/os no art. 142 da Lei nº. 8.213/1991, que dispõe sobre uma Tabela Progressiva.

À semelhança do PLS nº. 1638/2011, da senadora Gleisi Hoffman, o PLS nº. 3594/2012, da senadora Vanessa Grazziotin, que foi apensado àquele, versa sobre a redução da carência da Aposentadoria por Idade das/os seguradas/os donas/os de casa de baixa renda mediante uma Tabela Progressiva. Entretanto, enquanto o PLS da senadora Gleisi Hoffman oferece uma progressividade até o ano de 2027, quando nesse ano o tempo de carência se equipara à vigente exigência de 180 contribuições, a proposta da senadora Vanessa Grazziotin prevê um escalonamento até 2021, quando atinge uma carência de 120 meses. Portanto, esse projeto de lei mais recente aprimora o anterior, uma vez que considera que a redução do tempo de carência não constitui uma fase transitória, mas perdurará no sistema previdenciário, atingindo, no máximo, a cobrança de 120 contribuições, mesmo de forma descontínua. A vantagem do PLS da senadora Gleisi Hoffman, porém, era que só a partir de 2017 exigiria uma carência de 60 contribuições, enquanto na proposta da senadora Vanessa Grazziotin a carência de 60 meses é exigida já em 2011.

Entende-se que as propostas das senadoras Gleisi Hoffman e Vanessa Grazziotin possam ser mais vantajosas do que o PLS nº. 3082/2012 do senador Paulo Paim no que tange ao tempo de carência para a Aposentadoria por Idade apenas por certo período, enquanto o quantitativo de contribuições exigidas na Tabela Progressiva for menor do que as 90 contribuições. Todavia, considerando que os critérios de renda previstos no projeto deste senador é mais restritivo no aspecto geral devido aos requisitos de renda estipulados, que alterariam a Lei nº. 12.470/2011, considera-se que o PLS nº. 3594/2012 traga mais benefícios às/aos donas/os de casa de baixa renda em uma visão a médio e longo prazo.

Discorda-se, porém, de que apenas as/os seguradas/os donas/os de casa sem renda própria e inscritas/os no RGPS até 31/12/2011 terão direito à redução do tempo de carência da Aposentadoria por Idade. Considerando os efeitos da Lei nº. 12.470/2011, em que a cada ano novas/os adesões estão sendo feitas ao “Plano de Baixa Renda”, a proposta de lei deveria contemplar seguradas/os independentemente da data de ingresso no RGPS. Da forma como já está colocado em minuta de lei, beneficiará prioritariamente aquelas/es donas/os de casa que já haviam sido seguradas/os da previdência social antes da Lei nº. 12.470/2011 e aqueles que neste ano já iniciaram as contribuições pela alíquota de 5% do salário mínimo. Ademais, poder-se-ia incorporar a redução do tempo de carência de outros benefícios previdenciários, conforme projetos de lei anteriores previram.

Por fim, o terceiro projeto de lei em destaque (PLC 6870/2013), do deputado Acelino Popó (PRB/BA), tem a vantagem de estender o benefício previdenciário de Auxílio-Acidente às/aos seguradas/os facultativas/os (donde se incluem as/os donas/os de casa) e contribuintes individuais, independentemente da alíquota de contribuição sobre a qual efetuam pagamentos ao INSS. Dessa forma, as donas de casa de baixa renda, que atualmente não dispõem desse benefício, poderiam tê-lo, o que indiretamente representaria um ganho também por outra razão, uma vez que nos casos de acidente de qualquer natureza, conseqüentemente, deixaria de ser exigido tempo de carência para Auxílio-Doença e Aposentadoria por Invalidez, mas apenas a qualidade de segurada/o da previdência.

Concluindo, verificou-se que a Lei nº. 12.470/2011 foi um marco no acesso das/os donas de casa à previdência social, mas que a instituição da alíquota reduzida veio acompanhada da já aventada necessidade de comprovação de pobreza trazida por alguns projetos de lei do Congresso Nacional, o que não foi estabelecido para as/os microempendedoras/es individuais. As conquistas desta lei podem ser aprimoradas ou retrocedidas cabendo o controle democrático constante sobre a política previdenciária visando preservar direitos que facilitaram o ingresso ao RGPS e modificar aqueles que têm sido entraves ao acesso das/os donas/os de casa à previdência social.

Além disso, para análise da ampliação do acesso das/os donas/os de casa à previdência social no contexto pós-Constituição Federal de 1988, buscou-se também identificar o quantitativo de trabalhadoras/es domésticas não remuneradas/os que ingressaram no RGPS, com destaque para o período posterior à Lei nº. 12.470/2011, visando se contrapor a projetos que tragam aumento da alíquota de 5% do salário mínimo. Assim, o tópico seguinte evidencia que a meta do MPS de 1 milhão de contribuintes no “Plano Baixa Renda” constitui grande desafio, mas se está caminhando na direção da ampliação de seguradas/os, tendo sido alcançada metade daquela meta.

3.3 A ampliação do quantitativo de donas de casa contribuintes da previdência social após o Sistema de Inclusão Previdenciária: avanços na proteção social para as trabalhadoras domésticas não remuneradas de baixa renda

As análises feitas até agora conduzem a uma constatação: foi grande a luta para que as/os donas/os de casa conquistassem o direito de se tornarem contribuintes da previdência social! Não é dispensável reiterar a importância de uma discussão sobre proteção previdenciária especialmente para as mulheres donas de casa haja vista o importante papel

que historicamente desempenham na esfera da reprodução social. O fato de não estarem na condição de assalariamento não deve ser óbice para que tenham direitos de proteção social e a ausência desta pode ser considerado um tipo de violência contra elas. Na medida em que o trabalho que desenvolvem não é reconhecido, encontram-se obrigadas muitas vezes à perpétua dependência do cônjuge ou companheiro, filhos, amigos ou às vezes, ao envelhecimento na situação de miserabilidade. Diante disso, a redução da alíquota de contribuição de 5% do salário mínimo para as/os donas/os de casa de baixa renda trazida pela Lei nº. 12.470, de 31 de agosto de 2011 será analisada neste tópico, apontando a sua repercussão sobre o aumento do quantitativo de contribuintes da previdência social dedicadas/os exclusivamente ao trabalho não-remunerado.

Um das grandes dificuldades iniciais que se impõe ao se analisar toda a trajetória de acesso das donas de casa à previdência social do ponto de vista quantitativo é que elas não são contabilizadas por esta política pública. Enquanto se pode identificar, por exemplo, quantas empregadas ou trabalhadoras rurais acessaram a previdência social, não é possível fazer com a mesma segurança essa afirmação sobre as donas de casa. O motivo é que essas mulheres encontram-se genericamente inseridas na categoria de seguradas/os facultativas/os da previdência social, que abrange não apenas as donas de casa, mas estudantes, síndicas/os não remunerados, religiosas/os e todas/os que voluntariamente decidem se filiar à previdência social. O máximo que se consegue obter são dados sobre o sexo do conjunto de contribuintes, o que auxilia na análise, embora não seja suficiente, considerando que também há muitos casos em que essa informação é ignorada.

Sejam quais forem as razões para a ausência de cadastramento da atividade das donas de casa junto aos sistemas da previdência social, perpassando certamente por justificativas gerenciais ou inadequações dos sistemas, essa realidade leva à reflexão sobre a invisibilidade social dessa ocupação. Entretanto, essa dificuldade de obtenção de informações não perpassa apenas das donas de casa. Uma proposta de pesquisa sobre quantas estudantes, por exemplo, contribuem com a previdência social enfrentaria as mesmas dificuldades.

A impressão que se tem ao analisar sobre a categoria de seguradas/os facultativas/os é que estejam inseridos no grupo dos “etcetera” ou de “outros” contribuintes e, de fato, é sob a segunda concepção que estão incluídas/os nos Anuários Estatísticos da Previdência Social (AEPS), organizados pelo Ministério da Previdência Social (MPS). Sem querer adentrar em um preciosismo vocabular, até porque não compete aqui essa análise, nota-se que a estrutura da informação sobre os “outros contribuintes” é mais vulnerável. Entretanto, há que se ressaltar que também estão incluídos nesse conjunto as/os contribuintes individuais,

empregadas/os domésticas/os e seguradas/os especiais. Em 2012, conforme divulgação do MPS (2012), os “outros contribuintes” representaram apenas 19,9% do total de seguradas/os contribuintes da previdência social. Diferentemente, as/os trabalhadoras/es empregadas/os corresponderam a 76,7% e aquelas/es que contribuíram duplamente na categoria de empregadas/os e no grupo de “outros contribuintes” foi de 3,4%. Dessa forma, vê-se que a condição de assalariamento continua sendo a principal maneira de ingresso ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Considerando a impossibilidade atual de se obter informações sobre o total de mulheres que compõem a categoria de seguradas/os facultativas/os na condição de donas de casa, é oportuno apresentar o quantitativo genérico dessas/es contribuintes (isto é, sem especificação por ocupação) mediante dados previdenciários desde 1995, pois só daí em diante, desde a Constituição Federal, que os AEPS trazem essas informações¹⁸⁰. Nesse sentido, a **Tabela 8**, a seguir, conduz a uma análise interessante, pois em todos os anos de 1995 a 2012 o total de seguradas facultativas é superior aos homens. É o inverso do que ocorre com o quantitativo de segurados empregados, que é maior que o das mulheres, conforme consta no AEPS de 2012, o que decorre das desigualdades de gênero com a constatação de valor médio da remuneração masculino maior do que o das mulheres na porcentagem de 32,6%:

No ano de 2012, a quantidade de contribuintes empregados foi de 53,8 milhões de pessoas e o valor das remunerações pagas atingiu R\$ 889,8 bilhões, o que correspondeu a aumentos de, respectivamente, 4,1% e 15,7% em relação ao ano anterior. O valor médio da remuneração dos empregados aumentou 11,2% de 2011 para 2012, passando de R\$ 14.873,91 para R\$ 16.534,76. A participação dos empregados do sexo masculino no total dos contribuintes e no valor da remuneração foi de, respectivamente, 57,7% e 65,1%. *O valor médio da remuneração dos homens foi 32,6% maior do que o das mulheres (R\$ 18.655,39 contra R\$ 14.070,42) (MPS, 2012, p. 591, grifos nossos).*

A **Tabela 8** é um indício, portanto, de que a divisão sexual do trabalho se manifesta também no perfil majoritariamente feminino da categoria de seguradas/os facultativas/os. Em 2013, registrou-se um total de 1.416.494 mulheres e 360.649 homens nesta categoria.

¹⁸⁰ Cabe ressaltar a importância dessas publicações para a análise mais detalhada sobre os contribuintes da previdência social, pois ainda que haja limites, constituem fontes de informação que permitem uma aproximação maior de públicos-alvo específicos, como as/os donas/os de casa.

Tabela 8 – Quantidade de seguradas/os facultativas/os da Previdência Social – 1995-2013

SEGURADAS/OS FACULTATIVOS/AS							
Quantidade de contribuintes (1)							
Anos	Sexo					Total	Variação (%)
	Feminino	Variação (%)	Masculino	Variação (%)	Ignorado		
1995	224 293	-	181 332	-	8 107	413 732	-
1996	256 364	14,3	193 687	6,8	7 457	457 508	10,6
1997	250 763	-2,2	165 774	-14,4	4.253	420 790	-8,0
1998	231 526	-7,7	130 990	-21,0	14 162	376 678	-10,5
1999	247 996	7,1	141 269	7,8	8 775	398 040	5,7
2000	260 550	5,1	147 572	4,5	8 257	416 379	4,6
2001	271 390	4,2	154 320	4,6	12 770	438 480	5,3
2002	348 809	28,5	209 423	35,7	2 914	561 146	28,0
2003	335 837	-3,7	202 179	-3,5	7 342	545 358	-2,8
2004	388 326	15,6	228 977	13,3	8 178	625.481	14,7
2005	421 620	8,6	237 874	3,9	6 871	666 365	6,5
2006	448 296	6,3	245 503	3,2	7 625	701 424	5,3
2007	489 578	9,2	248 475	1,2	6 934	744 987	6,2
2008	563 995	15,2	267 937	7,8	8 300	840 232	12,8
2009	641 871	13,8	292 479	9,2	7 952	942 302	12,1
2010	697 678	8,7	301 207	3,0	8 593	1 007 478	6,9
2011	850 990	22,0	312 659	3,8	13 334	1 176 983	16,8
2012	1 250 744	47,0	338 953	8,4	28 215	1 617 912	37,5
2013	1 416 494	13,3	360 649	6,4	32 926	1 810 069	11,9
Total	9 597 120	-	4 361 259	-	202 965	14 161 344	-

Elaboração: própria. Fonte: AEPS/MPS de 2008-2012 e Suplemento Histórico 1980-2011. As informações do período de 1995-2005/2013 foram disponibilizadas pela Lei de Acesso à Informação. NOTA (1): Refere-se às/aos seguradas/os com pelo menos uma contribuição em qualquer mês do ano considerado declarada na GFIP.

Convém dizer que até a EC nº. 20/1998 era possível servidoras/es públicas/os de regime próprio de previdência social contribuírem com o RGPS, fazendo desse regime um tipo de previdência complementar mediante contribuições na condição de seguradas/os facultativas/os. Mas, de 1998 até a atualidade, exceto trabalhadoras/es que possam ter conquistado judicialmente o direito de permanecerem contribuindo com o RGPS nesta condição para não perderem as contribuições já vertidas ao INSS, pode-se afirmar que o crescimento de seguradas/os facultativas/os indica uma ampliação do acesso, sobretudo das mulheres não assalariadas à previdência social, o que é uma conquista importante. Em relação aos homens, o crescimento do quantitativo de facultativos é, em geral, tímido.

Chama a atenção na **Tabela 8** que os anos em que ocorre redução no quantitativo total de seguradas/os facultativas/os no período de 1995-2012 tal como 1998, quando houve a primeira contrarreforma da previdência social, realizada pelo Governo Fernando Henrique Cardoso; e 2003, no primeiro ano do primeiro mandato de Luís Inácio Lula da Silva, em que ocorreu a segunda reforma na previdência social. O ano com a maior variação negativa foi 1998, com queda de 10,5% do total de contribuintes em relação ao ano anterior. Apesar disso,

as alterações nas legislações previdenciárias realizadas naqueles anos não adotaram medidas efetivas que repercutissem na ampliação da proteção social.

Conforme exposto anteriormente no Capítulo 6, sabe-se que a EC nº. 41, de 19 de dezembro de 2003 trouxe um avanço na direção da ampliação da cobertura previdenciária com a inclusão do § 12 ao Art. 201. Este artigo determinava que a lei disciplinaria sobre um sistema especial de inclusão previdenciária para trabalhadores de baixa renda mediante acesso a benefícios de um salário mínimo (excluído o direito à aposentadoria por tempo de contribuição), o qual as donas de casa fariam parte. Contudo, apenas com a EC nº. 47, de 5 de julho de 2005, ficou mais evidente a abertura da lei às trabalhadoras não remuneradas, dedicadas ao trabalho doméstico no âmbito da residência.

A partir de 2006, quando foi inaugurado o Plano Simplificado da Previdência Social (PSPS), com alíquota de 11% do salário mínimo, observa-se uma variação de 5,3% no aumento do conjunto de seguradas/os facultativas/os, passando de 666.365, em 2005, para 701.424, em 2006. Em 2007, foi registrada uma variação positiva de 6,2% com 744.987 contribuintes em 2007 e daí em diante a tendência à ampliação das/os contribuintes foi crescente. É notório o aumento de contribuintes a partir de 2011, com variação de 16,8% em relação a 2010 e aumento recorde, em 2012, de 37,5% das/os seguradas/os facultativas/os, o que se supõe ter estreita relação com os efeitos da Lei nº. 12.470/2011. Analisando os dados entre mulheres e homens, nota-se que o público feminino foi o que teve uma variação maior de aumento nos anos de 2011 (22,0%) e 2012 (47,0%), entre outros, o que representa uma conquista no acesso à política previdenciária. Entretanto, a variação do aumento das mulheres contribuintes, em 2013 (13,3%), foi pequena comparativamente aos anos de 2011 e 2012.

Em relação ao valor total de contribuições previdenciárias, a **Tabela 9**, abaixo, evidencia que de 2006 para 2007 houve queda de 6,8% desse quantitativo no conjunto de seguradas/os facultativas/os. Isso deve ter sido resultado da migração de segurados do Plano Completo para o PSPS, o que implicou inicialmente na redução da arrecadação previdenciária. Porém, em relação especificamente às mulheres, essa redução foi pequena, de apenas 2,6%. A partir de 2008, evidencia-se uma retomada no aumento das contribuições, o que demonstra que o fato de haver redução da alíquota de contribuição não significou uma tendência de diminuição das receitas da previdência social para os outros anos. Em 2009, por exemplo, a variação do aumento das contribuições foi de 26,7% do conjunto de seguradas/os facultativas/os e, especificamente, de 24,9% do total de mulheres contribuintes, o que é um dado significativo.

**Tabela 9 – Valor das contribuições de seguradas/os facultativas/os da Previdência Social
– 1996-2013**

SEGURADAS/OS FACULTATIVOS/AS							
Valor das Contribuições (R\$ Milhões)							
Anos	Sexo					Total	Variação (%)
	Feminino	Variação (%)	Masculino	Variação (%)	Ignorado		
1996	49,5	-	51,9	-	1,7	103,1	-
1997	72,8	47,1	63,1	21,5	1,4	137,3	33,2
1998	75,4	3,7	55,7	-11,7	4,9	136,1	-0,9
1999	90,8	20,4	68,3	22,5	3,8	162,9	19,7
2000	105,9	16,7	78,4	14,9	3,4	187,8	15,3
2001	133,2	25,7	96,1	22,5	5,9	235,2	25,3
2002	184,8	38,7	139,8	45,4	2,1	326,6	38,9
2003	199,5	8,0	149,8	7,2	5,2	354,5	8,5
2004	258,9	29,8	193,8	29,3	6,7	459,4	29,6
2005	317,6	22,6	228,0	17,7	5,6	551,2	20,0
2006	369,0	16,2	248,9	9,1	7,1	625,0	13,4
2007	359,4	-2,6	217,9	-12,5	5,4	582,6	-6,8
2008	406,1	13,0	243,7	11,8	6,2	656,0	12,6
2009	507,1	24,9	317,5	30,3	6,5	831,1	26,7
2010	581,6	14,7	344,8	8,6	7,1	933,4	12,3
2011	636,9	9,5	341,4	-1,0	7,3	985,6	5,6
2012	859,9	35,0	404,3	18,4	11,1	1 275,3	29,4
2013	1 026,6	19,4	447,7	10,7	14,5	1 488,8	16,7
Total	6 234,8	-	3 691,2	-	106,0	10 032,0	-

Elaboração:própria. Fonte: AEPS/MPS de 2008-2012 e Suplemento Histórico 1980-2011. As informações do período de 1995-2005/2013 foram disponibilizadas pela Lei de Acesso à Informação.

No período mais recente, foi elevado o valor total das contribuições das/os seguradas/os facultativas/os, em 2012, contabilizando R\$ 1,27 bilhões. Desse total, as mulheres contribuíram com cerca de R\$ 859 milhões sendo responsáveis por 67,42% da arrecadação previdenciária naquele ano. Em 2013, observa-se valor recorde de contribuições de R\$ 1,48 bilhões, porém, a variação de aumento entre as mulheres foi de 19,4%, ou seja, menor que o aumento de 35% observado em 2012, conforme **Tabela 9**.

Apesar de ter sido distinguido, em 2006, duas tipificações de seguradas/os facultativas/os, contribuintes sobre 11% ou 20% do salário mínimo – o que também ocorreu com as/os contribuintes individuais –, apenas em 2011, o MPS passou a especificar no AEPS o total de seguradas/os em cada Plano de Previdência. Na oportunidade, passou a contabilizar também a nova especificação de seguradas/os facultativas/os *de baixa renda* referente àquela contemplada, em 2011, pela alíquota de 5% do salário mínimo¹⁸¹.

¹⁸¹ Importa frisar que institutos de pesquisa como IBGE, Dieese ou Anfip não apontam o quantitativo de donas/oa de casa contribuintes na condição de baixa renda. As informações sobre o acesso à previdência social nos documentos destes institutos não se encontram detalhadas de forma em que se associe conjuntamente fatores como a categoria da/o segurada/o e a especificação do plano aderido junto à previdência social com a respectiva distinção por sexo.

Assim, de acordo com a **Tabela 10**, a seguir, no caso do Plano Completo, verifica-se redução de 261.058 mulheres contribuintes, em 2011, para 249.535, em 2012. Essa queda de -4,4% de facultativas certamente se deve à adesão de donas/os de casa a um plano previdenciário mais vantajoso do ponto de vista do valor da alíquota de contribuição reduzida de 11% ou 5%. Este plano se mostra mais apropriado apenas para as mulheres que têm expectativa de conseguir o benefício de Aposentadoria por Tempo de Contribuição aos 30 anos de contribuição antes de atingir a idade mínima de 60 anos, quando já se pode requerer a Aposentadoria por Idade – para quem já tenha carência de 180 contribuições – bem como aquelas que contribuem sobre mais de um salário mínimo até o limite do teto previdenciário¹⁸². No caso das/os donas de casa de baixa renda, a alíquota de 5% do salário mínimo é a mais próxima da sua baixa capacidade contributiva.

Sobre o PSPS, enquanto, em 2011, havia 508.854 mulheres, houve aumento de 8,3%, em 2012, para 550.936 contribuintes. Em 2013, houve aumento ainda maior de 12% neste plano de previdência com total de 616.930 mulheres contribuintes. Esses dados suscitam a reflexão de que permanece elevado o quantitativo de mulheres adeptas do PSPS e interroga-se se sobre a probabilidade de neste plano existir donas/os de casa potencialmente elegíveis para a contribuição sobre 5%.

No que se refere aos recolhimentos previdenciários das/os seguradas/os facultativas/os de baixa renda, os códigos de pagamento foram estabelecidos pelo Ato Declaratório Executivo da Receita Federal do Brasil/Codac nº. 71, de 20/11/2011. Assim, com quase três meses depois da entrada em vigor da Lei nº. 12.470/2011, este documento determinou às/os adeptas/os do Plano Baixa Renda a possibilidade de pagamento mensal pelo código 1929 ou trimestral pelo código 1937¹⁸³. Embora a modalidade de pagamento trimestral possa representar uma facilidade, já que se asseguram três meses para as/os contribuintes reunirem a quantia necessária, pode não se mostrar adequada, uma vez que, eles têm que dispendem em uma única vez um montante em dinheiro do qual não dispõem ou que comprometa o exíguo orçamento familiar.

¹⁸² Para os homens, a Aposentadoria por Tempo de Contribuição requer 35 anos de contribuição e a Aposentadoria por Idade a idade mínima de 65 anos, além de 180 contribuições. No caso de trabalhadoras/es da zona rural ou pessoas com deficiência esta idade mínima é reduzida em cinco anos e também há patamares diferenciados de tempo de contribuição conforme preceitua a LC 142/2013, que alterou a Lei nº. 8.213/1991.

¹⁸³ A contribuição trimestral feita pelo código de pagamento destinado para este fim não prejudica a sua manutenção da qualidade de segurada da previdência social, ou seja, não configura pagamento em atraso.

Tabela 10 – Distribuição da quantidade de seguradas/os facultativas/os por sexo e plano de previdência social – 2011-2013

SEGURADAS/OS FACULTATIVOS/AS								
Quantidade de Contribuintes (1)								
Plano de Previdência Social	Anos	Sexo					Total	Variação (%)
		Feminino	Variação (%)	Masculino	Variação (%)	Ignorado		
Plano Completo	2011	261 058	-	189 187	-	4 288	454 533	-
	2012	249 535	-4,4	187 498	-0,9	3 928	440 961	-3,0
	2013	247 040	-1,0	188 742	0,7	4 272	440 054	-0,2
Plano Simplificado	2011	508 854	-	121 820	-	4 667	635 331	
	2012	550 936	8,3	139 338	14,4	4 910	695 184	9,4
	2013	616 930	12,0	155 257	11,4	5 738	777 925	11,9
Plano Baixa Renda	2011	81 078	-	1 652	-	4 389	87 119	
	2012	450 273	455,4	12 117	633,5	19 337	481 767	453,0
	2013	552 524	22,7	16 650	37,4	22 916	592 090	22,9
Total		3 518 228		1 012 261		74 445	4 604 964	

Elaboração: SPPS/MPS (com adaptações/inclusões). Fonte: AEPS/MPS de 2008-2012 e Suplemento Histórico 1980-2011. Tabela do Capítulo 34 – Outros Contribuintes. As informações do período de 1995-2005/2013 foram disponibilizadas pela Lei de Acesso à Informação. NOTA (1): Segundo os AEPS, referem-se às/aos seguradas/os com pelo menos uma contribuição em qualquer mês do ano considerado declarada na GFIP.

Ademais, foram criados códigos de pagamento para as situações em que as/os donas/os de casa queiram migrar de plano da previdência social por considerarem mais vantajoso ou quando não preencherem os requisitos legais para a contribuição sobre 5% do salário mínimo. Assim, para aderirem ao PSPS, devem fazer um complemento de 6% do salário mínimo com os códigos 1830 e 1848 para pagamento mensal ou trimestral respectivamente. Se optarem pelo Plano Completo, devem fazer complemento de 15% do salário mínimo para pagamento mensal e trimestral. Ressalta-se, porém, que é possível a restituição dos pagamentos feitos sobre os códigos do Plano Baixa Renda àquelas/es que contribuíram “indevidamente” sobre a alíquota reduzida, devendo para isso procurar a Receita Federal. Entretanto, considerando-se a condição de baixa renda e o baixo grau de escolaridade da maioria das/os donas/os de casa no país, supõe-se que a maioria delas tenha dificuldade tanto de migrar de plano previdenciário como de conseguir obter esse dinheiro de volta junto à Receita Federal.

Nesse contexto, o quantitativo de donas/os de casa especificamente do designado “Plano Baixa Renda” subiu de 87.119, em 2011, para 481.767 contribuintes, em 2012,

representando aumento de 340,6%. Em relação às mulheres, o quantitativo foi majorado de 81.078 facultativas, em 2011, para 450.273 em 2012 com variação positiva de 455,4%. Isso chama a atenção porque apenas em outubro de 2011 se tornou possível a contribuição sobre 5% do salário mínimo, o que indica que muitas mulheres se apressaram em iniciar os recolhimentos previdenciários. Dentre os planos da previdência, esse foi o que mais teve mais adesões, indicando a importância da redução da alíquota contributiva para a ampliação da cobertura previdenciária das/os donas/os de casa. Em 2013, porém, o aumento foi menor (22,7%), tendo a quantidade de contribuintes se ampliado para 552.524.

Ainda que em menor quantidade que as mulheres, chama a atenção o elevado crescimento de homens contribuintes sobre 5% do salário mínimo de 2011 para 2012. Enquanto, no primeiro ano da Lei nº. 12.470/2011, apenas 1.652 donos de casa fizeram pelo menos uma contribuição para a previdência social; em 2012, esse total foi de 12.117 contribuintes, indicando aumento de 633,5%. Ainda assim, o quantitativo muito inferior de homens nesse plano de previdência, é reflexo da divisão sexual do trabalho, que mantém, sobretudo, as mulheres nesse espaço doméstico familiar.

Outras análises também podem ser feitas a partir disso, como por exemplo, o fato de que o reconhecimento pela previdência social do trabalho doméstico não remunerado foi uma luta encampada pelas mulheres donas de casa. Assim, não por acaso as propostas de lei tiveram um viés direcionado para as mulheres devido às históricas desigualdades de gênero. Não foram os homens que saíram em luta pelos direitos decorrentes do trabalho doméstico não-remunerado, embora tenha havido aqueles que compactuaram e apoiaram-na, a exemplo de parlamentares comprometidos com essa causa.

Entretanto é bom que se diga que a necessidade de criação de um Sistema Especial de Inclusão Previdenciária previsto inicialmente pela EC nº 41/2003 e mais aprofundado pela EC nº. 47/2005 não pode ser excludente e adotar perfis de gênero preferenciais a exemplo do que o mercado de trabalho faz ao discriminar mulheres em certas ocupações (YANNOULAS, 2003). Considera-se um ganho, portanto, que os homens também possam ser identificados como “donos de casa” e façam jus aos benefícios deste plano de previdência social. Eles foram beneficiados pela luta das mulheres em prol da valorização do trabalho doméstico não remunerado.

Há que se considerar que essa possibilidade de contribuição reduzida pode repercutir no aumento da proteção social de homens idosos que já não conseguem se inserir no mercado de trabalho. Além disso, pode ser vista como um incentivo à igualdade de responsabilidades entre homens e mulheres nos afazeres domésticos e nos cuidados com familiares. Ademais,

quanto mais valorizado o trabalho doméstico não remunerado (e também remunerado!), e o desenvolvimento de políticas públicas influencia nisso, poderá haver mais homens sem o constrangimento e/ou machismo de desempenhá-lo, buscando romper com a ideia de que essa ou aquela tarefa é “coisa de mulher”.

Todavia, as campanhas publicitárias do MPS sobre a possibilidade de contribuição das/os donas/os de casa sobre essa alíquota de 5% do salário mínimo voltam-se mais intensamente para as mulheres, reforçando a proteção a esta. Isso, por sua vez, decorre da realidade de que são elas as principais envolvidas no trabalho doméstico. Não é difícil prever que a inclusão de homens nestas campanhas – embora se entenda como necessário, pois também são públicos da Lei nº. 12.470/2011 – seria recebida com pelo menos algum estranhamento pela sociedade. Isso porque a histórica divisão sexual do trabalho atribui às mulheres as obrigações com os afazeres domésticos e aos homens as responsabilidades com o sustento familiar, de modo que não é pacificada a aceitação social de que o homem ocupe o papel de dono de casa, sugerindo que isso represente um fracasso profissional.

Visando complementar as informações obtidas nos AEPS com detalhamento mensal referente ao quantitativo de donas/os de casa de baixa renda, foram consultadas as publicações oficiais do “INSS em Números – Boletim Estatístico Gerencial” dos meses de outubro de 2011 a agosto de 2014¹⁸⁴. Entretanto, apenas a partir do mês de dezembro de 2011, o referido Boletim da instituição passou a fornecer informações sobre as/os seguradas/os facultativas/os de baixa renda no que refere à quantidade de contribuintes, valor recolhido e valor médio de contribuição. Entretanto, ao se comparar o somatório do total de contribuintes a cada mês do ano a partir de dados do INSS com os totais anuais fornecidos pelo Ministério da Previdência Social, identificam-se divergências numéricas, que devem ser entendidas no contexto do processamento dos dados pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev)¹⁸⁵ na data da consulta e elaboração de cada uma das fontes de informação (AEPS e “INSS em Números”). Apesar disso, nota-se que também pelos dados do INSS há uma tendência de crescimento do quantitativo de contribuintes donas/os de casa de baixa renda.

Segundo dados do INSS, conforme **Tabela 11**, observa-se que os meses de janeiro, março e maio de 2012 representaram picos do montante de contribuintes seguidas por reduções significativas desse quantitativo. Não é possível afirmar com precisão se

¹⁸⁴ Até a conclusão desta pesquisa, a última publicação disponível do “INSS em Números – Boletim Estatístico Gerencial” referia-se a agosto de 2014.

¹⁸⁵ A Dataprev é uma empresa pública vinculada ao MPS, que atua na área de tecnologia da informação e comunicação. Foi criada pela Lei nº 6.125 de 04/11/1974.

correspondem apenas a problemas no processamento dos dados da Dataprev referente aos meses de fevereiro (-47%), abril (-52,9%) e junho (-36,9%) de 2012 ou se ocorreram, de fato, reduções de contribuintes.

Tabela 11 – Quantitativo de donas/os de casa de baixa renda contribuintes da previdência social e respectivos financeiros segundo o Instituto Nacional do Seguro Social – dez/2011 a ago/2014

Data	Quantitativo de donas/os de casa	Variação (%)	Valor recolhido (R\$)	Variação (%)	Valor médio de contribuição
dez-11	45 138	-	1 234 361,64	-	27,30
jan-12	89 490	98,3	2 686 101,50	117,6	30,02
fev-12	47 389	-47,0	1 438 259,76	-46,5	30,35
mar-12	125 518	164,9	3 872 585,32	169,3	30,83
abr-12	59 079	-52,9	1 817 031,92	-53,1	30,76
maio-12	276 209	367,5	8 560 557,39	371,1	30,99
jun-12	174 309	-36,9	5 404 963,05	-36,9	30,99
jul-12	308 446	77,0	9 576 842,73	77,2	31,03
ago-12	324.576	5,2	10 080 354,49	5,3	31,06
set-12	341 949	5,4	10 622 968,72	5,4	31,06
out-12	355 371	3,9	11 054 648,56	4,1	31,09
nov-12	367 016	3,3	11 413 015,35	3,2	31,10
dez-12	378 848	3,2	11 787 534,79	3,3	31,11
jan-13	381 892	0,8	12 016 185,40	1,9	31,45
fev-13	376 995	-1,3	12 607 457,13	4,9	33,44
mar-13	398 077	5,6	13 399 545,46	6,3	33,66
abr-13	407 397	2,3	13 750 579,09	2,6	33,73
maio-13	413 804	1,6	13 981 443,83	1,7	33,79
jun-13	416 734	0,7	14 096 497,68	0,8	33,82
jul-13	435 319	4,5	14 739 332,92	4,6	33,84
ago-13	432 403	-0,7	14 645 084,72	-0,6	33,87
set-13	440 953	2,0	14 942 331,23	2,0	33,88
out-13	445 256	1,0	15 101 575,93	1,1	33,90
nov-13	441 000	-1,0	14 954 695,14	-1,0	33,91
dez-13	390 067	-11,5	13 235 591,28	-11,5	33,93
jan-14	381 892	-2,1	12 016 185,40	-9,2	31,45
fev-14	376 995	-1,3	12 607 457,13	4,9	33,44
mar-14	398 077	5,6	13 399 545,46	6,3	33,66
abr-14	439 644	10,4	15 894 195,59	18,6	36,13
maio-14	433 468	-1,4	15 679 438,73	-1,4	36,17
jun-14	433 713	0,1	15 699 699,16	0,1	36,20
jul-14	435 765	0,5	15 791 560,27	0,6	36,22
ago-14	428 856	1,6	15 536 720,97	-1,6	36,23
Total	11 201 645	-	373 644 347,74	-	32,74

Elaboração: própria. Fonte: Dataprev. IN: "INSS em Números: Boletim Estatístico Gerencial" dos meses de out/11 a ago/14. NOTA: As informações de maio/12 só foram disponibilizadas no Boletim de jul/12. Os dados de jun/12 só foram fornecidos no Boletim de jul/12. As informações de abr/14 só foram disponibilizadas no Boletim de maio/14.

Nota-se, ainda que com menos expressividade, quedas no quantitativo de contribuintes em fevereiro (-1,3%), agosto (-0,7%) novembro (-1%) e dezembro (-11,5%) de 2013, e além de janeiro (-2,1%), fevereiro (-1,3%) e maio (-1,4%) de 2014.

Considera-se que é possível que existam razões sociais mais profundas para as ocorrências de reduções do quantitativo de contribuintes do Plano de Baixa Renda no período mais recente e o aumento mais tímido de adeptos, tendo-se uma suspeita de que isso pode ser um início de uma tendência a médio ou longo prazo de descrédito na contribuição sobre 5% do salário mínimo pelas dificuldades no acesso a esta política social decorrentes dos critérios de pobreza trazidos pela Lei nº. 12.470/2011. Ademais, acredita-se que as reduções do quantitativo de contribuintes possam estar ligadas às dificuldades de contribuição mensal sistemática das/os donas/s de casa de baixa renda. De acordo com os boletins gerenciais do INSS, no período de dezembro de 2011 a agosto de 2014, houve 1.304 contribuições de donas/os de casa, em todo país, efetuadas na modalidade de recolhimentos trimestrais¹⁸⁶, representando 11,6% de todas as contribuições realizadas.

Todavia, nota-se que apesar da redução do quantitativo de contribuintes em relação ao mês de junho de 2012, houve um aumento elevado de 77% no mês subsequente, quando a tendência de crescimento fica mais estável, oscilando entre meses com pequenas reduções do quantitativo de contribuintes e outros com leve recuperação. Destaca-se que a partir de abril de 2013 se alcançou um contingente superior a 400.000 contribuintes, o que é um avanço na proteção social para as donas/os de casa de baixa renda, apesar da queda nos meses de dezembro de 2013 a março de 2014, quando no mês seguinte houve retomada de aumento de 5,6%. Os dados mais recentes, de agosto de 2014, informam, por sua vez, um total de 428.856 contribuintes.

Além disso, conforme a **Tabela 11**, de outubro de 2011 até agosto de 2014, a previdência social teve uma arrecadação de R\$ 373.644.347,74 (trezentos e setenta e três milhões, seiscentos e quarenta e quatro mil trezentos e quarenta e sete reais e setenta e quatro centavos) proveniente de recolhimentos previdenciários das/os seguradas/os facultativas/os de baixa renda¹⁸⁷. Tomando-se os dados anualmente, calculou-se um total de arrecadação em 88,3 milhões no somatório dos meses de janeiro a dezembro de 2012; um total de 167,5 milhões, em 2013; e um montante arrecadado de R\$ 116,6 milhões no conjunto dos meses de janeiro a agosto de 2014. Vê-se, portanto, que tem sido grande o esforço contributivo de donas/os de

¹⁸⁶ A/O segurada/facultativa/o de baixa renda ao invés de pagar 5% do salário mensalmente, tem a opção de pagar 15% do salário mínimo a cada três meses.

¹⁸⁷ O baixo valor médio de contribuição decorre da alíquota de contribuição ser de 5% do salário mínimo.

casa de baixa renda para garantir sua proteção social e que os cofres da previdência social estão sendo majorados com o ingresso de um público-alvo de baixo poder aquisitivo.

Ressalta-se ainda que quando se comparam os valores arrecadados por contribuintes do Plano Baixa Renda nos anos completos de 2012 e 2013 trazidos pela Tabela 11 (dados do INSS) com os dados da Tabela 9 (dados do MPS), que versava sobre os valores das contribuições de todas/os seguradas/os facultativas/os de baixa renda, chega-se a seguinte conclusão: Em 2012, as/os contribuições das donas/os de casa de baixa renda responderam por 6,9% do total arrecadado pela previdência social das/os contribuintes da categoria genérica de “seguradas/os facultativas/os”; e, em 2013, passou para 11,2% a representatividade das contribuições feitas sobre a alíquota reduzida de 5% do salário mínimo na arrecadação previdenciária dessas/es trabalhadoras/es não assalariados.

A partir do interesse desta pesquisa em obtenção de informações sobre facultativas/os de baixa renda com distinção por sexo, não obtidas junto ao INSS, foi possível consegui-las diretamente junto à Secretaria de Políticas de Previdência Social do MPS. Nesse sentido, a **Tabela 12**, a seguir, também reforça o que já havia sido trazido pelos AEPS de que a maioria das contribuições sobre 5% do salário mínimo são feitas por mulheres, as principais responsáveis pelos encargos domésticos historicamente.

O diferencial da **Tabela 12**, embora não traga informações do ano de 2011, é seu detalhamento mensal por sexo de janeiro de 2012 a fevereiro de 2014¹⁸⁸. Da mesma forma como se verificaram diferenças numéricas de dados dos AEPS com os do INSS, também notam-se diferenças de valores entre as informações fornecidas diretamente pelo MPS com as demais fontes de dados, entretanto, não são muito significativas.

¹⁸⁸ Não se conseguiu informações anteriores a janeiro de 2012 e posteriores a fevereiro de 2014 com distinções por sexo, apesar solicitação formal pela Lei de Acesso à Informação ao MPS.

Tabela 12 – Quantitativo de donas/os de casa de baixa renda contribuintes da previdência social com distinção por sexo segundo o Ministério da Previdência Social – jan/2012 a fev/2014

SEGURADAS/OS FACULTATIVOS/AS							
Quantidade de contribuintes							
Data	Sexo					Total	Variação (%)
	Feminino	Variação (%)	Masculino	Variação (%)	Ignorado		
jan-12	130 625	-	2 510	-	6 300	139 435	-
fev-12	164 346	25,8	3 396	35,3	11 677	179 419	28,7
mar-12	190 434	15,9	4 044	19,1	13 053	207 531	15,7
abr-12	218 600	14,8	4 859	20,2	11 665	235 124	13,3
mai-12	242 758	11,1	5 476	12,7	15 456	263 690	12,1
jun-12	263 933	8,7	6 001	9,6	13 660	283 594	7,5
jul-12	283 788	7,5	6 611	10,2	18 331	308 730	8,9
ago-12	296 754	4,6	6 993	5,8	21 109	324 856	5,2
set-12	315 726	6,4	7 671	9,7	18 828	342 225	5,3
out-12	328 984	4,2	8 056	5,0	18 603	355 643	3,9
nov-12	340 813	3,6	8 460	5,0	18 038	367 311	3,3
dez-12	351 417	3,1	8 714	3,0	18 991	379 122	3,2
jan-13	354 625	0,9	8 783	0,8	18 744	382 152	0,8
fev-13	350 017	-1,3	8 898	1,3	18 320	377 235	-1,3
mar-13	368 988	5,4	9 423	5,9	19 915	398 326	5,6
abr-13	373 874	1,3	9 599	1,9	24 160	407 633	2,3
maio-13	383 592	2,6	10 122	5,4	20 331	414 045	1,6
jun-13	392 657	2,4	10 263	1,4	20 419	423 339	2,2
jul-13	403 465	2,8	10 674	4,0	21 424	435 563	2,9
ago-13	401 121	-0,6	10 642	-0,3	20 876	432 639	-0,7
set-13	409 471	2,1	11 007	3,4	20 717	441 195	2,0
out-13	413 137	0,9	11 236	2,1	21 128	445 501	1,0
nov-13	409 312	-0,9	11 154	-0,7	20 804	441 270	-0,9
dez-13	411 199	0,5	11 213	0,5	21 765	444 177	0,7
jan-14	402 244	-2,2	11 138	-0,7	20 035	433 417	-2,4
fev-14	401 527	-0,2	10 981	-1,4	19 725	432 233	-0,3
Total	8 603 407	-	217 924	-	474 074	9 295 405	-

Elaboração: SPPS/MPS (com adaptações). Fonte: INFORMAR (Receita Federal). Dataprev, CNIS.

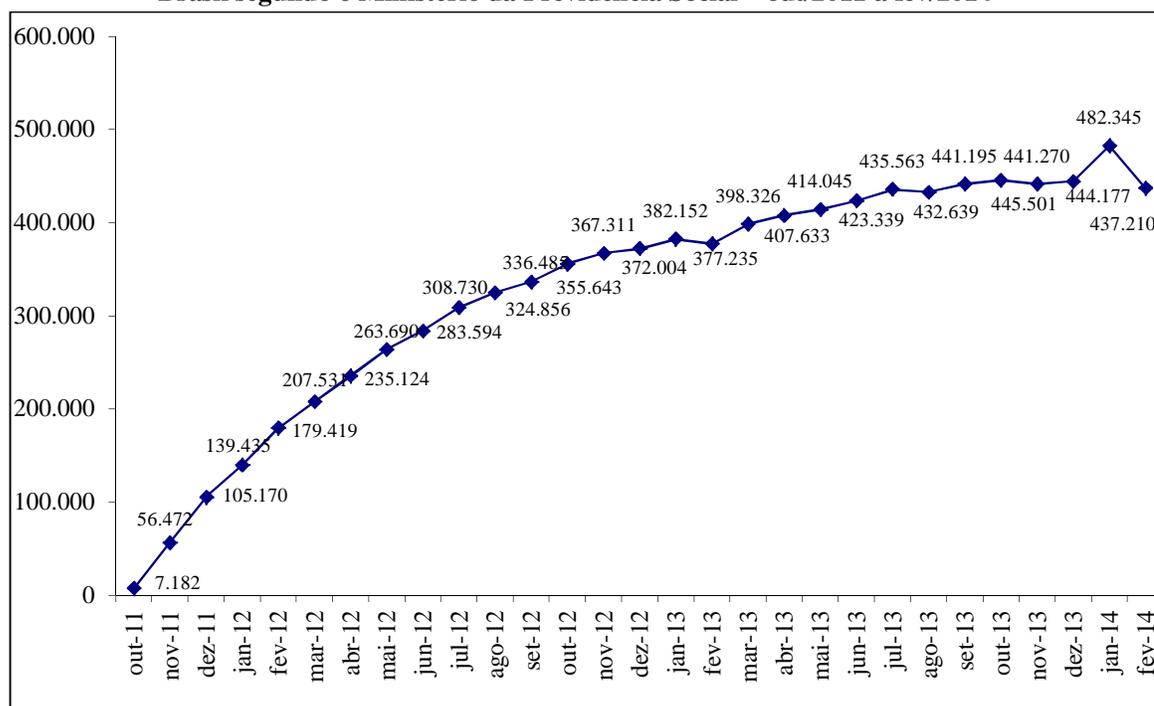
Além dos conteúdos das **Tabelas 10, 11 e 12**, que trouxeram dados sobre o quantitativo de *contribuintes* do Plano Baixa Renda, dentre outras informações (como o total de valores arrecadados), com graus diferenciados de detalhamento, buscou-se elementos especificamente sobre a progressão do quantitativo de *contribuições* realizadas sobre 5% do salário mínimo¹⁸⁹.

¹⁸⁹ A diferença entre quantitativo de contribuintes com o de contribuições é sutil, pois no primeiro caso se contabilizam aquelas/es que efetuaram pelo menos uma contribuição ao ano ou ao mês e, no segundo caso, se registram o total de guias da previdência social pagas, que também não é a mesma coisa que total de valores recolhidos (arrecadação). Considerando-se que não se espera que o público de seguradas/os facultativos de baixa renda realizem mais de uma contribuição mensal (a exemplo do que ocorre com trabalhadoras/es com dois vínculos empregatícios), é esperado que o total de contribuições seja mais ou menos próximo ao quantitativo de contribuintes. Sabe-se, porém, que ocorrem situações de pagamentos em duplicidade por equívocos na atribuição da competência a que se refere o recolhimento previdenciário, o que impede uma afirmação contundente de equivalência dos dados. Quando se comparam dados de contribuintes com o de contribuições do ponto de vista mensal é mais fácil encontrar dados semelhantes (exceto também pelas divergências de processamentos de dados

Nesse contexto, enquanto, por exemplo, os dados dos AEPS apresentados na **Tabela 10** indicaram o quantitativo de contribuintes que realizaram pelo menos um pagamento sobre 5% do salário mínimo durante os anos de 2011 a 2013, o **Gráfico 1** apresenta o quantitativo mensal de guias da previdência social pagas ao INSS sobre esta alíquota reduzida desde outubro de 2011 até fevereiro de 2014¹⁹⁰.

O **Gráfico 1** aponta na direção da tendência de crescimento das contribuições previdenciárias das/os donas/os de casa de baixa renda no país em quase todos os meses de 2011 a 2014, o que mais uma vez reforça a importância da conquista da alíquota reduzida para as/os trabalhadoras/es domésticas/os não-remuneradas/os.

Gráfico 1 – Evolução do quantitativo de contribuições de donas/os de casa de baixa renda no Brasil segundo o Ministério da Previdência Social – out/2011 a fev/2014



Elaboração: SPPS/MPS. Fonte: INFORMAR (Receita Federal). Dataprev, CNIS.

Entretanto, chama a atenção o fato de que em outubro de 2013, as contribuições que totalizaram 445.501 tiveram queda de 0,9% em novembro daquele ano, quando foram registradas 441.270 guias da previdência social pagas. Houve uma recuperação da tendência

da Dataprev na data da consulta aos sistemas de informação); diferentemente do que ocorre quando se comparam totais anuais de quantitativos de contribuintes com o somatório anual dos totais de guias da previdência social pagas, isto é, de contribuições.

¹⁹⁰ Não se conseguiram dados atualizados posteriores a fevereiro de 2014, apesar de ter havido solicitação formal dessa informação junto ao Ministério da Previdência Social pela Lei de Acesso à Informação.

de crescimento das contribuições das/os donas/os de casa de baixa renda no mês de janeiro de 2014 e nova queda em fevereiro deste ano. Entretanto, em razão de atualizações não automáticas do banco de dados da Dataprev sobre os registros de contribuições, também é possível admitir que o **Gráfico 1** ainda não contemple todos os pagamentos referentes àqueles meses na ocasião em que foi elaborado pela SPPS/MPS.

Além da análise mais genérica sobre o quantitativo de contribuições no país sobre a alíquota de 5% do salário mínimo, cabe atentar-se brevemente para a distribuição desse total entre os estados da federação, que são reveladoras das desigualdades sociais expressas no espaço citadino¹⁹¹ para acesso a bens e serviços públicos e, no caso aqui debatido, à política de previdência social no contexto do capitalismo.

A análise crítica de Ramos (1997) sobre a questão urbana, que não se resume à dicotomia campo-cidade, denuncia que os meios de produção e reprodução do capital e da força de trabalho são responsáveis por criar uma dinâmica de hierarquias sociais nos espaços citadinos que pode ser designada de segregação socioespacial. A partir de uma abordagem marxiana, o espaço urbano citadino é visto como um território socialmente determinado pelo local que ocupa na divisão social e hierarquizada do trabalho¹⁹². As cidades encontram-se, portanto, em relação com o processo ampliado de produção do capital, hoje mundializado. Nesse sentido, o solo urbano atua nas práticas de geração e distribuição de riquezas produzidas tal como um mecanismo de suporte e uma força social produtiva. Esses processos vão incidir sobre as condições de vida em sociedade, a partir das nuances do capital (RAMOS, 2003).

Isso posto, coloca-se a pergunta: em quais regiões do país se evidenciam mais ou menos contribuições previdenciárias de donas/os de casa de baixa renda? Essa análise é importante, porque revela quais mulheres do país estão mais ou menos protegidas pela previdência social. Nesse sentido, os estudos da PNAD em reiteradas versões apontam que os estados das regiões

¹⁹¹ O pensamento urbano marxista data do século XIX no seio da Revolução Industrial. Nesse período já estavam colocadas as críticas sobre a cidade capitalista, por meio de pensadores clássicos como Marx e Engels. Essas críticas superavam a descrição sobre a dicotomia cidade-campo, consideradas aparentes por esses autores para a explicação das cidades industriais (SOUZA, 2005). Engels, no livro *a Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra* (1845) e *Questão da habitação* (1872), mostra o cenário caótico das condições de vida dos operários ingleses e mostra as desigualdades observadas nas habitações dos operários em contraste às dos burgueses. Souza (2005, p. 66) sintetiza que “o capital é de partida, urbano-industrial”. Assim, o surgimento da cidade industrial não pode ser explicado sem a consideração da emergência do modo de produção capitalista. Nesse sentido, Ramos (1997) argumenta que para o estudo das cidades é necessário analisar a estrutura material da sociedade a partir da compreensão do Estado Capitalista.

¹⁹² Fala-se em cidades industriais, cidades políticas, devido às características da inserção de cada cidade na divisão do trabalho, que se encontra cada dia mais globalizada pela influência exercida pelo capital financeiro (RAMOS, 1997). Essa compreensão do fenômeno urbano se insere também no que Castells (2000) concebe como a emergência da polarização social nas cidades, divididas em centro e periferia.

Sudeste e Sul do Brasil estão entre os locais com maior cobertura previdenciária¹⁹³, sendo que essa realidade se reproduz quando se analisa a localização do público do Plano de Baixa Renda. Além disso, convém recuperar também que historicamente os primeiros trabalhadores abrangidos pelas Caixas e Institutos de Aposentadorias e Pensões também estavam em sua maioria situados nessas regiões do país (HOCHMAN, 2006).

A **Tabela 13**, abaixo, apresenta um ranking em ordem decrescente com as unidades da federação que mais registraram contribuições previdenciárias sobre 5% do salário mínimo no somatório do período de janeiro de 2013 a fevereiro de 2014, com destaque para os estados do Sudeste do país. O estado de Minas Gerais foi o que contou com mais adeptas/os do Plano Baixa Renda, tendo o significativo total de quase um milhão de contribuições (997.957). O estado do Paraná se sobressai na região Sul com 472.248 contribuições no período.

Na região Centro-Oeste, o estado de Goiás teve 137.231 contribuições e foi o que apresentou os melhores resultados. A região Norte evidencia as desigualdades no acesso à previdência social, sendo composta por estados que apresentaram o menor quantitativo de contribuições. No Amapá, houve apenas 768 contribuições até fevereiro de 2014. Poder-se-ia interrogar também até que ponto esses dados podem ser reveladores da presença maior ou menor desigualdades de gênero em determinadas regiões do país. Além disso, partindo-se dos dados mais recentes que se obteve na **Tabela 13**, chama a atenção que só no mês de fevereiro de 2014 houve um total de 64.288 contribuições em São Paulo e 61.614 em Minas Gerais. Essas quantias representaram mais de 100% do total identificado em alguns estados de outras regiões do país e superam o quantitativo de contribuições de todos os estados do Norte juntos

¹⁹³ Nesse contexto, sabe-se que o Sudeste é a região mais populosa do país e com os melhores indicadores de escolaridade, o que também favorece o maior conhecimento das/os donas/os de casa sobre seus direitos previdenciários. Segundo a PNAD 2012, essa região possuía 82.687 habitantes, dos quais 42.763 eram mulheres, sendo que 15.634 delas têm tinham mais de 10 anos de idade e 11 anos ou mais de estudo (IBGE, 2012).

Tabela 13 – Ranking decrescente das unidades da federação no Brasil com maior quantitativo de contribuições previdenciárias de donas/os de casa de baixa renda– jan/2013 a fev/2014

Unidade da Federação	Ranking	2013												2014		Total
		Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Jan	Fev	
Minas Gerais	1º	6 9752	67 744	70 435	7 1515	72 127	7 3204	74 132	73 203	7 4635	74 794	73 895	73 249	67 658	61 614	997 957
São Paulo	2º	6 3701	63 324	65 988	67 679	69 337	7 1243	72 661	72 918	74 309	74 922	74 450	74 087	71 404	64 288	980 311
Rio de Janeiro	3º	41 443	39 223	42 072	42 766	43 521	4 4712	46 133	46 073	47 064	47 520	46 771	46 326	45 071	39 965	618 660
Paraná	4º	32 181	31 378	32 580	33 280	33 513	33 937	34 629	34 412	34 769	34 939	34 687	34 813	34 793	32 337	472 248
Bahia	5º	27 887	27 026	28 717	29 219	29 819	29 703	30 928	30 463	31 063	31 318	30 991	30 958	29 467	25 233	412 792
Rio Grande do Sul	6º	27 364	27 166	28 149	28 732	28 564	29 169	29 740	29 111	29 315	29 195	28 675	28 573	29 492	26 973	400 218
Pernambuco	7º	17 482	17 556	18 799	19 309	19 553	19 747	20 862	20 535	20 971	21 348	21 111	21 286	21 388	18 926	278 873
<i>Desconhecida*</i>	8º	2 444	4 813	6 270	7 581	8 490	10 113	11 473	12 496	13 762	15 292	16 027	19 838	68 806	66 405	263 810
Santa Catarina	9º	12 684	12 353	12 893	12 966	13 105	13 180	13 356	13 006	13 031	13 013	12 612	12 640	12 700	11 634	179 173
Espírito Santo	10º	10 797	10 459	11 083	11 168	11 386	11 598	11 874	11 679	11 995	12 077	11 748	11 708	12 815	10 874	161 261
Ceará	11º	9 970	9 756	10 396	10 677	10 725	11 010	11 306	11 144	11 376	11 626	11 537	11 659	11 488	10 055	152 725
Goias	12º	9 296	9 133	9 713	9 804	9 814	10 078	10 317	10 114	10 260	10 371	10 178	10 257	9 464	8 432	137 231
Paraíba	13º	8 377	8 483	9 098	9 355	9 502	9 617	10 109	9 976	10 144	10 178	10 147	10 192	9 462	8 571	133 211
Alagoas	14º	7 853	8 215	8 813	9 074	9 275	9 439	9 691	9 694	9 382	9 692	9 475	9 413	9 153	8 213	127 382
Rio Grande do Norte	15º	7 086	7 021	7 387	7 611	7 665	7 856	8 123	7 963	8 215	8 087	8 170	8 190	8 064	7 140	108 578
Mato Grosso	16º	5 739	5 729	6 030	6 248	6 297	6 483	6 698	6 600	6 677	6 676	6 563	6 458	6 017	5 335	87 550
Piauí	17º	4 710	4 771	5 218	5 349	5 433	5 649	5 819	5 834	5 882	5 858	5 914	5 862	5 301	4 700	76 300
Mato Grosso do Sul	18º	4 955	4 817	4 993	5 136	5 234	5 320	5 495	5 442	5 553	5 525	5 420	5 476	6 044	5 354	74 764
Sergipe	19º	4 232	4 303	4 586	4 784	4 916	5 028	5 290	5 325	5 598	5 710	5 714	5 884	6 314	5 791	73 475
Pará	20º	3 324	3 248	3 507	3 588	3 753	3 919	4 046	3 929	4 218	4 277	4 283	4 361	4 523	3 929	54 905
Maranhão	21º	3 098	3 159	3 355	3 451	3 536	3 663	3 817	3 840	3 972	3 950	4 006	4 001	4 226	3 689	51 763
Distrito Federal	22º	3 277	3 224	3 393	3 419	3 480	3 505	3 666	3600	3 555	3 677	3 561	3 484	3 450	3 128	48 419
Rondônia	23º	2 390	2 214	2 415	2 440	2 454	2 542	2 644	2572	2 653	2 651	2 600	2 597	2 444	2 151	34 767
Amazonas	24º	934	970	1 145	1 172	1 196	1 223	1 316	1279	1 314	1 294	1 286	1 349	1 344	1 154	16 976
Tocantins	25º	858	844	920	959	987	1 039	1 048	1067	1 114	1 146	1 103	1 139	1 145	1 010	14 379
Roraima	26º	219	221	267	245	258	250	258	228	239	235	214	221	179	182	3216
Acre	27º	47	40	50	50	51	54	70	70	68	69	82	97	87	83	918
Amapá	28º	52	45	54	56	54	58	62	66	61	61	50	59	46	44	768
Total		382152	377235	398326	407633	414045	423339	435563	432639	441195	445501	441270	444177	482345	437210	5962630

Elaboração: SPPS/MPS (com adaptações/inclusões). Fonte: INFORMAR (Receita Federal). Dataprev, CNIS.

A **Tabela 14**, por sua vez, compila as informações das contribuições previdenciárias das unidades da federação por região do país, deixando evidente que a região Sudeste é aquela com maior quantitativo de contribuições sobre 5% do salário mínimo (inclusive mensalmente) em todo período de janeiro de 2013 a fevereiro de 2014 com total de 2.758.189 recolhimentos. Só no estado de São Paulo, computaram-se 980.311 contribuições ao longo de todo período demarcado, que corresponde a 36% do total da região Sudeste.

Tabela 14 – Quantitativo de contribuições de donas/os de casa de baixa renda por regiões do Brasil – jan/2013 a fev/2014

Quantitativo de contribuições de donas/os de casa de baixa renda							
Regiões do Brasil							
Data	Sudeste	Nordeste	Sul	Centro-Oeste	Norte	Ignorado	Total
jan-13	185 693	90 695	72 229	23 267	7 824	2 444	382 152
fev-13	180 750	90 290	70 897	22 903	7 582	4 813	377 235
mar-13	189 578	96 369	73 622	24 129	8 358	6 270	398 326
abr-13	193 128	98 829	74 978	24 607	8 510	7 581	407 633
mai-13	196 371	100 424	75 182	24 825	8 753	8 490	414 045
jun-13	200 757	101 712	76 286	25 386	9 085	10 113	423 339
jul-13	204 800	105 945	77 725	26 176	9 444	11 473	435 563
ago-13	203 873	104 774	76 529	25 756	9 211	12 496	432 639
set-13	208 003	106 603	77 115	26 045	9 667	13 762	441 195
out-13	209 313	107 767	77 147	26 249	9 733	15 292	445 501
nov-13	206 864	107 065	75 974	25 722	9 618	16 027	441 270
dez-13	205 370	107 445	76 026	25 675	9 823	19 838	444 177
jan-14	196 948	104 863	76 985	24 975	9 728	68 806	482 305
fev-14	176 741	923 18	70 944	22 249	8 553	66 405	437 210
Total	2 758 189	1 415 099	1 051 639	347 964	125 889	263 810	5 962 590

Elaboração: própria. Fonte: INFORMAR (Receita Federal). Dataprev. SPPS/MPS.

Observa-se que, no Nordeste, as/os donas/os de casa têm se esforçado para assegurar a sua proteção social apesar dos péssimos indicadores de rendimentos dessa região (AMMANN, 2013)¹⁹⁴. Assim, surpreende que seja identificada como segunda região com o maior número de recolhimentos do Plano Baixa Renda, o que é um avanço. Esse dado

¹⁹⁴ Ammann (2013, p. 115), que faz um estudo sobre as desigualdades regionais do país, afirma sobre o baixo rendimento médio do Nordeste, indicando a baixa representatividade da renda proveniente do trabalho nessa região: “O rendimento mensal das famílias no Nordeste (R\$ 1.764,62) é o menor das cinco regiões do país, chegando a apenas 64% do rendimento médio brasileiro e a um pouco mais da metade do rendimento da região Sudeste (R\$ 3.348,44). O Estado de menor rendimento familiar mensal no Brasil é Alagoas, com R\$ 1.429,22, valor mais de duas vezes inferior ao rendimento de São Paulo (R\$ 3.630,95) e três vezes mais baixo do que o rendimento das famílias do Distrito Federal. Mesmo na categoria do rendimento por transferência a *performance* do Nordeste, com R\$ 397, 59, é significativamente menos eficaz que a das regiões do Sudeste (R\$ 620,80), Sul (R\$ 521,13) e Centro Oeste (R\$ 454,48). Contudo, em termos proporcionais, no Nordeste, a participação das transferências no total das origens do rendimento é mais alta entre as regiões (23%), enquanto a proporção do rendimento pelo trabalho é a mais baixa (56%) do Brasil”.

também chama a atenção porque se contrapõe ao observado sobre a cobertura previdenciária para a população ocupada segundo dados da PNAD 2013¹⁹⁵, que mostram que o Nordeste está entre as regiões do país com menos contribuições para planos de previdência juntamente com a região Norte.

Em 2013, 61,9% (59,3 milhões de pessoas) dos ocupados eram contribuintes de instituto de previdência. Em relação a 2012, a expansão foi de 1,9 milhão de pessoas, ou 3,4%. As Regiões Sudeste e Sul atingiram proporção superior a 70,0%, enquanto *nas Regiões Norte e na Nordeste menos da metade dos ocupados eram contribuintes da previdência*. Em 2008, 52,8% dos ocupados contribuíam para previdência, aumento, portanto, de 9,1 pontos percentuais em relação a 2013. As Regiões Sul e Centro-Oeste foram as que apresentaram as maiores expansões desde 2008: respectivamente, de 60,1% para 72,6% e de 53,2% para 65,0% (IBGE, 2013, p. 64, grifos nossos).

A região Sul ocupa o terceiro lugar no total de contribuições do período de janeiro de 2013 a fevereiro de 2014, seguida da região Centro-Oeste e, por último, a região Norte. É importante ter em consideração que esta última região possui uma quantidade maior de estados com características rurícolas, o que ajuda a explicar o baixo número de contribuições. De acordo com Ammann (2013, p.114), “o rendimento total médio das famílias da zona urbana (R\$ 3.000,00) é mais de duas vezes superior ao das famílias rurais (R\$ 1.482,00), embora a renda não monetária oriunda da produção para consumo próprio dos bens agrícolas [...] esteja incluída no cálculo total”.

Em que pesem as concepções de pobreza inseridas na legislação previdenciária, criticadas por este estudo, os dados fornecidos pelo MPS e INSS corroboram com as seguintes afirmações: 1) os anos posteriores à Lei nº. 12.470/2011 evidenciam aumento expressivo no conjunto de seguradas/os facultativas/os e, especificamente entre aquelas/es de baixa renda; 2) as mulheres estão entre as principais contribuintes no Plano Baixa Renda, o que é indicativo das desigualdades de gênero; 3) nota-se crescimento das contribuições sobre 5% do salário mínimo desde 2011 até a atualidade, apesar de se ter observado períodos de redução dos recolhimentos; 4) as/os donas/os de casa da região Sudeste do país estão entre as que mais contribuem com a previdência social e a região Norte possui os piores indicadores.

Concluindo, este Capítulo abordou as conquistas legislativas para o reconhecimento do trabalho desenvolvido pelas donas/os de casa na esfera da reprodução social pela previdência

¹⁹⁵ De acordo com a PNAD 2013, houve ampliação da cobertura previdenciária no país, conforme afirma: “A partir de 2003, houve aumento do percentual de pessoas ocupadas contribuintes de instituto de previdência em todos os anos. Essa proporção alcançou 62,7% em 2013, o que, frente à estimativa de 2001 (46,9%) representou um crescimento de 15,8 pontos percentuais. Essa expansão estava relacionada, entre outros fatores, principalmente ao crescimento, no mesmo período, do emprego com carteira de trabalho assinada” (PNAD, 2013, p.84).

social bem como trouxe uma reflexão crítica sobre os avanços e limites trazidos com a Lei nº. 12.470/2011, bem como os projetos de lei recentes que podem ampliar ou restringir o alcance trazido por essa legislação. Entretanto, faz-se necessário enfrentar o seguinte debate: diante da necessidade de comprovação de pobreza para as donas/os de casa contribuintes sobre 5% do salário mínimo, como está sendo operacionalizado o reconhecimento dos direitos dessas/es seguradas/os junto à previdência social pelo INSS? A ampliação do quantitativo de contribuintes se fez acompanhar do efetivo acesso a benefícios previdenciários? Essa discussão será feita no capítulo a seguir.

4 CAPÍTULO – PESQUISA NACIONAL SOBRE O ACESSO DAS DONAS DE CASA DE BAIXA RENDA À PREVIDÊNCIA SOCIAL JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL: RESULTADOS ALCANÇADOS

4.1 Controvérsias da atual operacionalização do recente direito das/os donas/os de casa de baixa renda à previdência social na entroncada relação entre esta política e a assistência social: um problema de gestão que repercute nos direitos previdenciários

Cabe agora analisar as nuances da operacionalização do recente direito das/os trabalhadoras/es domésticas não remuneradas/os à previdência social mediante contribuição prévia sobre a alíquota de 5% do salário mínimo. Nesse sentido, o principal problema com o qual se depara decorre do fato de que as contribuições feitas pelas donas/os de casa de baixa renda ao INSS não garantem por si só o reconhecimento da condição de seguradas/os. Isso porque, neste caso, apenas são considerados válidos ou *validados* os recolhimentos feitos na ocasião em que as/os contribuintes preencheram os requisitos da Lei nº. 12.470/2011.

Nesse contexto, cabe assinalar inicialmente que as propagandas publicitárias do MPS apresentam poucos detalhes sobre as exigências legais para a contribuição sobre 5% do salário. Embora mencionem que as donas de casa devam estar inscritas no CadÚnico – inclusive não enfocando que os homens também têm direito a esta contribuição – não esclarecem que é apenas para aquelas/es sem renda pessoal, de famílias com até dois salários mínimos e que os dados pessoais devam estar atualizados a cada dois anos. Essas obrigatoriedades são tantas que se torna até difícil transmiti-las em uma divulgação sucinta; porém, a simplificação dessas informações pode resultar em adesão de contribuintes ao Plano Baixa Renda que não preenchem os critérios legais e só descubram isso tardiamente.

Como evidência do que foi dito anteriormente, o MDS e o INSS observaram que o público-alvo da Lei nº. 12.470/2011 tem encontrado dificuldades para compreender os critérios legais que devem ser observados antes de se iniciar os recolhimentos previdenciários¹⁹⁶. Essa constatação ensejou a elaboração conjunta entre aqueles órgãos de Comunicado aos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) e socializado também no INSS em dezembro de 2013¹⁹⁷. Este

¹⁹⁶ Ao longo desta Dissertação, alternaremos as expressões “recolhimentos previdenciários”, “contribuições previdenciárias”, “pagamentos ao INSS”, “guias da previdência social pagas”, que possuem o mesmo sentido.

¹⁹⁷ Memorando-Circular nº. 43/DIRBEN/INSS, de 12/12/2013.

documento, de 2013, é revelador de que existem problemas no reconhecimento dos direitos das/os donas/os de casa de baixa renda junto à previdência social.

Este Comunicado trouxe informações sobre o passo-a-passo que as/os donas/os de casa devem seguir antes de efetuar contribuições previdenciárias, devendo ser compreendido no contexto de inter-relação entre o MDS e o INSS na operacionalização do reconhecimento dos direitos previdenciários das/os donas/os de casa de baixa renda. Diante da importância deste documento, vale sintetizá-lo, ressaltando que não constitui um roteiro rígido, mas uma sugestão para que se minimizem os problemas causados na interlocução entre as/os seguradas/os facultativas/os de baixa renda, os equipamentos socioassistenciais do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e as Agências da Previdência Social (APS):

1º Passo: As donas/os de casa devem procurar o posto de cadastramento do CadÚnico de sua cidade e, se não forem as/os responsáveis pela unidade familiar¹⁹⁸ (RF), é necessário que compareçam acompanhadas/os pela pessoa que será assim cadastrada.

2º Passo: As/os RFs são submetidas/os a uma entrevista para o preenchimento do CadÚnico, ocasião em que devem prestar informações sobre si e o grupo familiar, incluindo esclarecimentos sobre a existência ou não de renda pessoal e de familiares, além de apresentar documentos de todos os membros da família¹⁹⁹.

3º Passo: As/os donas/os de casa devem aguardar que o posto de cadastramento efetue a digitação dos dados informados na entrevista no CadÚnico, pois não é em todos os casos em que estes são inseridos no sistema concomitantemente ao atendimento. O cadastro só estará completo quando as informações das/os donas/os de casa e sua família forem, de fato, preenchidos corretamente e inseridos no CadÚnico. Só depois da conclusão dessa etapa, o MDS fará a atribuição e/ou validação de um Número de Identificação Social (NIS), que deverá ser apresentado ao INSS quando forem solicitar um benefício previdenciário²⁰⁰.

4º Passo: As/os donas/os de casa devem aguardar um *prazo igual ou superior 90 dias* para que os dados de sua família apresentados na ocasião do preenchimento do CadÚnico já tenham migrado para este sistema do MDS. Decorrido esse prazo, as/os donas/os de casa podem procurar uma APS para que servidoras/es consultem na base de dados do CadÚnico se já preenchem os critérios legais.

¹⁹⁸ Qualquer membro da família maior de 16 anos e que disponha de título de eleitor ou CPF pode ser denominado de Responsável pela Unidade Familiar.

¹⁹⁹ Para o CadÚnico, família é o conjunto de pessoas que moram no mesmo domicílio e dividem renda e despesa. A interpretação sobre o conceito de renda foi discutido no Capítulo 3 com maior profundidade.

²⁰⁰ Conforme o Memorando-Circular nº. 26/DIRBEN/INSS, de 7/8/2014, enquanto o NIS estiver nos sistemas do MDS na condição de “validando NIS”, as/os donas/os de casa não são consideradas/os seguradas/os da previdência social mesmo que já tenham efetuado contribuições ao INSS.

5º Passo: As/os donas/os de casa somente deverão iniciar às contribuições ao INSS após ter certeza de que preenchem os critérios para serem caracterizadas/os como seguradas/os facultativas/os de baixa renda. Além disso, deverão manter seus dados cadastrais atualizados no CadÚnico a cada dois anos.

6º Passo: Recomenda-se que as/os donas/os de casa se informem junto às APS sobre os critérios para acesso aos benefícios previdenciários, a exemplo do tempo de carência exigido, antes de formalizar requerimentos para evitar indeferimentos. Além disso, deve-se atentar para o fato de que, ao se solicitar o benefício, o INSS fará uma análise sobre a validade dos recolhimentos pagos e só será favorável às/os donas/os de casa que atenderem a todos os critérios legais.

Os seis passos acima indicados são apenas uma amostra da via *crucis* a qual as/os donas/os de casa de baixa renda deverão se submeter para acessar os benefícios da previdência social. Essa situação de “andar daqui para ali” foi inclusive questionada pelo inglês Beveridge (1943), que dizia que a desarticulação entre assistência e seguro social era ineficaz nas ações voltadas para o combate à pobreza²⁰¹. Entretanto, é o que ocorre com as/os donas/os de casa que percorrem equipamentos das políticas de assistência e previdência social para conseguirem ter direito a efetuar recolhimentos previdenciários sobre uma alíquota reduzida. No vigente modelo de políticas sociais que atuam separadamente, embora conjuntamente, dever-se-ia buscar alternativas para evitar essa peregrinação das/os seguradas/os facultativas/os de baixa renda.

Ademais, há que se considerar que o fato de a informação sobre renda pessoal e familiar ser incluída no CadÚnico mediante registro de terceiros a torna suscetível a falhas advindas de desatenções e/ou compreensões equivocadas do entrevistador. Nesse sentido, o Comunicado chama a atenção para os cuidados a serem observados no momento do registro das informações sobre a renda das/os donas/os de casa no CadÚnico, alertando que só têm direito à contribuição previdenciária sobre 5% do salário mínimo aquelas/es que não possuem renda pessoal. Orienta-se a não se omitir valores declarados na entrevista, bem como a não se atribuir renda que não houver sido, de fato, declarada, devendo-se admitir a possibilidade de ausência de valor de renda pessoal e/ou familiar mesmo em caso de informações sobre

²⁰¹ Ao sugerir como segunda proposta do Plano Beveridge a unificação do seguro e da assistência social em um Ministério da Seguridade Social, Beveridge (1943) defendeu que isso facilitaria a vida das/os trabalhadoras/es ao evitar o desgaste de ter que percorrer diversos locais para ter suas demandas sociais atendidas: “A principal vantagem dessa alteração é o incomensurável aumento da eficiência, no sentido de uma maior satisfação dos segurados, como beneficiários do seguro social [...] [tais como] a conveniência para o segurado de ter uma autoridade com quem tratar ao invés de andar daqui para ali” (idem, *ibidem*, p. 25).

despesas familiares. Essa observação resgata a prevenção a atitudes preconceituosas de se julgar como fraudulentas as declarações de inexistência de renda, perceptíveis em questionamentos, tais quais: “Como assim não tem nenhuma renda?”, “Se está vivo é porque sobrevive com alguma renda!”. Esse tipo de conduta profissional deve ser combatida, pois mina direitos sociais e reforça a culpabilização/criminalização da pobreza.

Além disso, ainda que se diga que os recursos advindos do PBF ou das outras fontes desconsideradas do conceito de renda não devam ser interpretados como renda das/os donas/os de casa na validação dos recolhimentos, na prática, essa deve ser uma informação observada por aqueles/as que preenchem o CadÚnico, já que não compete às/aos servidoras/es do INSS julgar se houve falhas no preenchimento deste cadastro²⁰². Ou seja, se o entrevistador que preenche o cadastro colocar o valor do Bolsa Família como sendo renda em nome das/os donas/os de casa, isso impedirá o reconhecimento destas/es como seguradas/os da previdência social²⁰³. Ademais, o Decreto nº. 6.135, de 26/06/2007 afirma que as informações contidas neste cadastro são de responsabilidade do MDS²⁰⁴.

O quarto passo indica o extenso prazo entre a data da entrevista no CadÚnico e a efetivação do registro das informações neste sistema, que pode ser até superior a 90 dias. Somando-se ainda o tempo anterior de espera para conseguir vaga de preenchimento no CadÚnico na rede socioassistencial – podendo ser muito longo em algumas regiões do país – e o tempo para poder iniciar os pagamentos previdenciários, o que se pode concluir? Tem que haver muitos esclarecimentos ao público-alvo da Lei nº. 12.470/2011 e motivação das/os donas/os de casa de baixa renda para serem seguradas/os da previdência social, o que inclusive pode levar à desistência da adesão ao Plano Baixa Renda. Outro agravante é que a data de registro no CadÚnico não é retroativa à data do comparecimento das/os donas/os de casa à rede socioassistencial, fazendo com que na prática, essas/es trabalhadoras não

²⁰² De acordo com o Memorando-Circular nº. 26/DIRBEN/INSS, de 7/8/2014, o MDS está enviando carta comprobatória para a pessoa inscrita no CadÚnico com informações sobre sua inclusão no CadÚnico e solicitou que fossem incluídas informações sobre a renda pessoal da pessoa inscrita, solicitação ainda não atendida. Vê-se assim como positiva esta ação do MDS e considera-se que o INSS também deva criar mecanismos de comunicação com as/os donas/os de casa de baixa renda.

²⁰³ Na ocasião da análise dos pedidos de validação dos recolhimentos previdenciários pelo INSS são feitas consultas ao campo do CadÚnico destinado a “Trabalho e Remuneração”; então, se constar renda em nome das/os contribuintes, haverá invalidações dos recolhimentos.

²⁰⁴ O Memorando-Circular nº. 26/DIRBEN/INSS, de 7/8/2014 também reitera aos responsáveis pela validação dos recolhimentos das/os donas/os de casa de que as informações contidas no CadÚnico são de responsabilidade do MDS. Assim, orienta que “a análise da CECAD para a validação das contribuições se restrinja aos dados exclusivamente do segurado contribuinte, sem necessidade de outras averiguações no CNIS relativas aos integrantes do grupo familiar”. Embora seja dito isso, considerando que o INSS dispõe de sistemas informacionais que podem identificar renda de vínculos empregatícios ou de benefícios em nome das/os donas/os de casa ou da família desta, é difícil desconsiderar uma informação que esteja à vista das/os servidoras/es que fazem as validações no INSS na análise da caracterização da condição de baixa renda.

remuneradas realmente devam se resguardar e só começar a pagar o INSS depois de decorrido aquele prazo e certificada a comprovação de validação de seus dados no CadÚnico e que atende aos requisitos da Lei nº. 12.470/2011.

Nesse sentido, pode-se também fazer alusão ao *princípio da menor elegibilidade*, que incluía os *testes de meios* realizados na Inglaterra com a Nova Lei dos Pobres no contexto das *workhouses*. Este princípio balizava o argumento liberal de que se a pessoa concordasse com todos os critérios impostos para conseguir ser internada nessas casas de trabalho, que também não atendiam a todas as necessidades básicas visando não desestimular a busca pelo trabalho é porque, de fato, era merecedora (PEREIRA, 2009). Assim, as exigências impostas às donas/os de casa constituem uma provação a qual as/os mais necessitadas/os se submetem.

A regra geral no INSS é a de que os recolhimentos previdenciários feitos pelas/os seguradas/os migrem automaticamente, na inscrição informada, para o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) – utilizado amplamente na previdência social, dentre outras coisas, para emissão de extratos previdenciários – e, conseqüentemente, para os sistemas de benefícios da previdência social²⁰⁵. Todavia, excetuam-se dessa rotina os pagamentos efetuados pelas/os donas/os de casa de baixa renda, pois, como assinalado no Comunicado, o INSS precisa validar as contribuições realizadas.

Nesse contexto, a inserção de critérios de pobreza na legislação previdenciária tem demandado a criação de um engenhoso sistema operacional de validação por meio de batimento automático com os dados contidos no CadÚnico para certificação de que as/os contribuintes preenchem os requisitos da Lei nº. 12.470/2011 com conseqüente povoamento das informações para o CNIS. Ocorre que o referido sistema ainda se encontra em construção pela Dataprev e, até que seja concluído, vindo sendo feita manualmente, caso a caso, a validação desses recolhimentos previdenciários por servidoras/es do INSS.

Conforme prevê o sexto passo, o processo manual de validação só ocorre na fase posterior ao requerimento de benefício previdenciário e se verifica que os recolhimentos efetuados para o Plano Baixa Renda são indispensáveis para a caracterização da condição de seguradas/os da previdência social ou para completar a carência necessária para a concessão do benefício.²⁰⁶ Em decorrência disso, caso as/os contribuintes do Plano Baixa Renda solicitem extrato previdenciário nas APS antes de terem suas contribuições submetidas ao

²⁰⁵ É mediante a consulta ao CNIS que o INSS consulta, por exemplo, se uma segurada possui tempo de carência suficiente para um benefício previdenciário.

²⁰⁶ Orientação trazida pelo Memorando Circular Conjunto nº. 4/CGAIS/CGRD/DIRBEN/INSS, de 19/12/2011. No entanto, é possível que haja servidoras/es fazendo esse tipo de orientação em atenção a essa preocupante problemática do reconhecimento dos direitos das/os donas/os de casa, que se resume no dilema de pagar o INSS e mesmo assim não ter direitos junto à previdência social se não cumpridas todas as condições legais.

processo de validação, deparar-se-ão com a ausência de registros dos pagamentos realizados. Somente quando validados os recolhimentos é feita a transferência pontual destes para o extrato previdenciário, que se comunica com os demais sistemas da previdência social.

Não constitui orientação do INSS, que se divulgue às/aos donas/os de casa que procurem acompanhar a efetivação dos registros de seus recolhimentos previdenciários junto às APS nem tampouco que simulem um pedido de benefício previdenciário apenas para que tal procedimento de validação das contribuições seja feito²⁰⁷. Isso se deve em grande parte pela intenção de se evitar tensionamentos no INSS pela ausência de validação automática, bem como pela escassez de servidores para fazê-la manualmente.

Consequentemente, evita-se que haja um crescimento exponencial da demanda de atendimento às/aos donas/os de casa no INSS, que já se encontra elevada para a instituição. Apenas se divulga para que observem se preenchem todos os requisitos da Lei nº. 12.470/2011 antes de iniciar as contribuições previdenciárias e que se atentem previamente para os requisitos dos benefícios previdenciários antes de solicitá-los; orientações estas que se cumpridas já evitariam muitas frustrações.

Convém recuperar que a previdência social é conhecida nacional e internacionalmente pela informatização de seus bancos de dados na concessão de benefícios, o que já fez com que se divulgasse midiaticamente a possibilidade de concessão de uma aposentadoria em 30 minutos (desde que os dados no CNIS estejam completos e atualizados). Todavia, esse avanço tecnológico não é percebido nos casos do processo de reconhecimento dos direitos das/os donas/os de casa de baixa renda, que ao invés de automático, é manual.

As novas ações deflagradas pela Previdência Social – e que encontrariam um símbolo importante na massificação da concessão de benefícios em 30 minutos a partir de janeiro de 2009 (quando entra em vigor a Lei Complementar 128, que amplia a base de dados certificados Cadastro Nacional de Informações Sociais, CNIS – livrando o cidadão que tem os dados completos no cadastro de apresentar o que se convencionou chamar de “saco de documentos”) – apontariam, cada vez mais, para a importância de investimentos na estratégica área de tecnologia da informação. Os novos processos de trabalho redesenhados, bem como o objetivo permanente de expandir a cobertura previdenciária (refletido, entre outras medidas, na inclusão de novos cadastros para segurados especiais, que aprimorou o atendimento a trabalhadores rurais, quilombolas, indígenas, pescadores, entre outros a partir de 2008-2009), passaram a exigir novos sistemas informacionais. Banco de dados do Governo Federal que armazena informações que garantem os direitos dos trabalhadores brasileiros, com mais

²⁰⁷ No entanto, é possível que haja servidoras/es fazendo esse tipo de orientação em atenção a essa preocupante problemática do reconhecimento dos direitos das/os donas/os de casa, que se resume no dilema de pagar o INSS e mesmo assim não ter direitos junto à previdência social se não cumpridas todas as condições legais.

de 165 milhões de registros de pessoas físicas, o CNIS (o principal cadastro ou “família de sistemas” acessado por atendentes do INSS nas agências) precisaria ser modernizado, tanto para receber novas categorias de dados como para fazer novas associações de informações. *Não apenas o CNIS, mas também os sistemas de benefícios teriam que ser reformulados para que, no final da linha, o foco do atendimento no cidadão pudesse ser continuamente refinado, o que no universo previdenciário passou a significar, cada vez mais, o reconhecimento automático de direitos* (DATAPREV, 2013, p. 66, grifos nossos).

Critica-se o fato de que mesmo após três anos da vigência da Lei nº. 12.471/2011 essa interface entre a política de previdência social e assistência social não tenha assegurado a implantação de um sistema que realize automaticamente a validação dos recolhimentos das/os donas/os de casa de baixa renda. Os avanços em tecnologia da informação que vêm favorecendo a expansão da cobertura previdenciária para diversas trabalhadoras/es ainda não atingiram aquelas/es dedicadas ao trabalho não remunerado.

Constatou-se que os impecílios no âmbito do MDS referentes aos sistemas do Suas também interferem na conclusão de um sistema específico pela previdência social para atender à demanda trazida pelo Plano Baixa Renda. Até o momento, o CadÚnico – que é utilizado em diversos programas sociais – não era demandado por outros órgãos do governo para prestar informações sobre o histórico de atualizações dos dados das pessoas nele inscritas, informação essa essencial no processo de validação dos recolhimentos previdenciários. Isso porque só serão validados os recolhimentos efetuados na vigência de cadastros atualizados há menos de dois anos. As deficiências na segurança das informações sobre as atualizações dos dados das/os donas/os de casa no CadÚnico podem comprometer direitos, causando invalidações indevidas.

Há ainda divergências de informações entre sistemas do MDS como o CadÚnico e a Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico (CECAD), o que tem exigido das/os gestoras/es do INSS a utilização conjunta desses sistemas de forma a complementar informações²⁰⁸. Assim, cabe sublinhar que a existência de divergências esses sistemas do

²⁰⁸ Detectaram-se divergências na data de cadastramento das/os donas/os de casa contidas no CadÚnico e na CECAD, devendo prevalecer a informação deste último sistema, conforme Memorando-Circular nº. 43/DIRBEN/INSS, de 12/12/2013. Além disso, há divergências nas datas das últimas atualizações dos dados das pessoas inscritas nestes sistemas. De acordo com o Memorando-Circular nº. 26/DIRBEN/INSS, de 7/8/2014, a última atualização da CECAD ocorreu em fevereiro de 2014, enquanto que o CadÚnico foi atualizado pela última vez em setembro de 2013. Como a CECAD (e também o CadÚnico) não mantém histórico de atualizações, o CadÚnico tem servido como base histórica para auxiliar complementarmente nas validações dos recolhimentos das pessoas com cadastros válidos no MDS (atualizados há até dois anos). As datas contidas no CadÚnico e na CECAD correspondem à data da última atualização dos dados, mas é necessário conhecer os intervalos em que houve atualizações e as alterações ocorridas. As informações sobre remunerações não costumam divergir entre o CadÚnico e a CECAD, segundo experiência cotidiana da Chefe do SAIS da GEXDF, mas há situações em que a ausência de informação em um sistema é suprida pelo outro.

MDS mostram a necessidade de priorização de gastos públicos para a melhoria dessas ferramentas ou aglutinação de ambos em apenas um. Essas falhas ou omissões de informações entre um sistema e outro acabam prejudicando a criação de um sistema informatizado no INSS que faça o batimento automático com dados do CadÚnico.

Mediante a realização de contatos telefônicos com funcionários da Dataprev do Rio de Janeiro pela pesquisadora, obteve-se a informação de que já foi desenhado um layout do sistema operacional, mas para que o mesmo seja finalizado é necessário que o MDS tenha condições (ainda não viabilizadas) de, a cada atualização dos dados cadastrais das/os donas/os de casa na rede socioassistencial, repassar as alterações à Dataprev. Caso se considerasse a hipótese de confirmação da total inviabilidade de o MDS atender às solicitações do INSS, isto implicaria a criação de um sistema com elevada capacidade de armazenamento de informações, talvez superior a dos atuais sistemas da previdência social, para abarcar repetidas inclusões de todos os dados cadastrais do CadÚnico ao invés de apenas atualizar informações. Tal medida seria muito onerosa aos cofres públicos, o que também explica a permanência das validações manuais no INSS²⁰⁹.

Teve-se conhecimento de que em setembro de 2013 houve uma primeira remessa de informações do CadÚnico pelo MDS à Dataprev para fins de criação do sistema de validação automática, o que auxiliou na criação do referido layout e inclusão de dados numa versão ainda inicial do sistema operacional. Após o repasse de dados do CadÚnico pelo MDS ao INSS, ocorreu que a Dataprev disponibilizou no sistema de Intranet da previdência social essas informações, disponível a todas/os servidoras/es desta Autarquia²¹⁰. É por essa razão que o Comunicado do MDS aos CRAS e CREAS previa no quarto passo uma orientação de que as/os donas /os de casa deveriam procurar o INSS para se certificarem de que já atendem aos requisitos legais.

Mas, na prática, aquele passo não constitui mais uma realidade na rotina das APS, porque, depois de setembro de 2013, o MDS não efetuou nova remessa de dados do CadÚnico ao INSS no formato de layout solicitado pela Dataprev, prejudicando a atualização do ferramenta criada pela Dataprev de acesso a dados do CadÚnico pela Intranet e, sobretudo,

²⁰⁹ Após diversos repasses de contatos telefônicos, a pesquisadora conversou com o funcionário Carlos Áglio, que tem gerenciado o processo de construção da validação do sistema de batimento automático com o CadÚnico.

²¹⁰ A disseminação do acesso ao banco de dados do CadÚnico extraído em setembro de 2013 e passível de acesso em outubro daquele ano a todas/os servidoras/es do INSS foi um ganho no processo de socialização de informações às/os donas/os de casa de baixa renda, mas que deixou de ser plenamente confiável pela ausência de atualização, sendo apenas uma referência para consulta.

a criação do sistema de batimento automático com as informações deste cadastro²¹¹. Assim, aquele Comunicado deve ser situado naquele contexto específico do recente repasse de informações do MDS ao INSS, o que ainda não vingou como procedimento corriqueiro.

Assim, as informações que ainda constam na Intranet da previdência social não garantem a total certificação de que as/os donas/os de casa preenchem os critérios legais, pois podem ter havido exclusões, inclusões e retificações de dados do CadÚnico. Entretanto, servem de base histórica às/aos servidoras/es que realizam a análise da validação dos recolhimentos. Diante disso, é necessária a consulta ao sistema CECAD para decisão final sobre a validação, mas o MDS restringe o acesso a este sistema a poucas/os servidoras/es do INSS, que são aquelas/es diretamente envolvidas/os com esta responsabilidade na ocasião própria que, isto é, na fase posterior à solicitação de um benefício previdenciário²¹².

Não há previsão para a consolidação desse sistema de batimento automático com os dados CadÚnico segundo informações prestadas pela Direção Central do INSS por meio da Coordenação-Geral de Administração de Informações de Segurados (CGAIS), que é o Setor responsável, entre outras coisas, por traçar as diretrizes institucionais do processo de reconhecimento do direito das/os donas/os de casa de baixa renda. Entretanto, não se deve depositar nesse sistema operacional a solução para todos os entraves nos direitos das/os contribuintes de baixa renda, embora venha a minimizá-los.

O sistema da previdência social de batimento automático dos dados do CadÚnico encurtará uma etapa do processo administrativo no INSS: dispensará a rotina padrão e generalizada de consulta manual de servidoras/es do INSS aos sistemas do MDS para confirmar se as/os donas/os de casa preencheram os requisitos legais para contribuir sobre a alíquota reduzida. Diferentemente do contexto atual, esse sistema possibilitará, a qualquer tempo, que as/os donas/os de casa acompanhem os registros automáticos de contribuições em extrato previdenciário e eventuais problemas nesse sentido. Quando forem realizados pagamentos nos códigos alusivos ao Plano Baixa Renda, o sistema operacional irá atribuir uma crítica ou *status* de “pendente de validação” no extrato previdenciário das/os contribuintes indicando o motivo para tal indício de inelegibilidade aos critérios legais,

²¹¹ Acredita-se que o MDS esteja atuando a fim de desenvolver as ferramentas necessárias para permitir, sempre que necessário, o repasse dos dados atualizados das/os inscritas/os no CadÚnico ao INSS. Porém, não se conseguiu localizar pessoas-chaves que pudessem trazer esclarecimentos sobre em que situação se encontra a preparação do MDS para isso. As mudanças de composição de servidoras/es do MDS em equipes que atuam em conjunto com a Dataprev também repercutem no andamento do referido sistema a ser finalizado, conforme declaração do funcionário Carlos Áglio em contato telefônico estabelecido pela pesquisadora.

²¹² Conforme se discutirá mais adiante neste Capítulo, a regra geral é de que o acesso ao CECAD seja disponibilizado apenas às/aos Chefes do Serviço/Seção de Administração de Informações de Segurados (SAIS) das Gerências Executivas do INSS, que são responsáveis atualmente pelas validações dos recolhimentos das/os contribuintes do Plano Baixa Renda.

podendo as/os donas/os de casa contestarem as pendências que tenham surgido e, diante disso, o INSS decidir sobre cada caso²¹³.

Se de um lado, o INSS posterga a validação automática dos recolhimentos das/os donas/os de casa por não dispor de condições operacionais para tal; por outro, causa transtornos às/os contribuintes que por desconhecimento legal, na maioria das vezes, efetuaram pagamentos que não serão reconhecidos pela instituição. Nesses casos, pode-se dizer, grosseiramente, que muitas/os donas/os de casa por desconhecerem o fato de que não preenchem os requisitos legais estão jogando dinheiro fora. Afinal, embora estejam pagando carnês de guias da previdência social, quando precisarem de um benefício previdenciário não o conseguirão porque não serão consideradas/os seguradas/os da previdência social. O fato de poderem pedir ressarcimento dos pagamentos junto à Receita Federal, no caso de boa fé, não muda a dura realidade de que o investimento financeiro empreendido não se converterá em benefícios que assegurem a proteção social.

Apesar dos avanços que se conquistará com este sistema de batimento automático, critica-se o fato de que, na prática, não haverá comunicação imediata com as/aos donas/os de casa que fizerem pagamentos que possivelmente não serão validados pelo INSS. Apenas quando procurarem as APS, o que costuma ocorrer quando há interesse em benefícios, descobrirão problemas nas suas expectativas de direitos previdenciários, o que vem acontecendo desde a promulgação da Lei nº. 12.470/2011. Acredita-se que essa busca ativa às/os donas/os de casa não se constitui uma prioridade do INSS pelo fato de temer a demanda exponencial de atendimento nas APS no contexto atual de dificuldades de quantitativo de recursos humanos para essa tarefa.

Diante do exposto, é preciso refletir se a relação estabelecida entre as políticas de assistência social e previdência social tem servido mais para burocratizar o direito das/os donas/os de casa de baixa renda ao invés de garanti-los de forma mais imediata. Enquanto permanece a obrigatoriedade do registro no Cadastro Único, o que é algo questionável, é dever do Estado fazer com que sejam aprimorados os sistemas de informação já existentes e se invista no desenvolvimento de outros com o objetivo de se avançar no acesso à previdência social. Critica-se o fato de que as/os donas/os de casa estão arcando perversamente com um ônus elevado de entraves governamentais agravados pela ausência de um reconhecimento automático das contribuições por elas/eles realizadas sobre uma alíquota reduzida.

²¹³ Um exemplo disso é mediante a sinalização de que para determinado mês de contribuição a/o segurada/o não estava inscrita/o no CadÚnico.

Conclui-se que não houve uma preparação prévia do INSS e MDS para receber os avanços trazidos pela Lei nº. 12.470/2011 e estruturar de maneira informatizada todo o processo de reconhecimento de direitos²¹⁴. É possível, contudo, que esses órgãos não tenham participado da fase de elaboração e promulgação da referida lei, o que de algum modo explicaria todos esses atropelos; entretanto a pesquisadora não tem condições de dar certeza sobre isso. Seja como for, urge a priorização da implantação de um sistema informatizado de validação das contribuições vertidas ao Plano Baixa Renda enquanto houver a permanência da exigência legal de inscrição e atualização dos dados das/os contribuintes no CadÚnico.

Ressalta-se que os entraves anteriormente detalhados influenciam na constatação grave de que o INSS não tem conhecimento da real magnitude do quantitativo de donas/os de casa que poderão ser surpreendidas com indeferimentos de pleitos de benefícios previdenciários por não atenderem aos critérios da Lei nº. 12.470/2011²¹⁵. Além de não existir um sistema informatizado que efetue a validação das contribuições, o INSS não dispõe de um sistema de banco de dados que vise a extração de relatórios nacionais, regionais ou locais sobre o quantitativo de pedidos de validações de recolhimentos requeridos, validados ou invalidados. Tampouco se pode afirmar sobre o quantitativo de benefícios concedidos e indeferidos às/aos donas/os de casa que contribuem sobre 5% do salário mínimo²¹⁶. As informações que o INSS e o MPS dispõem foram trazidas no Capítulo 3 e referem-se ao quantitativo de contribuintes e de contribuições no Plano Baixa Renda.

Para que o INSS identifique o quantitativo de donas/os de casa de baixa renda que requereram benefícios previdenciários e o resultado do despacho desses pedidos (deferidos ou indeferidos) desde a Lei nº. 12.470/2011, faz-se necessário solicitar uma extração especial à Dataprev com custos ao INSS. Por demandar gastos, o INSS vinha protelando essa solicitação de informações, alegando impecílios orçamentários. Porém, já na fase conclusiva desta Dissertação, em 26/11/2014, a pesquisadora foi informada pelo Coordenador-Geral de Administração de Informações aos Segurados de que, pela primeira vez, foi feita a referida

²¹⁴ A pesquisadora tentou recuperar como se processou politicamente a definição da competência conjunta entre INSS e MDS para operacionalização e validação dos recolhimentos previdenciários, mas não logrou êxito.

²¹⁵ Nesse contexto, iniciativas de socialização das informações se fazem necessárias no âmbito da rede socioassistencial, do INSS e na mídia em geral.

²¹⁶ Informações sobre o quantitativo de benefícios requeridos, deferidos e indeferidos (com especificação dos motivos) por tipo de benefício e categoria de segurado, bem como por sexo, são facilmente obtidas através de sistemas operacionais, que dão origem a diversos relatórios sobre as/os contribuintes dos INSS. Quanto às/aos donas/os de casa, porém, o INSS não sabe especificar essas informações. O Sistema SARCI utilizado para transferir recolhimentos previdenciários para o CNIS não elabora relatórios nem estatísticas.

solicitação à Dataprev²¹⁷. Entretanto, o pedido teve que ser refeito, porque os dados obtidos pareceram incongruentes, já que traziam informações sobre apenas 3.000 benefícios.

Considera-se que essa primeira iniciativa do INSS de solicitação de extração especial à Dataprev seja um avanço, mas vê-se que ainda persistem as dificuldades na obtenção de informações precisas sobre o efetivo acesso à previdência social pelas/os donas/os de casa de baixa renda. Ademais, foi apontado por aquele coordenador da Direção Central do INSS que as informações a serem fornecidas pela Dataprev ainda serão limitadas porque não terão condições de especificar do total de pedidos de benefícios concedidos ou negados quais tiveram a análise da validação dos recolhimentos deferidas²¹⁸. Diante disso, para esta Dissertação, foi realizada pesquisa nacional por amostragem estratificada mediante coleta de dados junto ao INSS, que buscou trazer essas e outras informações sobre o acesso das as/os donas/os de casa à previdência social.

De tudo o que foi colocado até aqui, observa-se que as donas de casa, que são a maioria em todos os planos de previdência social na categoria de seguradas/os facultativas/os, devem receber uma atenção especial pelos formuladores de políticas sociais haja vista a importância do trabalho que realizam na esfera da reprodução social. A situação dessas/os contribuintes sobre 5% do salário mínimo é ainda mais grave, porque se trata de mulheres/homens pobres que têm enfrentado dificuldades no acesso à proteção social em razão do esforço contributivo não recompensado no contexto de entraves burocráticos na operacionalização do direito.

4.2 Considerações iniciais para o desvelamento do acesso das donas de casa de baixa renda à previdência social: representatividade da amostra da pesquisa e reflexão de que as dificuldades para obtenção de informações constituem dados de pesquisa

As discussões feitas até agora sobre as conquistas e alguns dos entraves à operacionalização do reconhecimento do direito das/os donas/os de casa de baixa renda à previdência social foram feitos partir da análise documental e da pesquisadora e de informações obtidas por servidoras/es do INSS e da Dataprev. Este tópico pretende agora apresentar os resultados alcançados a partir da pesquisa empírica realizada e sua análise a

²¹⁷ A partir dos códigos de pagamentos efetuados, que decorrem de cada categoria de segurada/o, a Dataprev tem condições de extrair dados sobre o resultado de benefícios solicitados.

²¹⁸ Conforme se discutirá mais adiante, é possível que haja pedidos de benefícios concedidos a donas/os de casa que tiveram a análise da validação dos recolhimentos indeferida.

partir do retorno que se conseguiu obter após envio de Formulário de Coleta de Dados (FCD)²¹⁹ a 110 unidades do INSS, universo total o qual se almejou abranger.

Pretende-se dar resposta às seguintes perguntas a partir da amostra da realidade nacional obtida pela esta pesquisa: quantos pedidos de validação de recolhimentos de donas/os de casa de baixa renda chegaram ao INSS desde a vigência da Lei nº. 12.470/2011 e quantos foram deferidos e indeferidos? Quais os principais motivos que tem feito com que donas/os de casa não tenham suas contribuições ao INSS reconhecidas? Quais são os principais tipos de benefícios pleiteados pelas/os donas/os de casa de baixa renda? Há diferenças entre as dificuldades das mulheres e as dos homens para o acesso à previdência social? Sobre os resultados de pedidos de benefícios que deram origem à análise da validação dos recolhimentos, qual incidência de deferimentos? Quais os principais motivos dos indeferimentos de benefícios pleiteados por donas/os de casa de baixa renda?

Para começar essa discussão, cabe ressaltar o caráter inédito desta pesquisa, que buscou resgatar em sua proposta inicial todo o histórico nacional dos pedidos de validação de recolhimentos previdenciários efetuados pelas/os donas/os de casa de baixa renda desde a Lei nº. 12.470/2011, obtendo-se informações desconhecidas até mesmo pelo INSS e MPS. Juntamente com este pioneirismo, surgiram detalhes não previstos e situações que desafiaram a interpretação cuidadosa da pesquisadora com inevitáveis ressalvas para algumas situações, sem que isso evidentemente comprometesse os resultados alcançados, tal como a discussão irá revelar. Por se constituir em um grande esforço para se caracterizar o contexto atual de operacionalização do reconhecimento dos direitos previdenciários das donas/os de casa de baixa renda, esta Dissertação optou pelo detalhamento dos dados alcançados, razão pela qual foram inseridos diversos Apêndices, os quais serão mencionados ao longo da discussão.

Devido à forma de exposição dos dados da pesquisa, convém inicialmente discorrer sobre a organização institucional do INSS, órgão operacionalizador da política de previdência social²²⁰. Assim, para contextualização sumária desta pesquisa, cabe dizer que o INSS dispõe atualmente de uma sede em Brasília – DF, denominada de “Direção Central”, que coordena as ações da instituição em âmbito nacional por meio de uma Diretoria Colegiada. Além disso, dispõe de cinco unidades descentralizadas designadas de “Superintendências Regionais” (SR), que por sua vez, coordenam os trabalhos desempenhados pelos 104 órgãos descentralizados

²¹⁹ Os modelos de FCDs encaminhados às unidades do INSS encontram-se nos Apêndices P, Q e R desta Dissertação.

²²⁰ O INSS foi criado pelo Decreto nº. 99.350, de 27 de junho de 1990 e representou a fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) com o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Corresponde a uma autarquia vinculada ao Ministério da Previdência Social conforme Art. 17 da Lei de nº 8.029, de 12 de abril de 1990.

chamados de “Gerências Executivas” (GEX). As GEX, por seu turno, operam na gestão das ações das APS, que são as unidades finalísticas da política de previdência social, locais onde a população busca o reconhecimento do direito aos benefícios e serviços previdenciários²²¹.

Os resultados da pesquisa envolvem inicialmente uma análise sobre a representatividade da amostra de pesquisa obtida junto às GEX do INSS. Antes, porém, convém atentar-se para a distribuição espacial do universo total de 1.470 APS no país por Superintendência Regional²²². Nesse sentido, a SR Nordeste engloba 474 Agências, representando aproximadamente 32,5% do total no país. A SR Sudeste II possui 303 APS, o que corresponde ao percentual de 20,61% do total. A SR Norte-Centro Oeste, SR Sul e SR Sudeste I apresentam quantidades muito próximas de APS, respectivamente com 241 (16,39%), 227 (15,44%) e 225 (15,31%), o que faz com que os percentuais sejam semelhantes em relação ao total existente no país.

É interessante notar que a SR Norte-Centro-Oeste²²³, que é a região mais representativa no sentido espacial, possui aproximadamente metade do número de APS englobadas na SR Nordeste²²⁴ e possui um total inferior à Superintendência Sudeste II, mesmo esta última sendo composta por apenas três estados (Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro). A SR Sudeste I, mesmo sendo formada apenas pelo estado de São Paulo, possui um total de Agências significativo em comparação com as demais, que englobam mais estados da federação. A SR Sul, composta pelos três estados da região sul (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), possui apenas duas APS a mais do que a SR Sudeste I.

Conforme discutido na Introdução desta Dissertação, considerando que contribuições dadas à pesquisa foram muito diversificadas, de modo que nem todas as unidades do INSS

²²¹ Para esta Dissertação, adotar-se-á o termo “unidades do INSS” quando se quiser referir conjuntamente à Administração Central, Superintendências Regionais e Gerências Executivas do INSS.

²²² Nesse total, estão excluídas as APS voltadas especificamente para cumprir demandas judiciais (APS Demandas Judiciais) e referentes a acordos internacionais, bem como as unidades de PrevCidade e as unidades móveis de PrevBarco. Sobre nº de APS no Brasil foi consultado relatório do Sistema SIBE/INSS em consulta feita pela Chefe do Serviço de Atendimento (SERAT) da GEX/DF, Livia Leticia da Silva Toniatti, em 3/11/2014. Essas APS foram desconsideradas, porque não atendem à demanda das/os donas de casa de baixa renda. Nesse relatório, constavam no Brasil um total de 47 PrevCidade (sendo 23 na SR Sul, 10 na SR Nordeste, 9 na SR Norte-Centro Oeste, 4 na SR Sudeste I e 1 na SR Sudeste II); 68 APS Demandas Judiciais (incluindo 21 na SR Sudeste I, 21 na SR Sudeste II, 14 na SR Nordeste, 11 na SR Norte-Centro Oeste e 17 na SR Sul) e 6 APS Acordos Internacionais, uma em cada Superintendência, com exceção da SR Sudeste II, que conta com duas. As publicações “INSS em Números” divulgam os estados pertencentes a cada Superintendência Regional. A informação sobre quantitativo de APS por GEX havia sido solicitada no FCD, mas decidiu-se confirmá-la com o relatório do SIBE devido às especificações diversas de APS.

²²³ A SR Norte-Centro-Oeste abrange todos os sete estados da região norte do país (Acre, Amapá, Amazonas, Roraima, Rondônia, Pará e Tocantins), bem como os quatro entes federados da região Centro-Oeste (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás e Distrito Federal).

²²⁴ A SR Nordeste abrange todos os nove estados da região nordeste do país (Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Paraíba, Sergipe, Alagoas e Bahia).

preencheram a todos os requisitos solicitados no FCD, definiu-se para fins estatísticos que as *contribuições válidas* para a pesquisa seriam aquelas que tivessem respondido, pelo menos, aos três primeiros itens do FCD.

Diante disso, definiu-se que 39 Gerências Executivas forneceram contribuições válidas do total de 104 Gerências Executivas do país, ou seja, 37,5% do total, além da própria SR Sul. As APS englobadas nessa amostra, que estão abrangidas por tais GEX, somam 502, o que corresponde a um percentual de 34,2% do total nacional. Essa constatação constitui uma realidade satisfatória para esta proposta de pesquisa, sendo confirmada também pela análise da representatividade das APS amostradas segundo o total por Superintendência, indicando que houve diversificação dos dados obtidos entre as regiões do país.

Nota-se que a distribuição por SR na amostra é semelhante à distribuição percentual do total de APS por SR no Brasil, sendo que também as SR Nordeste e Sudeste II foram as mais representativas respectivamente. Essa característica atesta a representatividade da amostra, já que o perfil mostrado no universo total de APS também é refletido na amostra. Nesse contexto, a **Tabela 15**, a seguir, apresenta a distribuição de Agências da Previdência Social por Superintendência para as Gerências Executivas que trouxeram contribuições válidas para a pesquisa:

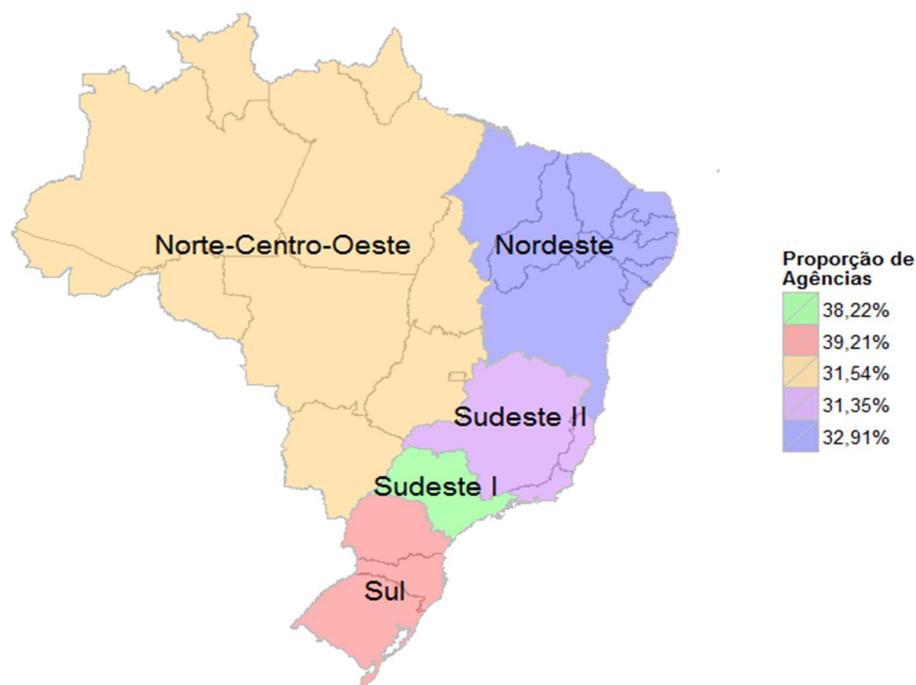
Tabela 15 – Distribuição do número de Agências da Previdência Social das Gerências Executivas que apresentaram *contribuições válidas* por Superintendência Regional do INSS

Superintendência Regional	Nº de Agências na Superintendência	Frequência Relativa em relação ao total de Agências na amostra (%)	Frequência Relativa em relação ao total de APS no país por SR (%)
Nordeste	156	30,06%	32,91%
Sudeste II	95	18,30%	31,35%
Sul	89	17,15%	39,21%
Sudeste I	86	16,57%	38,22%
Norte-Centro-Oeste	76	14,64%	31,54%

Elaboração: própria. Fonte: Sistema SIBE/INSS.

O **Mapa 1**, a seguir, mostra o comportamento da proporção de APS contempladas na amostra por Superintendência a partir dos resultados da quarta coluna da **Tabela 15**:

Mapa 1 – Proporção de Agências da Previdência Social contempladas na amostra de pesquisa por Superintendência Regional do INSS



Elaboração: própria. Fonte: Sistema SIBE/INSS.

Quando se analisa o **Mapa 1**, evidencia-se que em todas Superintendências aproximadamente um terço do total de APS foi contemplada na amostra, o que é mais um indicativo da representatividade da pesquisa. Observa-se que a SR Sul foi a mais representada na pesquisa com 39,1% das contribuições válidas em relação ao universo total de Agências no país, seguida da SR Sudeste I, SR Nordeste, SR Norte-Centro-Oeste e SR Sudeste II. A **Tabela 16**, a seguir, possui caráter complementar ao apontar os nomes das 39 GEX que forneceram contribuições válidas para a pesquisa.

Tabela 16 – Relação do número de Agências da Previdência Social da área de abrangência das Gerências Executivas do INSS que forneceram contribuições válidas para pesquisa

Superintendência Regional	Gerência Executiva	Nº de APS	Superintendência Regional	Gerência Executiva	Nº de APS
Nordeste	Barreiras	16	Sudeste I	Araraquara	13
	Itabuna	22		Bauru	16
	João Pessoa	20		Guarulhos	5
	Mossoró	16		Marília	12
	Petrolina	18		Osasco	5
	Recife	15		Piracicaba	12
	Salvador	20		São Bernardo do Campo	2
	Sobral	29		São José dos Campos	5
Norte-Centro-Oeste	Anápolis	23		São Paulo Centro	7
	Distrito Federal	16		Taubaté	9
	Macapá	6		Sudeste II	Belo Horizonte
	Porto Velho	19	Duque de Caxias		16
	Rio Branco	6	Montes Claros		15
	Tefé	6	Petrópolis		11
Sul	Florianópolis	12	Poço de Caldas		10
	Ijuí	15	Rio de Janeiro Norte		10
	Londrina	14	Teófilo Otoni	12	
	Novo Hamburgo	13	Uberaba	13	
	Passo Fundo	12			
	Pelotas	11			
	Santa Maria	12			
Total		321	Total		181

Elaboração: própria. Fonte: Sistema SIBE/INSS.

Já tendo sido informada a representatividade da amostra de pesquisa, cabe informar sobre a trajetória histórica de competência administrativa no INSS para realizar a validação manual dos recolhimentos previdenciários das/os donas/os de casa de baixa renda. Assim, logo no mês seguinte à publicação da Lei nº. 12.470/2011, em outubro de 2011, quando

começou a vigorar o Plano Baixa Renda, a Direção Central do INSS foi a única responsável pela competência da análise da validação dos recolhimentos das/os donas de casa. Contudo, isso foi alterado a partir de outubro de 2012, quando ocorreu que cada Superintendência Regional assumiu essa tarefa em relação às APS de sua abrangência. Posteriormente, do mês de março de 2013 até a atualidade, essa responsabilidade passou a ser delegada para servidoras/es com cargo de Chefe do Serviço/Seção de Administração de Informações de Segurados (SAIS) das Gerências Executivas do INSS e, em alguns poucos casos, compartilhada por outras/os servidoras/os das GEX²²⁵.

Conforme esclarecimentos contidos na Introdução desta Dissertação, ressalta-se que não se conseguiu obter dados referentes às validações realizadas pela Direção Central do INSS e apenas a SR Sul forneceu informações no tocante ao período em que as Superintendências detinham essa responsabilidade. Foram obtidos mais dados do período a partir do qual a competência para a validação foi transferida para as Gerências Executivas, isto é, a partir de março de 2013 com data limite da pesquisa até março 2014.

O fato de o INSS ter descentralizado por duas vezes a responsabilidade pelas validações manuais das contribuições das/os donas/os de casa é reflexo da escassez de servidoras/es para atender com resolutividade a essa nova e exorbitante demanda de trabalho trazida pela Lei nº. 12.470/2011. A rigidez da regra geral de que essa validação se dê apenas pelas/os chefes do/a SAIS também decorre de outros entraves apontados no tópico anterior tal como a restrita concessão de senhas de acesso pelo MDS ao banco de dados da CECAD, cuja consulta é indispensável. Todavia, pode-se considerar que a ausência de um sistema operacional de batimento automático do CadÚnico faz com que a responsabilidade sobre a validação dos recolhimentos das/os donas/os de casa seja ainda maior, o que justificaria que servidoras/es de uma hierarquia superior àquelas/es das APS permanecessem com essa responsabilidade.

²²⁵ Vê-se, portanto, que a atribuição para a validação dos recolhimentos das/os donas/os de casa nunca esteve sob a responsabilidade das APS, razão pela qual a o FCD não se voltou diretamente a elas. Além disso, convém esclarecer que não seria viável consolidar dados desta pesquisa por Agências ou por estado da federação por dois principais motivos, além do fato óbvio de que são inúmeras, o que dificultaria a síntese da análise nacional. O primeiro é que, embora as GEX possuam sede em um determinado estado da federação, muitas vezes abrangem APS de outros estados. Um exemplo disso é a GEX Distrito Federal, que é composta também por APS do estado de Goiás, a exemplo de Formosa, e de Minas Gerais, no caso da GEX Unai. Assim, não se poderia afirmar que os resultados das validações feitas por uma GEX estariam contemplando apenas donas/os de casa residentes no estado sede dessa Gerência. Outro aspecto a se considerar é que o formulário instituído oficialmente pelo INSS para a análise da validação dos recolhimentos não previa campo para registro da APS a qual a/o dona/o de casa solicitou benefício. Ressalta-se, porém, que o Memorando-Circular nº. 26/DIRBEN/INSS, de 7/8/2014, emitido em mês não contemplado por esta pesquisa, determinou que nos pedidos de validação remetidos pelas APS às GEX para validação dos recolhimentos passem a informar a unidade da federação e cidade da/o pessoa filiada/o. Ressalta-se ainda que o fato de as GEX absorverem as demandas de validações requeridas pelas/os donas/os de casa significa considerar que indubitavelmente as APS encontram-se contempladas.

De um modo geral, porém, questiona-se, a designação de apenas chefes do/a SAIS (ao invés de uma equipe) por GEX para atuar na validação dos recolhimentos previdenciários das/os donas/os de casa de baixa renda com exceção apenas nas localidades em que a demanda seja comprovadamente pequena. Isso porque estas/es servidoras/es já detinham outras obrigações que não foram transferidas para outras áreas com a incorporação desta nova frente de trabalho, mas apenas acumuladas com as validações manuais. Nessa direção, a **Tabela 17** apresenta a distribuição do número de servidoras/es responsáveis pela validação dos recolhimentos das/os donas/os de casa para todas as 104 Gerências Executivas no Brasil.

Nota-se que, em todas as Superintendências, mais de 60% das GEX apresentam apenas um/a servidor/a responsável pela validação manual. Somente uma GEX na SR Nordeste (GEX Aracaju) e duas na SR Sudeste II (GEX Contagem e GEX Rio de Janeiro Norte) dispõem de 3 (três) profissionais para tal e também uma minoria de SR conta com 2 (dois) profissionais. Portanto, a pesquisa comprovou o baixo quantitativo de responsáveis pela análise da validação de recolhimentos previdenciários em todo o país, o que inclusive, repercutiu na falta de adesão de algumas unidades do INSS a esta pesquisa de Dissertação²²⁶.

Tabela 17 – Distribuição do número de servidoras/es responsáveis pela validação dos recolhimentos das/os donas/os de casa nas GEX por Superintendência do INSS – 2014

Total de servidores	Superintendência									
	Nordeste	%	Norte-Centro-Oeste	%	Sudeste I	%	Sudeste II	%	Sul	%
1	17	73,9%	13	76,5%	20	87,0%	14	63,6%	15	78,9%
2	5	21,7%	4	23,5%	3	13,0%	6	27,3%	4	21,1%
3	1	4,3%	-	-	-	-	2	9,1%	-	-
Total	23	100,0%	17	100,0%	23	100,0%	22	100,0%	19	100,0%

Elaboração: própria. Fonte: GEX/SAIS/INSS.

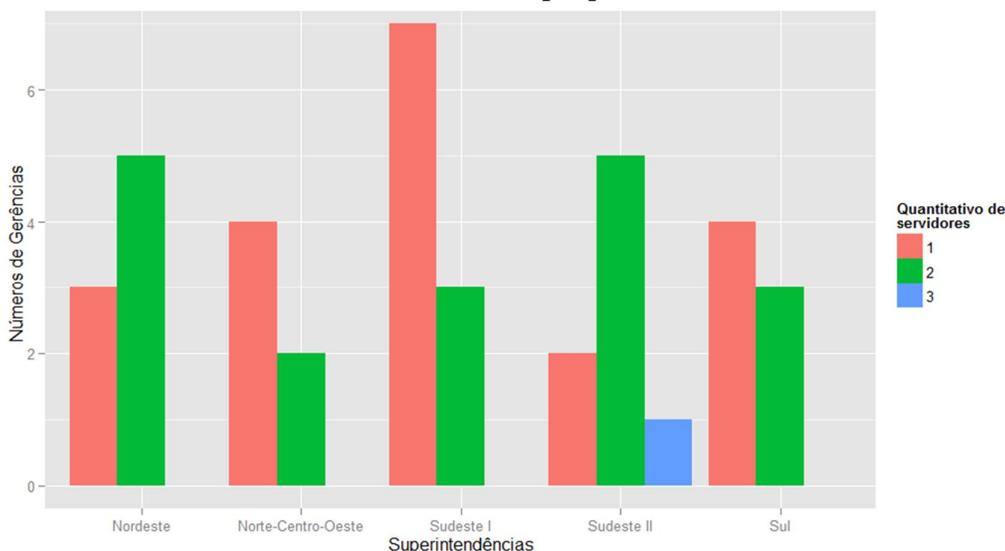
De forma mais específica, para as GEX amostradas no estudo, o **Gráfico 2**, abaixo, reflete o que foi observado no contexto nacional²²⁷. Nota-se para as GEX compreendidas na SR Norte-Centro-Oeste, SR Sudeste I e SR Sul, a maioria apresenta também apenas um/a servidor/a responsável pela validação dos recolhimentos. Também nas SR Nordeste e Sudeste II, há mais GEX que possuem 2 (dois) responsáveis pela validação, o que pode ser explicado

²²⁶ Mesmo quando havia GEX que manifestava a impossibilidade de preencher o FCD, a pesquisadora questionava sobre o quantitativo de servidoras/es responsáveis pela validação dos recolhimentos das/os donas/os de casa, o que permitiu tabular essas informações. Em relação a 10 unidades do INSS que não deram retorno à pesquisadora, considerou-se apenas um servidor/a, pois se sabe que para cada GEX há pelo menos um/a servidor/a nomeado/a no/a SAIS.

²²⁷ Quanto à SR Sul, foi informado pela atual Assessoria de Benefícios que, à época em que as validações eram feitas por essa unidade descentralizada do INSS, havia dois servidores responsáveis por essa ação.

pela elevada demanda dessas localidades. Além disso, apenas em uma GEX da SR Sudeste II amostrada no estudo há 3 (três) profissionais no/a SAIS.

Gráfico 2 – Distribuição do número de servidoras/es responsáveis pela validação dos recolhimentos das/os donas/os de casa nas GEX por Superintendência Regional do INSS na amostra da pesquisa



Elaboração: própria. Fonte: GEX/SAIS/INSS.

Assim, considerando o baixo quantitativo de servidoras/es do/a SAIS das GEX, depreende-se que mesmo com a descentralização administrativa para as GEX, o INSS tem dificuldades para garantir o atendimento célere das demandas das/os donas/os de casa de baixa renda²²⁸. Esses dados não devem ser interpretados como se revelassem que a demanda

²²⁸ Além do quantitativo insatisfatório de servidoras/es envolvidos na validação das inscrições, há outros problemas que fazem com que haja morosidade no reconhecimento das contribuições efetuadas pelas/os donas/os de casa de baixa renda, apontados no Memorando-Circular nº. 22/DIRBEN/INSS, de 31/7/2012, tais como: preenchimento incompleto e/ou incorreto dos dados das/os seguradas/os no formulário para fins de validação (modelo padrão definido pelo INSS) pelas APS, bem como envio do mesmo em formato “pdf”, o que impede o reaproveitamento do arquivo para o preenchimento de informações e da conclusão sobre a validação; inobservância sobre os vínculos empregatícios em aberto das/os seguradas/as no CNIS, ou seja, encontrando alguns sem data de rescisão, e ausência de procedimentos para adequá-los à situação vigente nas APS, quando for o caso; e repetidas solicitações em nome das/os mesmas/os donas/os de casa com frequência de menos de uma semana entre os pedidos. Ressalta-se que o formulário usado na análise da validação é considerado de fácil preenchimento, bastando apenas atenção necessária, para que as informações sejam inseridas corretamente e de forma legível (preferencialmente digitalizadas em arquivo texto). Diante do exposto, vê-se que até pequenos detalhes do processo administrativo e gerencial envolvidos para validação das contribuições podem retardar e/ou comprometer o acesso de adeptas/os do Plano Baixa Renda à previdência social. Deve-se minimizar o tempo de espera para conclusão das validações dos recolhimentos a partir de procedimentos que facilitem a análise da validação pelas GEX. Além disso, não se descarta a hipótese de que as situações em que há suspeita exagerada de que seguradas/os queiram fraudar a previdência social respondam, em alguns casos, pela inércia de medidas que visem corrigir dados cadastrais destas/es nas APS, deixando essa responsabilidade para servidoras/es de hierarquia superior, isto é, dos/as SAIS.

por atendimentos é pequena, o que ocorre é uma sobrecarga de validações dos recolhimentos de toda uma Gerência Executiva sobre poucos/as servidoras/es.

Tal como assinalado na Introdução, do total de 40 contribuições válidas para a pesquisa, apenas treze preencheram todos os quesitos do FCD e afirmaram que os dados fornecidos corresponderam a todos os casos que surgiram no período demarcado pelo estudo.²²⁹ Por outro lado, diante das justificativas recebidas de algumas unidades do INSS sobre o não preenchimento do FCD ou de seu preenchimento incompleto e/ou por amostragem, decidiu-se organizá-las conforme os quatro motivos apresentados: 1) ausência de arquivo das validações do Setor; 2) arquivo das validações do Setor incompleto; 3) indisponibilidade de tempo/servidor para fazer o levantamento completo; e 4) arquivo de pedidos de validação sem informações sobre o sexo da/o segurada/o.

Além disso, a partir de justificativas encaminhadas, verificou-se que as mudanças de chefias, em alguns casos, representaram descontinuidade de ações e perda de informações. Entende-se que a prática de registro das informações deva ser constante e compartilhada entre servidoras/es e arquivadas em meio preferencialmente digital e de fácil acesso a todas/os que virem a trabalhar em determinado Setor para que não se esvançam com as mudanças de cargos e funções²³⁰. Do contrário, a informação termina por se configurar em um tipo de propriedade de servidoras/es, que se perde quando estas/es passam a ocupar outro cargo. Entretanto, até mesmo justificativas decorrentes de formatação de computadores foram apontadas para a ausência de arquivos sobre as/os donas/os de casa de baixa renda. Essas e outras razões dificultaram recuperar o histórico de validações das/os donas/os de casa em âmbito nacional e sinalizam para a necessidade de informatização da validação dos recolhimentos previdenciários efetuados sob 5% do salário mínimo, de tal maneira que também se possam extrair dados gerenciais para favorecer o monitoramento e avaliação do impacto da Lei nº. 12.470/2011 sobre o acesso dessas/es contribuintes à previdência social

A **Tabela 18**, a seguir, apresenta a distribuição dos motivos apresentados por algumas unidades do INSS para que algumas ou todas as informações solicitadas pelo FCD sejam consideradas desconhecidas, abrangendo GEX que o preencheram ou que não o fizeram.

²²⁹ São essas as GEX que trouxeram uma contribuição completa para a pesquisa: Barreiras, João Pessoa, Mossoró e Recife, da SR Nordeste; Macapá, Rio Branco e Tefé, da SR Norte-Centro-Oeste; São Paulo Centro e Taubaté, da SR Sudeste I; Montes Claros, Teófilo Otoni e Uberaba, da SR Sudeste II; e Passo Fundo, da SR Sul.

²³⁰ Devido à elevada demanda de validações concentradas inicialmente na Direção Central do INSS, era comum a prática de deslocamento de servidoras/es para auxiliarem no atendimento desses casos. Entretanto, não se construiu um arquivo histórico com todas as validações realizadas, o que compromete uma análise mais aprofundada do período de outubro de 2011 a outubro de 2012. O mesmo se passou com as demais Superintendências Regionais, com exceção da SR Sul, que forneceu todos os pedidos de análise de validação dos recolhimentos, embora não tenha sido viável consultar todos eles.

Nota-se que o motivo que predomina em todas as unidades por Superintendências é “O Setor não dispõe de tempo/servidor para fazer o levantamento completo”, principalmente na região Nordeste, onde representa 70% do total. O segundo motivo mais citado em todas as regiões é de que “O arquivo das validações do Setor está incompleto”.

Chama a atenção que houve poucas as justificativas apontando que “não há arquivo das validações no Setor” e/ou que “o arquivo não dispõe de informações por sexo do/a segurado/a”. Observa-se assim, que embora não haja no INSS a obrigatoriedade de arquivamento dos pedidos de validação das contribuições das/os donas/os de casa, há muitas/os servidoras/es que adotam essa prática, o que é algo positivo. Certamente a ausência de confiança nos sistemas do MDS, que se contradizem em algumas situações, pode responder pela preocupação em documentar as informações consultadas nos sistemas nas ocasiões das validações ou invalidações dos recolhimentos.²³¹

Tabela 18 – Distribuição dos motivos de haver informações desconhecidas das/os donas/os de casa por Superintendência do INSS

Motivos	Superintendência									
	Nordeste	%	Norte-Centro-Oeste	%	Sudeste I	%	Sudeste II	%	Sul	%
O Setor não dispõe de tempo/servidor para fazer o levantamento completo	14	70,0%	8	57,1%	13	56,5%	9	42,9%	11	45,8%
O arquivo das validações do Setor está incompleto	4	20,0%	3	21,4%	9	39,1%	5	23,8%	6	25,0%
Não há arquivo das validações no Setor	-	-	3	21,4%	1	4,3%	5	23,8%	4	16,7%
O arquivo não dispõe de informações por sexo do/a segurado/a	2	10,0%	-	-	-	-	2	9,5%	3	12,5%
Total	20	100,0%	14	100,0%	23	100,0%	21	100,0%	24	100,0%

Elaboração: própria. Fonte: GEX/SAIS/INSS. NOTA: 1 - Houve Gerências que atribuíram mais de um motivo para a existência de informações desconhecidas. Os dados referem-se apenas àquelas unidades que deram justificativas à pesquisadora.

²³¹ A pesquisadora considera importante que houvesse a obrigatoriedade de arquivamento de todos os casos analisados para fins de salvaguardar não só as/os servidoras/es em caso de questionamento futuro de seu proceder na análise da validação dos recolhimentos previdenciários das/os donas/os de casa como, principalmente, as/os seguradas/os facultativas/os em situação de análises de pedidos de recursos administrativos, pois o arquivo das informações é sempre relevante para instrução processual.

Ressalta-se a importância do registro do sexo da contribuinte, para que se acompanhe a progressão do acesso à previdência social não só pelas donas de casa, mas também pelos donos de casa. Os casos de GEX sem arquivo do histórico de validações é preocupante sobretudo quando somado com os casos de arquivos incompletos. Deve-se pensar não apenas nos resultados trazidos na **Tabela 18**, que refletem apenas a situação daquelas/es que colaboram com a pesquisa também com tais justificativas à pesquisadora, mas principalmente nas diversas realidades do/a SAIS no Brasil que repercutem na ausência de registro. Entretanto, esses são coerentes com o excesso de serviço neste Setor, que dificulta o monitoramento das ações, bem como prejudicou, em alguns casos, a participação na pesquisa.

Diante de todas as dificuldades apresentadas, considera-se que a dedicação de tempo de servidores das GEX para o preenchimento do detalhado FCD demonstrou o reconhecimento das/os servidoras/es do INSS sobre a relevância da pesquisa²³², o que significa que as/os chefes dos/as SAIS apoiam iniciativas que visam referendar os problemas afetos aos rumos dos direitos das/os donas/os de casa de baixa renda no acesso à previdência social evidenciados na rotina diária, mas que ainda não haviam sido comprovados por uma pesquisa nacional tal como essa que se propôs a fazer. Diante disso, o próximo tópico versará sobre as dificuldades das/os donas/os de casa de baixa renda em terem sua condição de seguradas/os de baixa renda reconhecida pelo INSS devido aos critérios impostos pela Lei nº. 12.470/2011.

4.3 Panorama nacional da dificuldade de caracterização das/os donas/os de casa como seguradas/os facultativas/os de baixa renda: o elevado quantitativo de recolhimentos previdenciários não validados pelo INSS por motivos afetos ao CadÚnico

Para esse tópico, é feita inicialmente uma série histórica de pedidos de validação de recolhimentos das/os donas/os de casa de baixa renda da amostra estudada, bem como uma análise acerca de pedidos de validação deferidos e indeferidos. Posteriormente, são discutidos os motivos dos indeferimentos das análises de validações realizadas pelo INSS. Em seguida, busca-se identificar os principais tipos de benefícios solicitados pelas/os donas/os de casa de baixa renda. Faz-se uma análise buscando observar se as dificuldades entre mulheres e homens são as mesmas ou se diferenciam no acesso à previdência social com foco privilegiado sobre aquelas. Ressalta-se que, considerando que há um debate científico que

²³² Ressalta-se que, para algumas GEX do INSS, o preenchimento do FCD exigiu não apenas horas, mas dias de preenchimento, conciliados com todas as demandas de trabalho no INSS, razão pela qual a pesquisadora prestigia o retorno dos formulários obtidos.

considera que a identidade de gênero não é determinada pelo sexo, optou-se pelo uso do termo “sexo” ao invés do termo “gênero” nas tabelas e gráficos²³³. Além disso, sabe-se que essa é também uma forma padrão de organização de dados estatísticos.

Além disso, embora as SR tenham tido oficialmente a competência até março de 2013 para executarem as validações manuais, a SR Sul continuou ao longo daquele ano atendendo às demandas das Agências concentradas nas GEX que ainda não haviam organizado as condições necessárias para iniciarem essa atividade. Por isso, a amostra coletada pela pesquisadora tabulou dados dos meses de outubro de 2012 a novembro de 2013 desta SR. Ademais, será possível observar que alguns gráficos apresentam uma grande variação com a passagem do mês de março de 2013, devido só ter tido a SR Sul amostrada no ano de 2012.

Outra questão a se esclarecer é que duas Gerências Executivas (GEX Belo Horizonte, da SR Sudeste II e GEX Santa Maria, da SR Sul), por não disporem de dados anteriores a 2014, forneceram informações que janeiro e que se prolongaram até setembro desse ano²³⁴. Entretanto, apesar dessa importante contribuição, nas análises que serão empreendidas que especificam os meses, decidiu-se suprimir essas informações já que o período da pesquisa foi demarcado até março de 2014. Com essa decisão, buscou-se não gerar muitas distorções nos gráficos e tabelas, tais como as que ocorreram no ano de 2012. Entretanto, não foi possível excluir essas informações quando inseridas no FCD quanto ao total de casos por ano de motivos de indeferimentos de validação e de indeferimento de benefícios, bem como dos tipos de benefícios requeridos. Mas buscou-se inserir conclusões destas duas GEX mesmo com meses posteriores a março suprimidos.

A **Tabela 19** indica que essa pesquisa obteve informações sobre a existência de 13.515 pedidos de validação de recolhimentos de donas/os de casa de baixa renda²³⁵. Evidencia que as SR Nordeste e Sudeste I apresentaram a maior quantidade de pedidos de validação nesta pesquisa, respectivamente, com 3.799 e 3.751. Entretanto, se se considerar que esta última Superintendência é composta apenas por São Paulo, fica evidente que essa localidade concentra um maior quantitativo de donas/os de casa de baixa renda em termos proporcionais buscando o acesso à previdência social.

²³³ Conferir SAFFIOTI (2001).

²³⁴ A GEX Belo Horizonte informou um total de 425 pedidos de validação, dos quais apenas 7 (1,6%) foram de homens. A GEX Santa Maria, por sua vez, trouxe dados sobre 576 pedidos de validação, sendo 38 (6,6%) masculinos.

²³⁵ Ressalta-se que o pedido de validação pode se referir a uma ou mais contribuições previdenciárias que estarão sendo reconhecidas ou não pelo INSS; isto é, refere-se ao pleito de análise da validação das contribuições, independentemente da quantidade de contribuições em análise.

Tabela 19 – Distribuição do número de pedidos de validação de recolhimentos por sexo e Superintendência do INSS – out/2012 a mar/2014

Data	Pedidos de Validação de Recolhimentos Previdenciários							Total
	sexo		Superintendência					
	Feminino	Masculino	Nordeste	Norte-Centro-Oeste	Sudeste I	Sudeste II	Sul	
out-12	20	0	-	-	-	-	20	20
nov-12	48	1	-	-	-	-	49	49
dez-12	27	0	-	-	-	-	27	27
jan-13	35	0	-	-	-	-	35	35
fev-13	24	0	-	-	-	-	24	24
mar-13	694	10	234	60	142	191	77	704
abr-13	1 226	17	447	112	340	224	120	1 243
mai-13	942	16	216	113	276	221	132	958
jun-13	909	14	234	90	266	230	103	923
jul-13	924	20	271	101	233	189	150	944
ago-13	1 075	29	284	122	340	246	112	1 104
set-13	1 054	30	296	156	352	184	96	1 084
out-13	970	28	300	141	306	174	77	998
nov-13	1 157	31	330	147	344	266	101	1 188
dez-13	798	21	218	56	244	168	133	819
jan-14	943	27	228	72	270	217	183	970
fev-14	1 246	28	377	92	350	249	206	1 274
mar-14	1 124	27	364	96	288	234	169	1 151
Total	13 216	299	3 799	1 358	3 751	2 793	1 814	13 515

Elaboração: própria. Fonte: GEX/SAIS/SR Sul/INSS.

Chama atenção que a SR Sudeste II é terceira com mais pedidos de validação, totalizando 2.793 casos, de modo que em uma análise por região do país e não por Superintendência do INSS, pode-se afirmar que as/os donas/os de casa do sudeste do país foram as/os que mais se submeteram ao processo de validação manual na amostra estudada. A SR Norte-Centro-Oeste é a que apresentou o menor quantitativo de validações, totalizando 1.358 pedidos, e ficando atrás da SR Sul, da qual se pôde obter informações sobre 1.814 pedidos de validação.

Ressalta-se que quando se analisa a quantidade de pedidos de validação obtidos para esta amostra de pesquisa, deve-se atentar para o quantitativo de contribuições efetuadas nas regiões do país sobre 5% do salário mínimo, o que foi trazido pela Tabela 13 do Capítulo 7. Dessa forma, observa-se coerência no fato de que as regiões que mais efetuaram contribuições previdenciárias no período demarcado foram na mesma sequência aquelas que mais apresentaram pedidos de validação na amostra estudada, a saber: região Sudeste (reunindo SR

Sudeste I e SR Sudeste II), a SR Nordeste, a SR Sul e Norte-Centro-Oeste²³⁶. Analisando-se apenas por Superintendência, a SR Nordeste lidera o quantitativo de pedidos de validação.

Chama a atenção que apenas 299 pedidos de validação decorreram de contribuições feitas por homens. Mas há que se considerar também as dimensões do machismo, que desfavorecem o reconhecimento dos homens como “donos de casa”, inibindo o potencial de direitos previdenciários ao qual poderiam disfrutar.

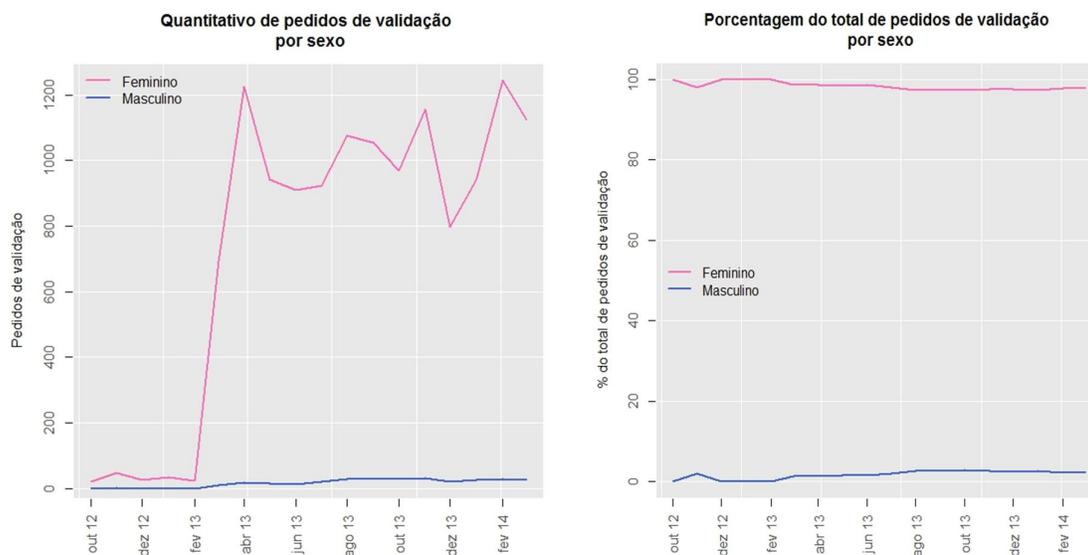
Em algumas GEX, observou-se que não houve nenhum pedido de validação de recolhimentos de “donos de casa”, como foi o caso da GEX Campo Grande (da SR Norte-Centro Oeste), que embora não esteja contemplada na tabela anterior, pelos motivos já expostos sobre *contribuições válidas*, auxiliam na análise das desigualdades de gênero que são visíveis também no baixo acesso dos homens do Plano Baixa Renda à previdência social. Para essa Gerência, foram identificados, em 2013, 560 pedidos de validação e, em 2014, de janeiro a setembro, um total de 592 processos de mulheres. Para o mesmo período, a GEX Belo Horizonte informou um total de 425 pedidos de validação, dos quais 7 (1,6%) foram de homens. A GEX Santa Maria, por sua vez, trouxe dados sobre 576 pedidos de validação, sendo 38 (6,6%) masculinos. Vê-se que as desigualdades de gênero e o acesso à alíquota reduzida se manifestam diferentemente entre as regiões do país.

O **Gráfico 3** apresenta a série histórica do quantitativo de solicitações de pedidos de validação de recolhimentos no período do estudo para a amostra da pesquisa organizados por sexo, reforçando a identificação do baixo quantitativo de homens. Além disso, revela que, após o mês de abril de 2013, a quantidade de pedidos de validação por sexo permaneceu constante com algumas oscilações, não apresentando tendências de crescimento. Comprovou-se, portanto, o que o conhecimento da divisão sexual do trabalho já indicava: o trabalho não remunerado é uma ocupação, sobretudo das mulheres, tendo ocorrido maior participação delas em todos os meses no total de pedidos, sendo que em alguns chegou a quase 100%.

A queda de pedidos, em dezembro de 2013, por sua vez, provavelmente pode ser explicada por férias de servidoras/es e recessos de fins de ano, o que interfere nas ofertas de agendamentos de benefícios nas APS e, portanto, nos pedidos de validação. Ademais, é possível considerar que o aumento de pedidos em 2014 deva-se à maior disponibilidade das GEX para fornecer informações à pesquisa por se tratar de um período mais recente, prejudicando a convicção de que nesses meses tenha surgido uma demanda maior.

²³⁶ No que tange às contribuições previdenciárias, a região Centro-Oeste teve mais contribuições sobre o Plano Baixa Renda do que a região Norte.

Gráfico 3 – Quantitativo e porcentagem de pedidos de validação de recolhimentos contemplados por sexo – out/2012 a mar/2014



Elaboração: própria. Fonte: GEX/SAIS/SR Sul/INSS. NOTA: O enorme crescimento em março de 2013 é consequência de existir apenas a unidade da SR Sul amostrada no ano de 2012.

Diante do exposto, faz-se necessário analisar os resultados dos pedidos das/os donas/os de casa de baixa renda julgados manualmente pelo INSS. Nesse sentido, a **Tabela 20** indica que as unidades do INSS amostradas na pesquisa forneceram informações sobre 4.890 análises deferidas de pedidos de validação de recolhimentos no período de outubro de 2012 a março de 2014. Desse total, apenas 73 (1,49%) decorreram de pedidos masculinos.²³⁷

A SR Sudeste I foi a Superintendência que apresentou o maior quantitativo de pedidos de validação deferidos com um total de 1.511 casos favoráveis. Em segundo lugar, se destacou a SR Sudeste II, posteriormente, a SR Nordeste, SR Sul e, por último, a SR Norte-Centro-Oeste com apenas 470 deferimentos. Chama a atenção que só o estado de São Paulo tenha sido responsável por mais pedidos de validação deferidos do que a SR Sul e SR Norte-Centro-Oeste juntas. Analisando por região do país, o Sudeste foi responsável por aproximadamente 55% do total de pedidos de validação deferidos. Ao longo dos anos, observa-se que houve 36 pedidos deferidos nos meses de outubro a dezembro de 2012, 3.550 pedidos de janeiro a dezembro de 2013 e 1.304 casos nos três primeiros meses de 2014.

²³⁷ É provável que tenha havido mais situações de análises deferidas no conjunto das unidades abrangidas por esta pesquisa, uma vez que houve casos de coleta de dados por amostragem para o preenchimento do FCD desta pesquisa.

Tabela 20 – Distribuição do número de pedidos de validação de recolhimentos das/os donas/os de casa deferidos por sexo e Superintendência – out/2012 a mar/2014

Data	Pedidos de Validação Deferidos							Total
	sexo		Superintendência					
	Feminino	Masculino	Nordeste	Norte-Centro-Oeste	Sudeste I	Sudeste II	Sul	
out/12	8	0	-	-	-	-	8	8
nov/12	16	0	-	-	-	-	16	16
dez/12	12	0	-	-	-	-	12	12
jan/13	15	0	-	-	-	-	15	15
fev/13	6	0	-	-	-	-	6	6
mar/13	219	3	32	17	57	78	38	222
abr/13	424	4	107	29	146	91	55	428
mai/13	325	2	54	31	97	78	67	327
jun/13	355	3	59	31	108	104	56	358
jul/13	313	2	59	27	90	75	64	315
ago/13	381	5	51	52	132	99	52	386
set/13	393	11	92	57	135	80	40	404
out/13	356	5	82	41	129	80	29	361
nov/13	422	9	68	69	129	117	48	431
dez/13	292	5	61	20	86	75	55	297
jan/14	371	8	58	17	131	96	77	379
fev/14	464	9	81	38	148	104	102	473
mar/14	445	7	97	41	123	96	95	452
Total	4 817	73	901	470	1 511	1 173	835	4 890

Elaboração: própria. Fonte: GEX/SAIS/SR Sul/INSS.

No que tange especificamente ao total de análises de validação de recolhimentos indeferidas, a **Tabela 21** indica um total de 8.080 pedidos invalidados, o que é um dado exorbitante e que reclama a atenção dos poderes públicos sobre o excesso de exigências para que as/os donas/os de casa possam contribuir pela alíquota reduzida. Impressiona constatar que a SR Nordeste, que é aquela que vem demonstrando crescimento no número de contribuintes de baixa renda, abrangeu o maior quantitativo (2.891) de pedidos não validados.

Tabela 21 – Distribuição do número de pedidos de validação de recolhimentos das/os donas/os de casa indeferidos por sexo e Superintendência – out/2012 a mar/2014

Data	Pedidos de Validação Indeferidos							Total
	sexo		Superintendência					
	Feminino	Masculino	Nordeste	Norte-Centro-Oeste	Sudeste I	Sudeste II	Sul	
out-12	12	0	-	-	-	-	12	12
nov-12	32	1	-	-	-	-	33	33
dez-12	15	0	-	-	-	-	15	15
jan-13	20	0	-	-	-	-	20	20
fev-13	18	0	-	-	-	-	18	18
mar-13	470	7	202	43	78	115	39	477
abr-13	766	13	340	83	155	136	65	779
mai-13	573	14	161	83	135	143	65	587
jun-13	511	9	175	58	115	125	47	520
jul-13	579	18	211	74	112	114	86	597
ago-13	655	22	233	70	168	147	59	677
set-13	584	14	204	59	175	104	56	598
out-13	566	24	219	100	128	95	48	590
nov-13	706	20	262	78	184	149	53	726
dez-13	437	10	155	35	89	91	77	447
jan-14	541	18	168	55	111	119	106	559
fev-14	732	18	284	54	164	144	104	750
mar-14	655	20	277	55	122	147	74	675
Total	7 872	208	2 891	847	1 736	1 629	977	8 080

Elaboração: própria. Fonte: GEX/SAIS/SR Sul/INSS.

Além da discussão sobre deferimentos e indeferimentos de pedidos de validação, deve-se atentar para os casos *parcialmente* validados. A pesquisadora teve ciência dessa possibilidade por ocasião da consulta a pedidos de validação encaminhados por algumas GEX e em decorrência dos retornos dos FCD que continham observações a esse respeito. Essa situação não havia sido prevista inicialmente, porque a pesquisadora se baseou em normativas do INSS que divulgam o formulário específico utilizado pelo órgão, que dispõe apenas das opções conclusivas da análise de validação, a saber: “validado” e “não validado”.²³⁸

As validações parciais podem ocorrer, porque é possível constatar que a/o dona/o de casa preencheu os requisitos da Lei nº. 12.470/2011 apenas por um determinado período, que nem sempre coincide com o total de meses em que houve contribuições ao INSS²³⁹. Isso é

²³⁸ O formulário utilizado para análise da validação das contribuições foi divulgado nos anexos do Memorando-Circular nº. 12/DIRBEN/INSS, de 1º/6/12, bem como do Memorando-Circular nº. 22/DIRBEN/INSS, de 31/7/2012 e no Memorando-Circular nº. 26/DIRBEN/INSS, de 26/9/2012.

²³⁹ Para exemplificar, pode-se tomar a situação de uma dona de casa que tenha começado a contribuir com o INSS em janeiro de 2013, mas só tenha sido inscrita no CadÚnico em abril de 2013 e tenha solicitado um benefício previdenciário em janeiro de 2014. Nesse caso, a análise do INSS considerará como válidas apenas as

especialmente preocupante quando o benefício pleiteado exige um tempo de carência mínima para a qual a/o dona/o de casa não conseguirá atender por ter tido recolhimentos invalidados.

Diante da descoberta dessa situação de recolhimentos parcialmente validados, foram solicitadas informações às GEX que forneceram dados à pesquisa, para saber como lidaram com tais situações no preenchimento do FCD. Nem todas as GEX deram retorno desse questionamento até o prazo de conclusão desta pesquisa, mas do total de 16 respostas obtidas, 1 (uma) Gerência afirmou que não houve nenhum caso parcialmente validado, 14 disseram que os casos foram tratados como validados, 1 (uma) afirmou que não incluiu os casos parcialmente validados nem como “validados” ou “invalidados” por considerar que não se enquadrariam de forma plena em nenhuma dessas classificações, mas apenas no quesito que questionava acerca do total de pedidos de validação. A partir desse raciocínio, o somatório de análises de validação deferidas e indeferidas não deveria ser necessariamente equivalente ao total de pedidos de validação que surgiram no período demarcado pela pesquisa. Entretanto, a intenção inicial da pesquisadora era de que tais dados fossem correspondentes.

Situação semelhante ocorreu com outra GEX que não inseriu o resultado final da análise da validação de processo que estava com pendências administrativas nas APS de origem em decorrência de vínculo empregatício em aberto em nome da dona de casa, sendo este um possível motivo de indeferimento da validação que se encontra implícito na Lei nº. 12.1470/2011 devido à exigência de que as/os contribuintes estejam exclusivamente dedicadas/os ao trabalho doméstico não remunerado. Dessa forma, a presença de vínculos trabalhistas não encerrados nos sistemas operacionais do INSS pode ser indicativa de que as donas/os de casa exercem atividade remunerada. Entretanto, segundo opiniões apresentadas por colaboradoras/es da pesquisa conforme a experiência cotidiana, a situação de “vínculos em aberto” decorre, na maioria das vezes, da ausência da comunicação pela empresa ao INSS da data fim da atividade das/os seguradas/os²⁴⁰.

Em decorrência do que foi exposto há pouco, enquanto foram identificados 13.515 pedidos de validação na amostra da pesquisa, obtiveram-se dados de 4.890 pedidos deferidos e 8.080 indeferidos, restando dúvidas sobre o resultado de 545 pedidos²⁴¹. Todavia, supõe-se

contribuições iniciadas no mês de abril de 2013, que corresponde ao momento em que a dona de casa passou a cumprir os critérios de elegibilidade. Ou seja, nesse caso, a análise do INSS resultaria em uma validação parcial dos meses de abril de 2013 a janeiro de 2014, completando 10 contribuições validadas.

²⁴⁰ Não são raros os casos de empresas que não fazem a comunicação ao INSS da saída de seus empregados, mas é possível que as/os donas/os de casa comprovem a desvinculação do emprego pela Carteira de Trabalho ou outros mecanismos que até mesmo o INSS pode se valer, tal como o de visita de servidoras/es à empresa.

²⁴¹ A princípio, a pesquisadora havia pensado em organizar o Formulário de Coleta de Dados de um modo em que as GEX teriam que contabilizar os totais, entretanto, descartou-se essa opção, uma vez que poderia representar um dispêndio maior de tempo no preenchimento e desestimular a participação na pesquisa. Contudo,

que os dados faltantes correspondam, em alguma medida, ao quantitativo de recolhimentos parcialmente validados e de processos aguardando decisão final sobre a análise da validação dos recolhimentos. Porém, outras razões explicam divergências ou informações incompletas no FCD, tais como a indisponibilidade de tempo das/os servidoras/es para tabular todos os dados solicitados (conforme foi abordado sobre a escassez de recursos humanos no/a SAIS); ausência parcial ou completa de informação pelas/os colaboradoras/es da pesquisa sobre quesitos do FCD e falhas na contagem dos casos²⁴².

A maioria das GEX não soube dizer o total em números absolutos de casos parcialmente validados, uma vez que essa informação não havia sido solicitada previamente no FCD. Todavia, algumas informaram, pela experiência que tiveram no preenchimento do formulário, a impressão sobre a frequência com que surgiram casos de validações parciais. Nesse sentido, a **Tabela 22** indica a incidência de validações parciais nas GEX com *contribuições válidas* para a pesquisa²⁴³, demonstrando que foram registrados mais casos de validações entre a situação de pouca e média frequência de validações parciais, o que atesta que é algo a se considerar na análise do acesso das/os donas/os de casa de baixa renda à previdência social, embora não de forma alarmante. De qualquer forma, sinaliza que é preciso relativizar os resultados sobre as validações deferidas, uma vez que houve GEX do estudo que contiveram casos que lograram o reconhecimento parcial das contribuições realizadas. Assim, preocupa o fato de que sendo menor o quantitativo de pedidos deferidos, ainda haja ressalvas a se fazer sobre os casos deferidos pela possibilidade de validação parcial.

solicitou-se posteriormente que as GEX efetuassem verificações nos dados repassados, tendo a pesquisadora recebido algumas retificações de formulários, mas houve GEX que apesar de terem reconhecido os erros cometidos não conseguiram repará-los.

²⁴² Sobre as falhas na contagem dos casos, a pesquisadora conferiu todos os FCD preenchidos e, nos casos em que a soma de deferidos e indeferidos era inferior ao total de pedidos, foram corrigidos. Entretanto, quando o total de pedidos de validação era superior à soma de deferidos e indeferidos, manteve-se o quantitativo apontado devido aos casos parcialmente validados e conhecimento de que não foram informados os resultados finais de todos os pedidos surgidos no período demarcado pela pesquisa. Ressalta-se que a pesquisadora não teve tempo para a aplicação de pré-teste, uma vez que apenas em setembro de 2014 conseguiu autorização da Diretoria de Benefícios do INSS e licença-capacitação para a realização desta pesquisa. O fato de que o preenchimento do FCD demandaria tempo constituiria um agravante para a aplicação de pré-teste sem comprometimento do cronograma da pesquisa disponível.

²⁴³ As amostras consultadas pela pesquisadora também constam na Tabela 22, exceto no que tange à SR Sul, em que não surgiram casos parcialmente validados na análise da época em que essa unidade detinha a responsabilidade pela análise da validação dos recolhimentos.

Tabela 22 – Frequência com que surgiram resultados de análise de recolhimentos parcialmente validados nas Gerências Executivas com contribuições válidas para o estudo

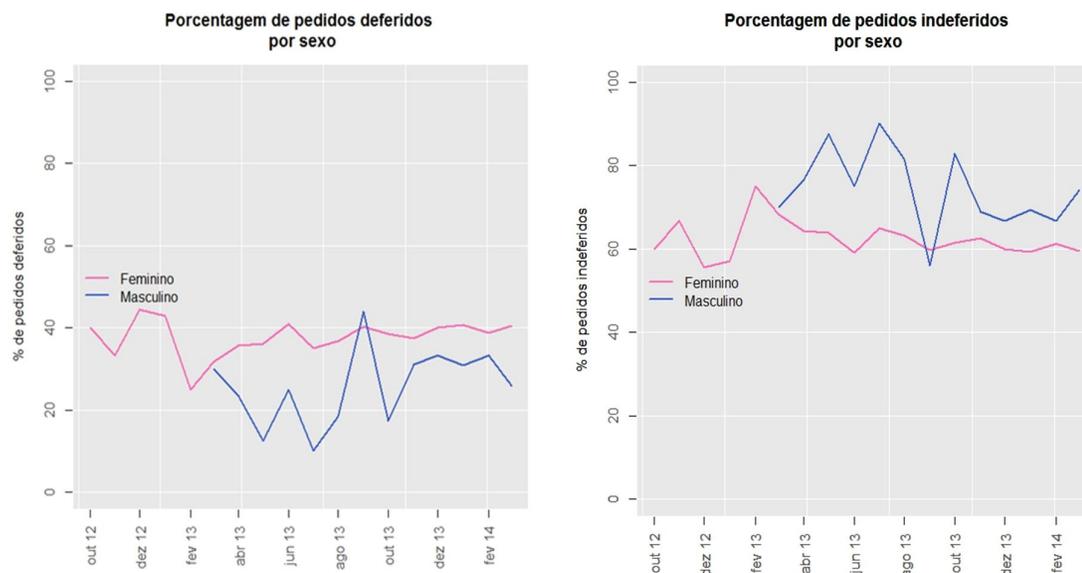
Frequência de validações parciais	Superintendência					Total
	Nordeste	Norte-Centro-Oeste	Sudeste I	Sudeste II	Sul	
Nenhuma	-	1	1	-	1	3
Pouca	-	-	2	2	4	8
Média	2	-	3	3	-	8
Grande	1	-	-	1	1	3
Desconhecida	-	-	-	-	-	17
Total	3	1	6	6	6	39

Elaboração: própria. Fonte: GEX/SAIS/SR Sul/INSS.

Diante do que vem sendo exposto, a fim de obtenção dos percentuais de deferimentos e indeferimentos de pedidos de validação por sexo, a pesquisadora adotou como total não o quantitativo de pedidos de recolhimentos informados no período demarcado pela pesquisa, mas o total da soma de deferidos e indeferidos. Assim, o **Gráfico 4** aponta na gravura (A) que os casos de recolhimentos validados foram percentualmente maiores para as mulheres em quase todos os meses em comparação aos homens. Ou seja, além de haver poucos donos de casa e contribuintes, menos ainda são aqueles que obtêm recolhimentos validados.

O mês em que houve maior aprovação na análise de pedidos masculinos foi setembro de 2013, mas em número absoluto correspondeu a apenas 11 casos. O percentual de indeferimentos de pedidos masculinos atingiu mais de 80% em agosto de 2013. Entretanto, observou-se um percentual elevado de, no mínimo, 60% de indeferimentos, independentemente do sexo, desde outubro de 2012 até março de 2014 na maioria dos meses. Em outras palavras, constata-se que no período demarcado pela pesquisa cerca de 40% das donas de casa tiveram as análises de pedidos de validação de recolhimentos previdenciários deferidas, sendo que esse percentual é ainda menor analisando-se individualmente alguns meses. No caso dos “donos de casa”, observam-se percentuais de deferimentos ainda menores, em alguns casos atingindo menos de 20%.

Gráfico 4 – Comparativo da porcentagem de pedidos de recolhimentos de donas/os de casa de baixa renda deferidos e indeferidos por sexo -- out/2012 a mar/2014



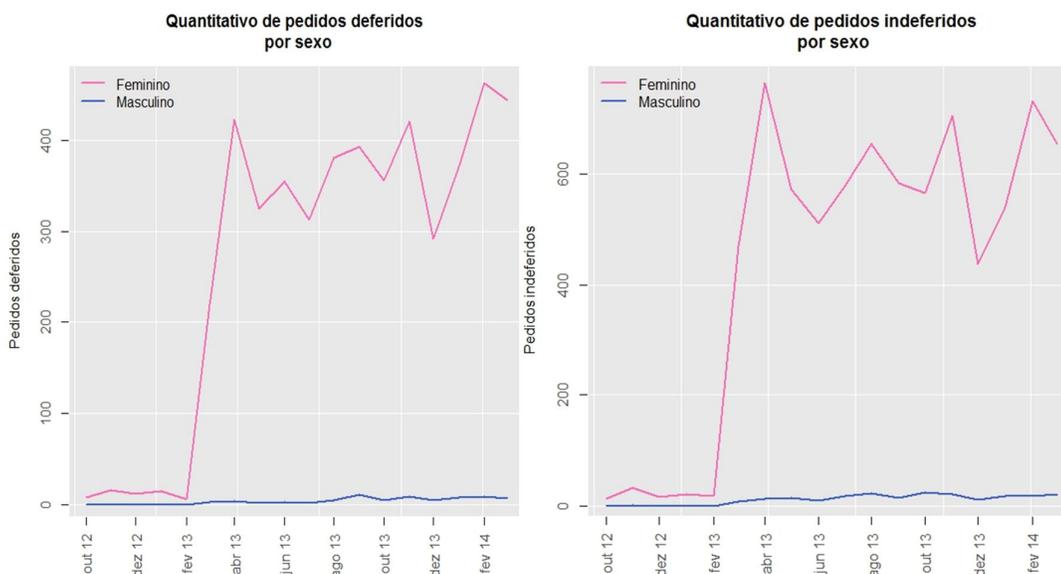
Elaboração: própria. Fonte: GEX/SAIS/SR Sul/INSS.

O **Gráfico 5** também reforça o entendimento de que a maioria dos resultados das análises de pedidos de validação dos recolhimentos das/os donas/os de casa da amostra do estudo foram indeferidos pelo INSS conforme revela o comparativo de deferimentos e indeferimentos em números absolutos. Verifica-se, por exemplo, pela distribuição mensal do resultado das validações que o mês com maior número de deferimentos de pedidos foi fevereiro de 2014 com mais de 400 casos. Entretanto, se observa que nesse mesmo mês houve mais de 600 indeferimentos. Ou seja, no período demarcado pelo estudo, mensalmente, há mais pedidos indeferidos do que deferidos, apontando que são mais reduzidas as chances de se obter aprovação na análise da validação do INSS.

No período de outubro de 2012 a novembro de 2013 abrangido na amostra exclusivamente em relação à SR Sul (tomada nesse caso específico como uma única unidade do INSS), foram identificados 70 pedidos de recolhimentos deferidos contra 122 indeferidos do total de 192 resultados consultados. Portanto, também esses pedidos tiveram um índice de indeferimentos elevado (63,54%) e semelhante aos encontrado no Gráfico anterior²⁴⁴

²⁴⁴ De todos os pedidos conferidos da SR Sul, apenas um foi de *dono* de casa, referente ao mês de novembro de 2012. Além disso, quando se analisa apenas os casos compreendidos entre os meses de outubro de 2012 a dezembro de 2012, onde os gráficos de toda esta Dissertação contêm apenas da SR Sul, foi consultado um total de 96 pedidos de validação, sendo que 36 foram deferidos e 59 indeferidos, indicando, portanto, um percentual semelhante de 61,45% de pedidos de validação negados.

Gráfico 5 – Comparativo do quantitativo de pedidos de recolhimentos de donas/os de casa de baixa renda deferidos e indeferidos por sexo – out/2012 a mar/2014



Elaboração: própria. Fonte: GEX/SAIS/SR Sul/INSS.

A **Tabela 23**, a seguir, aponta que, no conjunto de pedidos de validação de recolhimentos tomados anualmente, constata-se, porém, que houve um aumento de 2,63% no quantitativo de recolhimentos deferidos de 2013 para 2014. Entretanto, esse percentual ainda é tímido considerando-se a quantidade de donas/os de casa que estão sendo prejudicadas/os pelos critérios impostos pela Lei nº. 12.470/2011 e operacionalizados conjuntamente pelo INSS e MDS. Por outro lado, reconhece-se que esse dado de redução progressiva nos indeferimentos pode ser indicativo do maior esclarecimento junto às/aos seguradas/os sobre as condições para contribuição sobre 5% do salário mínimo. De acordo com os resultados obtidos, o percentual de pedidos de validação deferidos para as/os donas/os de casa em 2012, 2013 e 2014 foi de 37,50%, 37,03% e 39,66%, respectivamente. Em uma análise por sexo, nota-se que o percentual de deferimento aumentou sobretudo para as mulheres, tendo sido de apenas 0,22% a majoração dos recolhimentos masculinos de 2013 para 2014.

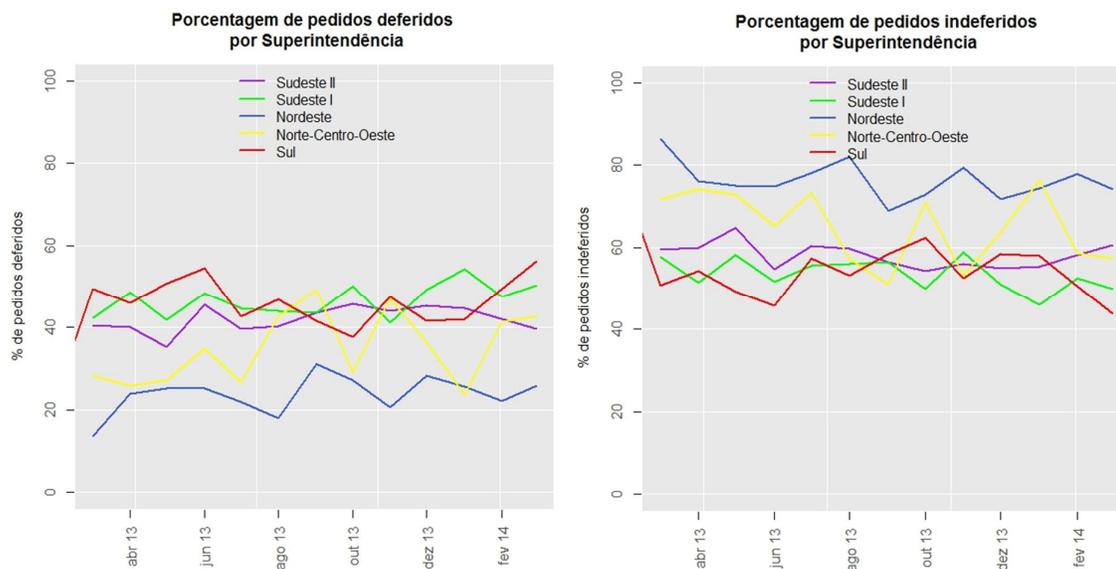
**Tabela 23 – Distribuição anual do resultado total da validação dos recolhimentos
– out/2012 a mar/2014**

Resultado dos pedidos de validação		Ano					
		2012	%	2013	%	2014	%
Deferido	Feminino	36	37,50%	3 501	36,52%	1 280	38,93%
	Masculino	0	0,00%	49	0,51%	24	0,73%
Indeferido	Feminino	59	61,46%	5 885	61,39%	1 928	58,64%
	Masculino	1	1,04%	151	1,58%	56	1,70%
Total		96	100%	9 586	100%	3 288	100%

Elaboração: própria. Fonte: GEX/SAIS/SR Sul/INSS.

O **Gráfico 6** faz um comparativo por Superintendência da porcentagem de pedidos de validação deferidos e indeferidos no período demarcado pela pesquisa. Como se pode observar, a região Sudeste e Sul do país apresentaram, respectivamente, os melhores resultados.

Gráfico 6 – Comparativo da porcentagem de pedidos de recolhimentos deferidos e indeferidos por Superintendência -- out/2012 a mar/2014



Elaboração: própria. Fonte: GEX/SAIS/SR Sul/INSS.

Evidencia-se também que a Região Nordeste, apesar do grande número de contribuintes e de pedidos de validação, é uma localidade em que percentualmente há mais indeferimentos, na ordem de quase 80%, na maioria dos meses da pesquisa. Isso é grave, sobretudo considerando que a região do país onde se situa um grande número de mulheres em

situação de pobreza e que têm se esforçado para contribuir sobre a alíquota reduzida. Além disso, a SR Norte-Centro-Oeste é a segunda com maior percentual de indeferimentos, o que também é inquietante, sobretudo por causa dos baixos indicadores sociais da região Norte do país que deveriam ensejar maior proteção social às/aos donas/os de casa.

Os dados apresentados revelam que a lógica do seguro social, que está sendo atravessada por critérios de renda e entraves burocráticos, tem prejudicado o reconhecimento dos direitos das/os donas/os de casa de baixa renda em todas as regiões do país, embora de forma mais acentuada no Nordeste. Nesse cenário, deve-se considerar que a tão grande luta das donas de casa para o acesso à proteção social está enfrentando barreiras mesmo quando se efetuam contribuições previdenciárias.

Segundo Ammann (2013, p.114), que faz um estudo sobre as desigualdades regionais do país, “o rendimento total médio das famílias da zona urbana (R\$ 3.000,00) é mais de duas vezes superior ao das famílias rurais (R\$ 1.482,00), embora a renda não monetária oriunda da produção para consumo próprio dos bens agrícolas [...] esteja incluída no cálculo total”. É importante ter isso em consideração para se analisar a situação da região Nordeste e também Norte do país, que apresentam uma quantidade maior de estados com características rurícolas. Embora haja, portanto, mais mulheres em situação de baixa renda nessas regiões, questiona-se o elevado percentual de invalidações de contribuições identificado no **Gráfico 6**, o que incita à investigação dos principais motivos de indeferimentos das análises das validações no país.

Os motivos que causam indeferimento da validação dos recolhimentos previdenciários foram elencados na **Tabela 24** no que tange ao período demarcado na pesquisa com base nas condições que contrariam o disposto na Lei nº. 12.470/2011 e nas respostas fornecidas pelas/os colaboradoras/es da pesquisa²⁴⁵. Inicialmente, porém, cabe esclarecer sobre a possibilidade de um pedido de recolhimento ser indeferido por mais de um motivo, quando as/os donas/os de casa descumprem mais de um requisito legal²⁴⁶. Apesar disso, teve-se conhecimento de que cinco GEX elegeram um motivo principal quando se depararam com resultados de não validação que continham mais de um motivo de indeferimento²⁴⁷. Embora a intenção inicial era de que só fossem apresentados motivos de indeferimento para os casos de

²⁴⁵ Nota-se que o total de motivos observado no ano de 2012 foi substancialmente menor do que os anos de 2013 e 2014. Isso porque, para esse período, somente foram coletadas informações junto à SR Sul e compreendeu apenas os meses de outubro a dezembro de 2012. De mesmo modo, 2013 foi o ano que apresentou maior número de motivos de indeferimento, pois foi o único dos três anos que teve informação obtida ao longo de 12 meses.

²⁴⁶ Desse modo, os motivos de indeferimentos de validações não correspondem necessariamente ao total de pedidos de validação indeferidos.

²⁴⁷ Trata-se de três GEX da SR Sudeste I e duas da SR Sudeste II. Admite-se a possibilidade de que outras tenham adotado raciocínio semelhante.

validação totalmente indeferidos, houve uma GEX da SR Sudeste II que apontou motivos para os casos de validações parciais²⁴⁸.

Considerando os totais anuais, é notório na **Tabela 24**, a seguir, que o motivo de indeferimento predominante em todos os anos considerados foi “Requerente com renda pessoal no CadÚnico”, que representa cerca de 49% do total das donas de casa, em 2012, e 68% das/os contribuintes em 2013 e também em 2014. Diante disso, se, na amostra estudada, foi identificado que a maioria do público-alvo da Lei nº. 12.470/2011 dispõe de renda pessoal, significa que os valores registrados no CadÚnico se enquadravam na definição de “renda” do Decreto nº. 6.135/2007. Entretanto, cabe recuperar que os recursos financeiros de doação – como “ajuda de terceiros”, por exemplo – são (absurdamente) considerados como “renda” pelo CadÚnico, inclusive o BPC, embora excluídos outros auxílios assistenciais²⁴⁹. Mas por que exigir que as/os donas/os de casa sejam tão miseráveis que não possam receber ajuda de terceiros caso queiram ser consideradas/s seguradas/os da previdência social?

Quando se analisa a situação das/os donas/os de casa, é bem provável que sobrevivam, em sua maioria, exatamente com a ajuda de familiares e de terceiros, uma vez que não dispõem de rendimentos do trabalho não remunerado que desempenham e que é essencial para a reprodução social da família. Além disso, se não fosse pela ajuda de outros, como conseguiriam contribuir com a previdência social? Caso tivesse sido possível identificar a origem da renda apresentada pelas/os donas/os de casa de baixa renda, se fossem registradas no resultado final das análises dos pedidos de recolhimento feitas pelo INSS ou extraídas por sistemas do MDS, poder-se-ia por à prova essa hipótese²⁵⁰.

²⁴⁸ É possível que outras GEX tenham feito o mesmo procedimento.

²⁴⁹ No Capítulo 3, foi feita discussão mais aprofundada sobre a interpretação do conceito de “renda”.

²⁵⁰ Conforme apresentado no início deste Capítulo 4, os registros das informações sobre as/os donas/os de casa no formulário padrão para análise dos recolhimentos previdenciários contemplam poucas informações, sobretudo indicando os dados do benefício e o resultado sobre a validação ou não das contribuições com o respectivo motivo. Considerando que a informação sobre a origem da renda pessoal no CadÚnico não faz parte deste formulário de análise da validação, a pesquisadora não solicitou essa informação. Nos casos levantados por essa pesquisa, apenas quando se referia a divergências entre os dados do CadÚnico com os sistemas do INSS foi possível perceber alguns exemplos de renda em nome das/os contribuintes do Plano Baixa Renda, como o recebimento de pensão alimentícia. Diante disso, a pesquisadora buscou informações sobre a origem da renda familiar das mulheres com até dois salários mínimos de renda mensal no CadÚnico para identificar, dentro da demanda potencial das donas de casa, qual a principal origem da renda. Entretanto, não se conseguiu obter essa informação junto ao MDS por diversas dificuldades encontradas pela pesquisadora que também incluem entraves burocráticos desse órgão.

Tabela 24 – Distribuição dos motivos de indeferimentos de validação de recolhimentos das/os donas/os de casa de baixa renda por sexo – 2012/2014

Motivo de indeferimento	sexo	Ano					
		2012	%	2013	%	2014	%
Requerente com renda pessoal no CadÚnico	Feminino	30	49,18%	4 060	67,10%	1 475	66,23%
	Masculino	-	-	78	1,29%	40	1,80%
Requerente não cadastrado no CadÚnico	Feminino	12	19,67%	561	9,27%	174	7,81%
	Masculino	1	1,64%	16	0,26%	11	0,49%
Requerente com data de cadastro/atualização superior a dois anos no CadÚnico	Feminino	6	9,84%	532	8,79%	152	6,83%
	Masculino	-	-	7	0,12%	4	0,18%
Requerente possuía vínculo empregatício em aberto	Feminino	7	11,48%	349	5,77%	163	7,32%
	Masculino	-	-	21	0,35%	9	0,40%
Requerente com renda familiar superior a dois salários mínimos	Feminino	5	8,20%	280	4,63%	148	6,65%
	Masculino	-	-	13	0,21%	7	0,31%
Requerente não efetuou recolhimentos ao INSS	Feminino	-	-	56	0,93%	25	1,12%
	Masculino	-	-	3	0,05%	1	0,04%
Divergência entre a renda informada no CadÚnico Sistema do INSS	Feminino	-	-	18	0,30%	1	0,04%
	Masculino	-	-	1	0,02%	-	-
Outro motivo	Feminino	-	-	54	0,89%	17	0,76%
	Masculino	-	-	2	0,03%	-	-
Total		61	100,00%	6 051	100,00%	2 227	100,00%

Elaboração: própria. Fonte: GEX/SAIS/SR Sul/INSS. NOTA: Além de dados do período demarcado pela pesquisa, a Tabela inclui motivos de indeferimentos dos meses de abril a setembro de 2014 das GEX Belo Horizonte (270) e Santa Maria (376) por terem sido apresentados de forma mesclada aos totais dos meses de janeiro a março de 2014.

Entretanto, as/os responsáveis dos/as SAIS corroboram nessa direção, uma vez que houve muitas/os servidoras/es do INSS que disseram que é muito comum indeferirem pedidos em que detectam que a renda das/os contribuintes advém de doações e que muitas vezes sejam de valores irrisórios. Foi manifestada a insatisfação dessas/es profissionais em relação a isso, que discordam de terem que invalidar tais recolhimentos, mas que o fazem porque assim determina a legislação e a interpretação que vem sendo dada a ela pelo MPS e normativas legais do INSS. Considerando, portanto, a experiência relatada nas observações dos FCDs e as manifestações inflamadas recebidas por e-mails, observou-se que grande parte da adesão daquelas/es chefes a esta pesquisa decorreu do sentimento de que a maioria das/os donas/os de casa está sendo injustiçada pelas atuais exigências legais.

O segundo motivo de indeferimento que se destacou por ocorrer em 775 pedidos de validação foi o de “Requerente não cadastrado no CadÚnico”. Para o ano de 2012, esse

motivo teve representatividade de aproximadamente 21% do total observado nesse ano. Considera-se que a frequência desse motivo, sobretudo em 2012, decorra do fato de que a Lei nº. 12.470/2011 ainda era muito recente, podendo haver mais desconhecimento sobre a exigência de inscrição no CadÚnico. Para os anos de 2013 e 2014, esse motivo também teve uma representatividade considerável, aproximadamente 10% e 8% do total respectivamente.

Ressalta-se que o terceiro motivo mais frequente foi o relativo à “Requerente com data de cadastro/atualização superior a dois anos no CadÚnico”, que apresentou aproximadamente 10% das causas de indeferimento, em 2012, 9%, em 2013, e 7% em 2014. Observa-se que a queda percentual de indeferimento por esse motivo, sobretudo em 2014, pode revelar aprimoramentos na socialização de informações ao público do Plano Baixa Renda, bem resultados de intervenções do MDS como atualizações dos dados para recadastramento do Programa Bolsa Família. Mas não é pouco considerar que só na amostra de pesquisa um total de 701 donas/os de casa tiveram os direitos previdenciários prejudicados por esse motivo.

Conforme discutido anteriormente, as limitações do CadÚnico e da CECAD de não dispor de um registro histórico das atualizações dos dados das/os inscritas/os prejudicam muito o reconhecimento dos direitos previdenciários das/os donas/os de casa, uma vez que o INSS adota como referência a data da última atualização, que é a que se encontra disponível nestes sistemas.²⁵¹ Uma validação que se poderia ter a chance de, na melhor das hipóteses, ser parcial, devido a períodos inelegíveis, pode se converter em total invalidação por ausência de informações pretéritas neste sistema do governo federal.

Constata-se, portanto, que os três principais motivos de indeferimento dos recolhimentos previdenciários das/os donas/os de casa estão de alguma forma correlacionados com o CadÚnico. Isso porque a informação de renda contida no CadÚnico é essencial, bem como a exigência de inscrição e atualização dos dados do CadÚnico a cada dois anos. Essa realidade leva à reflexão de que, apesar de avanços, a divulgação do direito à alíquota reduzida ainda está sendo insatisfatória para esclarecer o público-alvo. Também conduz à reflexões: O preenchimento do CadÚnico está sendo feito corretamente? Há dificuldades da população em conseguir vaga para o preenchimento deste Cadastro? O Sistema Único de Assistência Social está preparado para que a qualquer momento quem deseje efetue a atualização dos dados cadastrais? Esses questionamentos constituem inquietações que poderiam levar a outras pesquisas.

²⁵¹ O INSS adota de forma complementar as datas contidas no CadÚnico e na CECAD na análise do pedido de validação para minimizar esses efeitos.

Enfim, as questões anteriores podem ser resumidas na seguinte: vale a pena insistir nessa obrigatoriedade de que as/os contribuintes do INSS no Plano Baixa Renda estejam incluídas/os no CadÚnico? Defende-se que é exagerada essa exigência e que fere a própria lógica do seguro social que determina que a condição do direito esteja vinculada a uma contribuição prévia e não a critérios de pobreza, que historicamente são tomados como referência pela política de assistência social e não da previdência social. Uma coisa positiva seria *recomendar* a inscrição das/os donas/os de casa de baixa renda no CadÚnico, uma vez que indica um público potencial do Suas, outra, bem diferente é exigir que sejam inscritas/os conforme vigora atualmente. Ademais, a literalidade da interpretação de “renda própria”, que inclui até mesmo doações, também deve ser apontada como responsável pelo elevado quantitativo de 5.565 validações indeferidas²⁵².

A constatação de muitos indeferimentos por renda pessoal das/os contribuintes no CadÚnico, na amostra desta pesquisa, por outro lado, também pode levar à reflexão sobre e a situação das mulheres diaristas, que não se inserem no conceito de “donas de casa” nem de “empregadas domésticas”²⁵³. Muitas que se encontram no setor informal da economia possivelmente podem reconhecer na Lei nº. 12.470/2011 uma possibilidade de inclusão no sistema previdenciário. Entretanto, para estas, a possibilidade que se coloca oficialmente é a contribuição de 11% do salário mínimo no PSPS ou de 20% sobre um salário mínimo (ou mais até o limite do teto previdenciário) na categoria de “contribuintes individuais”.

Ademais, se a ocupação de diarista ou até mesmo a locação de imóveis estivesse entre as atividades das/os MEI, essas/es contribuintes com renda instável e as/os que possuem aluguéis e que, portanto, tiveram as validações dos recolhimentos indeferidas por dispor desse tipo de renda, teriam uma alternativa de permanecerem com a mesma alíquota de contribuição de 5%²⁵⁴. Todavia, cabe ressaltar a discordância de que aluguéis de valores irrisórios continuem sendo contabilizados como “renda própria” das/os donas/os de casa, já que não garantem a autonomia financeira e o suprimento das necessidades sociais básicas dessas/es contribuintes, representando pouco incremento na renda familiar.

O quarto motivo que se apresenta para os indeferimentos das validações dos recolhimentos é o de que a/o “Requerente possuía vínculo empregatício em aberto” com

²⁵² No Capítulo 3, foi feita uma discussão sobre o conceito de “renda própria”.

²⁵³ Essa reflexão também se aplica aos homens “diaristas”, não enfatizados aqui por serem em menor número.

²⁵⁴ Apenas algumas locações caracterizam a condição de MEI: locador de andaimes, locador de aparelhos de jogos eletrônicos, locador de equipamentos científicos, médicos e hospitalares, sem operador; locador de equipamentos recreativos e esportivos, entre outros. Consultar: Portaria nº 11, de 9 de outubro de 2009, do Comitê para Gestão da Rede nacional para Simplificação do registro e da legalização de empresas e negócios (CGSIM).

aproximadamente os seguintes percentuais em 2012, 2013 e 2014: 11%, 6% e 7%, o que sugere um baixo percentual de donas de casa que já tiveram experiência trabalhista em carteira assinada. Apesar de esse motivo ter sido apontado para o indeferimento de 690 pedidos (quantidade próxima à observada para o terceiro motivo de indeferimento), é preciso relativizá-lo, uma vez que é comum que as APS solicitem nova análise às/aos chefes dos/as SAIS após as/os donas/os de casa comprovarem que foi rompido o vínculo empregatício que as/os prejudicaram na análise da validação feita pelo INSS. Em função disso, algumas GEX indicaram que a situação de “vínculo em aberto” não necessariamente causa uma invalidação dos recolhimentos, porque, na prática, após a realização do “acerto de vínculos” (expressão usada no INSS), os recolhimentos previdenciários costumam ser validados²⁵⁵. Dessa forma, é possível que daquele total constatado na pesquisa haja situações de donas/os de casa que, em um segundo pedido, tiveram suas solicitações deferidas.

O quinto motivo de indeferimento, que se apresentou para 453 donas/os de casa, foi a existência de renda familiar superior a dois salários mínimos, que correspondeu a cerca de 8% dos indeferimentos, em 2012, 4% em 2013 e 7% em 2014. Esses percentuais mostram que houve poucos casos de donas/os de casa na amostra de pesquisa que não atendessem aos critérios de renda familiar. Isso também pode significar que se esse critério fosse estendido para outros patamares de renda não necessariamente a demanda seria exorbitante até porque a própria categoria de seguradas/os facultativas/os da previdência social é a menos representativa do conjunto de contribuintes. Poderia representar uma medida mais significativa em prol da universalização de acesso à previdência social.

A sexta causa de indeferimentos para 85 pedidos foi a de que a/o “Requerente não efetuou recolhimentos ao INSS” com aproximadamente 1% em 2013 e em 2014²⁵⁶. O fato de esse motivo ter surgido minoritariamente indica que se as/os donas/os de casa não tivessem de atender a um arsenal de critérios para contribuir sobre 5% do salário mínimo, teria havido uma considerável ampliação da cobertura previdenciária para aquelas/es que efetivamente contribuíram com o INSS²⁵⁷ (maioria na amostra estudada). Em outra perspectiva de análise, vale considerar a possibilidade de que no período demarcado pela pesquisa tenha havido

²⁵⁵ Acredita-se que pelo fato de que a nova solicitação de validação tende a ser favorável (mas não necessariamente) às/aos donas/os de casa por correção de informações no banco de dados do INSS, algumas GEX tenham omitido alguns quantitativos de indeferimentos pelo motivo em questão. Na verdade, a orientação do INSS é de que as APS observem previamente à análise da validação dos recolhimentos se existem vínculos em aberto em que caiba encerramento para evitar solicitação duplicada de validação de recolhimentos quando a primeira resultar em indeferimento indevido.

²⁵⁶ Não foram identificados esse motivo de indeferimento em 2012 nos casos consultados pela pesquisadora.

²⁵⁷ Por “cobertura previdenciária”, entenda-se aqui a efetiva condição potencial de acesso à previdência social pelo reconhecimento mínimo da condição de seguradas/os.

donas/os de casa que solicitaram benefícios sem ter efetuado recolhimentos e que tais situações tenham sido constatadas pela APS por declarações destas/es sem necessidade de que o pedido de benefício fosse submetido à análise da validação.

Também foram apontados como motivo de indeferimentos 20 situações que se enquadravam em casos de “Divergência entre a renda informada no CadÚnico/Sistema do INSS”. Acredita-se que essa realidade também esteja presente, em alguma medida, no total de 73 “outros motivos” informados sem detalhamento no FCD. Dessa forma, vê-se que embora seja de responsabilidade do MDS a informação sobre a renda pessoal das/os donas/os de casa por meio do CadÚnico, na prática, quando se identifica pelos sistemas operacionais do INSS a existência de renda em nome das/os contribuintes, tal como pensão alimentícia, ou um benefício previdenciário pré-existente, por exemplo, o pedido de análise de validação dos recolhimentos tende a ser indeferido. É inevitável que servidores/as do INSS confirmem se constam registros de renda em nome das/os contribuintes em bancos de dados institucionais. Entretanto, essa questão é melindrosa, porque se a renda a ser considerada é a contida no CadÚnico, o MDS assume todas as consequências da informação que consta nesse cadastro.

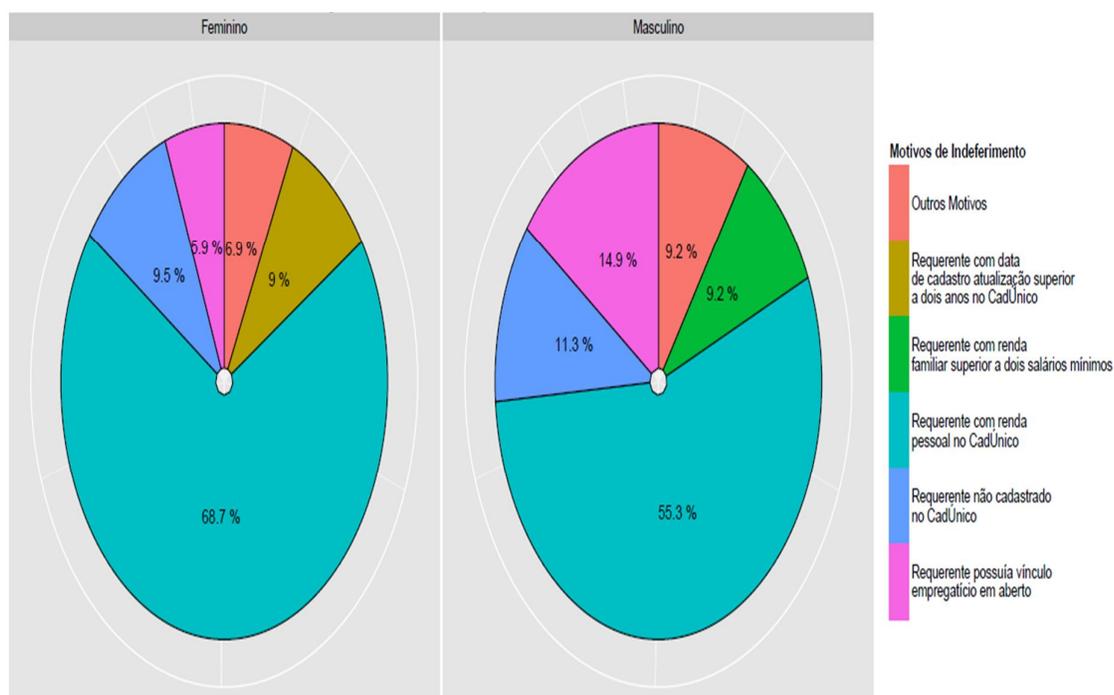
Diante do que foi exposto, cabe agora partir para uma análise que demonstre como se comportou os percentuais de indeferimentos de pedidos de validação entre mulheres e homens (ao invés de serem calculados a partir dos totais anuais), o que também permitirá uma visualização melhor das discussões trazidas até aqui sobre os motivos de indeferimentos de validação de recolhimentos mais frequentes²⁵⁸. Preliminarmente, ressalta-se que, para os gráficos de setores a serem apresentados daqui em diante, todos os motivos que apresentaram porcentagens inferiores a 5% na análise por sexo feminino e masculino foram englobados na categoria “Outros Motivos” ou “Outros benefícios”, a depender do objetivo do gráfico, devido à baixa representatividade²⁵⁹.

Conforme o **Gráfico 7**, para o ano de 2013, é interessante notar que tanto o sexo feminino como o sexo masculino apresentaram o motivo “Requerente com renda pessoal no CadÚnico” como sendo o mais recorrente para indeferimento na análise da validação de recolhimentos previdenciários. Entretanto, haja vista o conceito restrito de “renda própria”, não se considera que a maioria dessas donas de casa usufrui de situação financeira satisfatória.

²⁵⁸ Não será feita essa análise comparativa em relação ao ano de 2012, porque houve apenas um pedido de validação feito pelo sexo masculino.

²⁵⁹ Justifica-se essa escolha porque seria ruim a visualização de frações pequenas de percentuais nos gráficos de setores, bem como para chamar a atenção para os casos mais representativos.

Gráfico 7 – Motivos de indeferimento de validação dos recolhimentos das/os donas/os de casa de baixa renda por sexo – 2013



Elaboração: própria. Fonte: GEX/SAIS/SR Sul/INSS.

NOTA: Motivos com porcentagens inferiores a 5% foram englobados na categoria “Outros motivos”.

Outro aspecto que pode ser destacado é que o motivo “Requerente com data de cadastro/atualização superior a dois anos no CadÚnico” representa 9% do total de motivos observados no sexo feminino, enquanto que para o sexo masculino ele nem aparece entre os quatro motivos mais representativos. Por outro lado, no caso masculino, o mesmo percentual de cerca de 9% dos indeferimentos foram por um motivo não representativo para as mulheres, que se refere à requerente com renda familiar superior a dois salários mínimos.

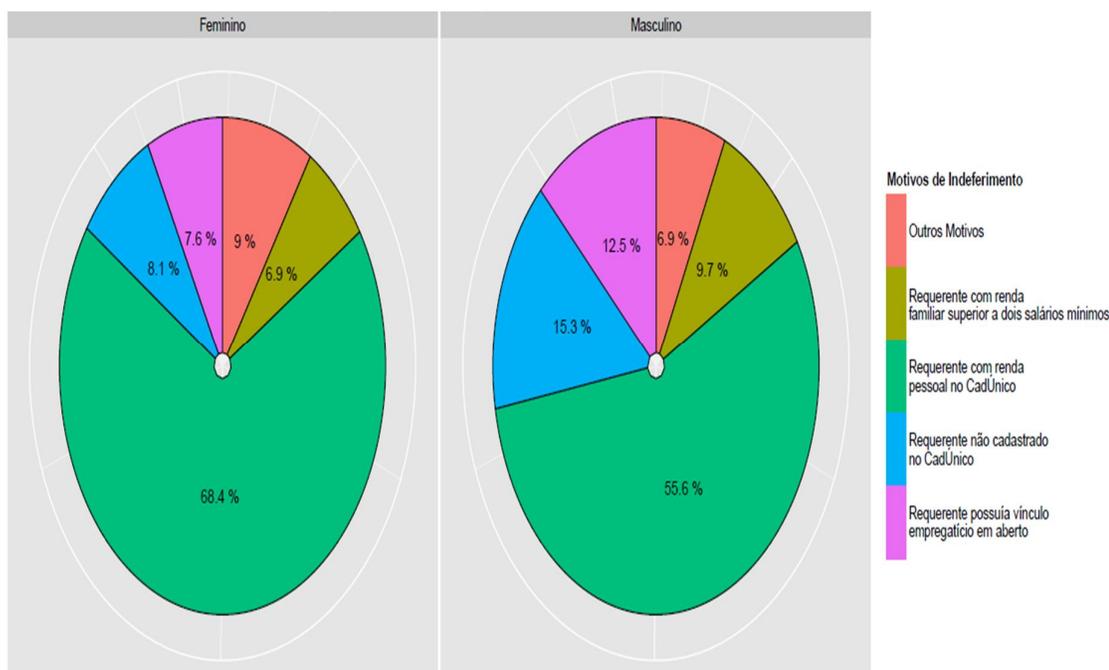
Também chama a atenção que os indeferimentos por “vínculo empregatício em aberto” tenha sido a segunda maior causa de invalidações de pedidos masculinos em 2013, sendo percentualmente mais que o dobro superior entre os homens (14,9%) em comparação às mulheres (5,9%). No caso das donas de casa, o motivo “Requerente não cadastrado no CadÚnico” foi o segundo principal.

Assim, é possível observar que as desigualdades de gênero estão presentes nessas constatações, na medida em que os indeferimentos masculinos decorreram percentualmente mais de motivos que denotam condições socioeconômicas melhores. A divisão sexual do trabalho também explica que haja percentualmente mais homens com indeferimentos por

“vínculos em aberto”, já que é esperado pela constatação da divisão sexual do trabalho que os homens sejam maioria no mercado de trabalho formal antes de se tornarem “donos de casa”.

Em relação ao ano de 2014, o **Gráfico 8** evidencia novamente que o motivo “Requerente com renda pessoal no CadÚnico” é o principal como justificativa observada nos casos de indeferimento tanto para o sexo feminino como para o sexo masculino, com destaque para as mulheres, onde esse motivo representa quase 70% do total observado.

Gráfico 8 – Motivos de indeferimento de validação dos recolhimentos das/os donas/os de casa de baixa renda por sexo – 2014



Elaboração: própria. Fonte: GEX/SAIS/SR Sul/INSS.

NOTA: Motivos com percentagens inferiores a 5% foram englobados na categoria “Outros motivos”.

Diferentemente do ano anterior, o motivo “Requerente não cadastrado no CadÚnico” desponta como o segundo nos pedidos masculinos, assemelhando-se aos indeferimentos dos pedidos femininos, mas em percentual inclusive maior do que o das donas de casa. É interessante notar que ocupam cerca de 7% dos indeferimentos dos pedidos femininos o motivo de “Renda familiar superior a 2 salários mínimos”, em oposição à realidade observada em 2013 para as mulheres. Todavia, observa-se que, de forma semelhante ao que foi visto anteriormente, os indeferimentos por vínculo empregatício em aberto continuou percentualmente superior entre os homens.

A partir do que foi colocado, pode restar a dúvida: como esses motivos de indeferimentos se apresentaram entre as cinco Superintendências Regionais do INSS? Consta nos Apêndices A e B desta Dissertação que a existência de renda pessoal em nome das/os donas/os de casa foi o principal motivo de indeferimento de recolhimentos em todas as regiões do país amostradas na pesquisa nos anos de 2012, 2013 e 2014. Dando ênfase aos pedidos femininos invalidados nas SR do INSS, com exceção da SR Sul, esse motivo variou de, no mínimo, 61,39% (constatado na SR Sudeste I) e de, no máximo, 78,68% (identificado na SR Nordeste) naqueles anos. Na SR Sul, por sua vez, a representatividade desse motivo foi de 49,18%, em 2012; 64,06%, em 2013; e 56,36%, em 2014.

Chama a atenção que, só na SR Nordeste, nos anos de 2013 e 2014, tenham sido indeferidos os pedidos de validação de 2.127 mulheres e 31 homens por renda pessoal no CadÚnico. Considera-se um contrassenso que apresente mais mulheres com renda pessoal em comparação com as demais regiões do país. Um das hipóteses que se adota para explicar essa realidade é o fato de possa estar havendo preenchimento equivocado do CadÚnico, mediante inserção no campo destinado à renda neste sistema do valor recebido por donas/os de casa como renda com o Programa Bolsa Família (PBF) e, conseqüentemente, prejudicando o reconhecimento do direito das/os donas/os de casa na condição de baixa renda.

De acordo com o **Mapa 2**, só no estado da Bahia se concentram o maior número de beneficiários do PBF no Brasil, uma vez que as despesas do governo federal, em 2013, atingiram R\$ 3,2 bilhões. Reunindo todos os estados do Nordeste, esse número torna-se ainda mais vultuoso em comparação com as demais regiões do país.

Mapa 2 – Distribuição dos gastos do governo federal com o Programa Bolsa Família



Elaboração: LONGO (2014) Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal.

Enquanto o Nordeste tem representatividade no recebimento de benefícios de transferência de renda, Ammann (2013) afirma sobre o baixo rendimento médio proveniente do trabalho em relação às outras regiões do país. Desse modo, é inquietante constatar que nessa região mais donas de casa tenham sido dificuldades de serem caracterizadas como seguradas de baixa renda.

O rendimento mensal das famílias no Nordeste (R\$ 1.764,62) é o menor das cinco regiões do país, chegando a apenas 64% do rendimento médio brasileiro e a um pouco mais da metade do rendimento da região Sudeste (R\$ 3.348,44). O Estado de menor rendimento familiar mensal no Brasil é Alagoas, com R\$ 1.429,22, valor mais de duas vezes inferior ao rendimento de São Paulo (R\$ 3.630,95) e três vezes mais baixo do que o rendimento das famílias do Distrito Federal. Mesmo na categoria do rendimento por transferência a *performance* do Nordeste, com R\$ 397,59, é significativamente menos eficaz que a das regiões do Sudeste (R\$ 620,80), Sul (R\$ 521,13) e Centro Oeste (R\$ 454,48). Contudo, em termos proporcionais, no Nordeste, a participação das transferências no total das origens do rendimento é mais alta entre as regiões (23%), enquanto a proporção do rendimento pelo trabalho é a mais baixa (56%) do Brasil (AMMANN, 2013, p.115).

Além disso, o segundo principal motivo de indeferimento nas SR Nordeste, Norte-Centro-Oeste, em 2013 e 2014, bem como na SR Sul, em 2012, foi a ausência de cadastro das donas de casa no CadÚnico. Contudo, a situação de vínculo empregatício em aberto foi segundo mais frequente na SR Sudeste I, em 2013, e na SR Sudeste II, em 2014, com representatividade de aproximadamente 10% e 18%, respectivamente, e podendo indicar que nessas localidades houve mais mulheres que já trabalharam em carteira assinada²⁶⁰. Chama a atenção que na SR Sul, por sua vez, a segunda maior causa de indeferimentos, em 2014, foi a existência de renda familiar superior a dois salários mínimos. Ressalta-se que esse motivo ocupou apenas a 5ª posição nas SR Nordeste e Norte-Centro Oeste, em 2013, e a 6ª colocação em 2014 nessas mesmas regiões²⁶¹. Essa constatação demonstra que as localidades onde é maior o número de mulheres em situação de pobreza são menores os indeferimentos por motivo de renda familiar. O terceiro motivo apresentado em quase todas as Superintendências foi a de “Requerente com data de cadastro/atualização no CadÚnico superior a dois anos”, a exceção da SR Sudeste II (apenas em 2013) e da SR Sul, cujo motivo para essas regiões foi a ausência de inscrição das donas de casa no CadÚnico.

Conclui-se, portanto, que as/os donas/os de casa estão tendo dificuldades de comprovarem que atendem aos critérios exigidos pela Lei nº. 12.470/2011, mas não porque haja poucas trabalhadoras/es domésticas/os não remuneradas de baixa renda, mas porque os obstáculos para que sejam reconhecidas como elegíveis para a contribuição pela alíquota reduzida são muitos. Diante disso, a pesquisadora teve conhecimento sobre doze Gerências Executivas cuja equipe de assistentes sociais da área de abrangência desenvolve ou já desenvolveram ações junto aos equipamentos da rede socioassistencial, visando socializar informações sobre os critérios legais da Lei nº. 12.470/2011 exigidos para a contribuição sobre 5% do salário mínimo e/ou o processo de operacionalização deste direito pelo INSS, tendo algumas ações sido executadas em articulação com chefes dos/as SAIS²⁶². Entretanto, considerando as atribuições das/os assistentes sociais do INSS, é muito provável que tenha havido outras GEX com atuação voltada para esse público-alvo nas atividades externas de palestras, cursos, assessorias, entre outras ações.

²⁶⁰ Na SR Sudeste I, em 2014, depois do motivo principal de renda pessoal no CadÚnico, empatam com 8,33% a representatividade dos pedidos femininos indeferidos por vínculo empregatício em aberto e renda familiar superior a dois salários mínimos.

²⁶¹ Ressalta-se que, em 2014, a região Norte Centro-Oeste teve apenas 0,61% de indeferimentos por renda familiar superior a 2 salários mínimos, o que identificado apenas em relação ao sexo masculino.

²⁶² Gerências que informaram à pesquisadora a realização de ações para o público de seguradas/os facultativas/os de baixa renda: GEX Barreiras, GEX João Pessoa, GEX Mossoró, da SR Nordeste; GEX Distrito Federal, GEX Sinop, da SR Norte-Centro-Oeste; GEX Jundiá, GEX Osasco, GEX Piracicaba, da SR Sudeste I; GEX Florianópolis, GEX Canoas, GEX Cascavel e GEX Joinville, da SR Sul. Ressalta-se que a discussão dos entraves no acesso das/os donas de casa de baixa renda tem despertado a atenção do Serviço Social do INSS.

Iniciativas de socialização das informações devem ser reconhecidas e incentivadas pelo INSS, porque mitigam os efeitos negativos que se tem observado na operacionalização dos direitos das/os contribuintes do “Plano Baixa Renda”. Entretanto, destaca-se que a GEX Barreiras (SR Nordeste) e GEX Cascavel (SR Sul), apresentaram projetos sociais específicos (de forma documental) com justificativas para o desenvolvimento de ações mais específicas e sistemáticas junto a gestoras/es do CadÚnico da área de abrangência, servidores/as do INSS e às/aos seguradas/os facultativas/os de baixa renda, entre outros, por reconhecerem a necessidade de intervenções como essas para a ampliação do acesso à previdência social. Foi informado pela GEX Cascavel que o projeto desta Gerência derivou-se de uma decisão coletiva de Responsáveis Técnicas do Serviço Social da região Sul do país, que fomentaram o desenvolvimento de iniciativas decorrentes das exigências da Lei nº. 12.470/2011 e que são desconhecidas por muitas/os donas/os de casa que contribuem sobre 5% do salário mínimo.²⁶³

4.4 Os tipos de benefícios previdenciários mais solicitados pelas/os donas/os de casa de baixa renda por condição de deferimento ou indeferimento dos recolhimentos previdenciários: a predominância do Auxílio-Doença

Este tópico visa discorrer sobre os tipos de benefícios previdenciários mais requeridos pelas/os donas/os de casa de baixa renda que tiveram os pedidos de validação de recolhimentos deferidos e indeferidos. Todavia, cabe esclarecer que muitas/os colaboradoras/es desta pesquisa não forneceram essa informação ou não o fizeram de forma completa, porque os formulários para análise da validação preenchidos pelas APS e encaminhados aos/às SAIS nem sempre forneciam esse dado sobre o código/espécie do benefício ou por não terem tido tempo de tabulá-la no FCD²⁶⁴. Desse modo, o total de informações a serem apresentadas sobre os tipos de benefícios serão menores em comparação com o quantitativo total de pedidos de recolhimentos deferidos (5.346) e indeferidos (8.080) da amostra de pesquisa.

Tomando por referência inicial os tipos de benefícios para os casos que tiveram os pedidos de validação de recolhimento deferidos, a **Tabela 25** revela que, considerando os

²⁶³ Assim, possivelmente haja outras GEX da região sul com atuação semelhante.

²⁶⁴ Cada benefício no INSS é conhecido por um código/espécie, que costuma ser informado antecedido do seu número. Ex: o Auxílio-Doença é conhecido pelo código 31; a Pensão por Morte Previdenciária pelo código 21. Quando não se sabe o tipo de benefício, é possível descobrir por consulta aos sistemas operacionais do INSS. Entretanto, a consulta a muitos benefícios pode tomar muito tempo, o que explica que essa informação não tenha sido fornecida pela maioria dos/as SAIS que a priori não a dispunham. No que tange aos formulários de validação consultados pela pesquisadora por amostra e inseridos no FCD, optou-se preferencialmente por aqueles que dispunham da informação sobre o código/espécie do benefício.

totais anuais nos anos de 2012 a 2014, o benefício pleiteado com maior frequência foi o “Auxílio-Doença Previdenciário”, que se destina às situações de perda temporária da capacidade laborativa para o trabalho habitual²⁶⁵. No ano de 2012 esse tipo de benefício representou aproximadamente 83% do total de benefícios pleiteados, sendo observado apenas para solicitantes do sexo feminino²⁶⁶. Nos anos de 2013 e 2014, representou aproximadamente 71% e 69% do total de benefícios, respectivamente, com grande predominância do sexo feminino em ambos os casos. No marco temporal da pesquisa, pode-se destacar como segundo tipo de benefício mais pleiteado o “Salário-Maternidade”, que representou aproximadamente 8%, 18% e 19% do total de benefícios em 2012, 2013 e 2014, respectivamente.

Tabela 25 - Distribuição dos tipos de benefícios pleiteados para casos de recolhimentos deferidos por sexo – 2012/2014

Benefício Previdenciário	sexo	Ano					
		2012	%	2013	%	2014	%
Auxílio-Doença Previdenciário	Feminino	20	83,33%	1 648	71,40%	733	68,00%
	Masculino	-	-	25	1,08%	16	1,48%
Salário-Maternidade	Feminino	2	8,33%	427	18,50%	212	19,67%
	Masculino	-	-	-	-	-	-
Aposentadoria por Idade	Feminino	2	8,33%	172	7,45%	87	8,07%
	Masculino	-	-	4	0,17%	10	0,93%
Pensão por Morte Previdenciária	Feminino	-	-	31	1,34%	15	1,39%
	Masculino	-	-	1	0,04%	2	0,19%
Auxílio-Reclusão	Feminino	-	-	-	-	-	-
	Masculino	-	-	-	-	3	0,28%
Total		24	100,00%	2 308	100,00%	1 078	100,00%

Elaboração: própria. Fonte: GEX/SAIS/SR Sul/INSS.

Chama a atenção que a Aposentadoria por Idade aparece como o terceiro tipo de benefício mais requerido por aquelas que tiveram os recolhimentos validados, embora a aposentadoria tenha sido historicamente o benefício mais reivindicado pelas donas de casa. Teve representatividade, em 2013 e 2014 de cerca de 7% e 8% dos benefícios pleiteados,

²⁶⁵ Fala-se apenas em “Auxílio-Doença Previdenciário”, porque as/os seguradas/os facultativas/os não têm direito ao “Auxílio-Doença Acidentário”. De forma análoga, falar-se-á somente em “Pensão por Morte Previdenciária” para as/os dependentes das/os donas/os de casa.

²⁶⁶ O total de tipos de benefícios observado no ano de 2012 é substancialmente menor que os demais anos, pois considera apenas informação da SR Sul. Além disso, nos casos dessa unidade do INSS, viu-se que a maioria dos formulários que iam sendo consultados pela pesquisadora não dispunha da informação sobre os tipos de benefícios, o que se refletiu no fato de que do total de 192 resultados da validação dos recolhimentos efetivamente considerados para esta Dissertação da SR Sul, apenas 24 indicavam o tipo de benefício. O ano de 2013 é o que apresenta o maior total, pois é o único que teve informação coletada ao longo dos 12 meses.

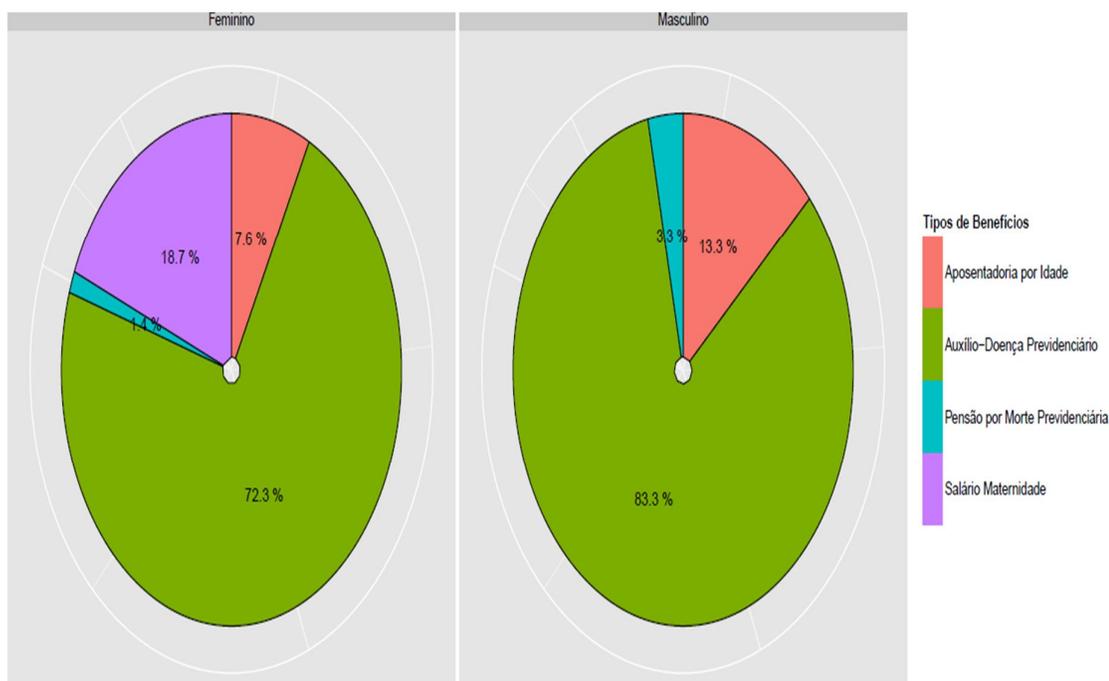
respectivamente. A Pensão por Morte Previdenciária foi pouco requerida por dependentes das/os donas/os de casa com representatividade de aproximadamente 1% dos benefícios pleiteados. O Auxílio-Reclusão, por sua vez, atingiu apenas 0,28% do total de pedidos de benefícios previdenciários de recolhimentos deferidos e requeridos apenas por três donos de casa em 2014.

Ressalta-se que a distribuição contida na **Tabela 25** sobre a frequência de benefícios mais pleiteados para recolhimentos deferidos ocorrem de forma semelhante nas cinco Superintendências Regionais do INSS conforme Apêndices C e D desta Dissertação. Além disso, cabe reforçar a importância de todos esses benefícios terem se configurado como direitos das/os donas/os de casa de baixa renda e não apenas uma aposentadoria como inicialmente a luta dessas mulheres reivindicava. Não se pode perder de vista, porém, que a reivindicação inicial apenas sobre um benefício se situava em um contexto de ausência de qualquer reconhecimento do direito dessas trabalhadoras domésticas não remuneradas à previdência social.

Sobre os tipos de benefícios pleiteados em 2013 com recolhimentos deferidos por sexo, é interessante notar no **Gráfico 9** que tanto para as mulheres como para os homens, o benefício “Auxílio-Doença Previdenciário” é também o tipo mais predominante, representando aproximadamente 72% e 83% do total de benefícios pleiteados respectivamente. No sexo feminino, o benefício de Salário-Maternidade destaca-se como o segundo mais frequente, o que pode ser justificado por ser um tipo de benefício voltado para as mulheres, embora possa ser requerido por homens em algumas situações específicas previstas pela legislação previdenciária.

Já para o sexo masculino, o segundo tipo de benefício que apareceu com mais frequência foi a Aposentadoria por Idade, com aproximadamente 13% do total, enquanto que para o sexo feminino esse benefício teve representatividade de aproximadamente 7% do total. Acredita-se que essas diferenças percentuais no Auxílio-Doença e Aposentadoria por Idade sejam indicativas da própria divisão sexual do trabalho, em que as oportunidades de inserção e permanência dos homens no mercado de trabalho são maiores, possibilitando que reúnam um maior tempo de contribuição para requerer benefícios previdenciários.

Gráfico 9 - Tipos de benefícios pleiteados por donas/os de casa de baixa renda para casos de recolhimentos deferidos por sexo – 2013

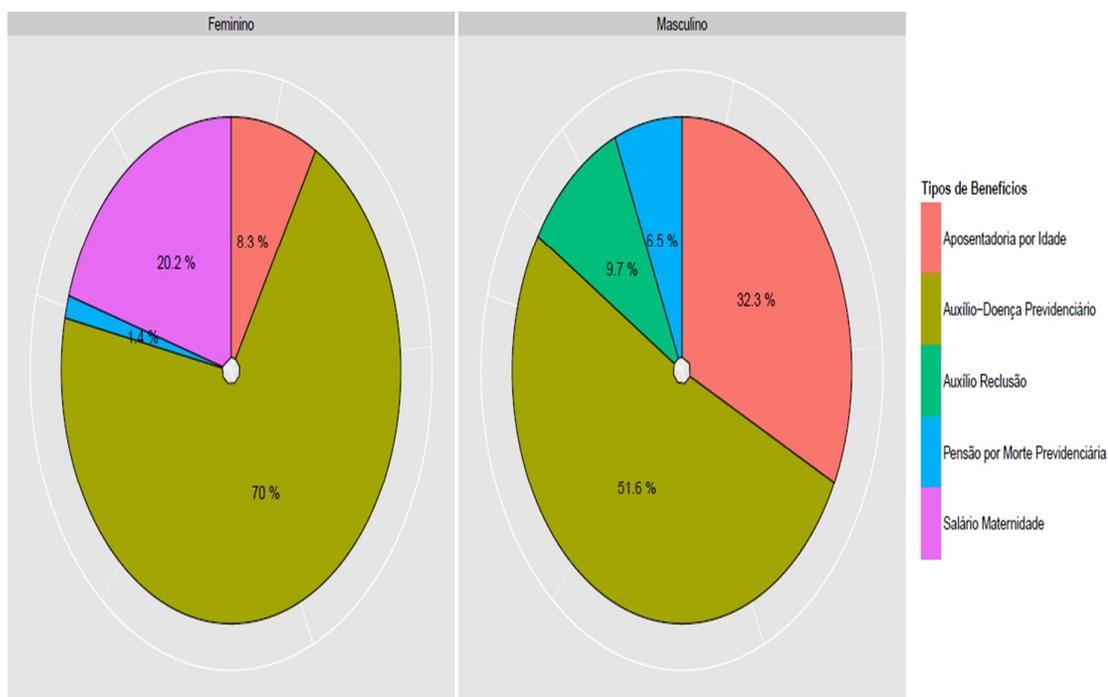


Elaboração: própria. Fonte: GEX/SAIS/INSS.

Para o ano de 2014, todavia, o **Gráfico 10** aponta que o Auxílio-Doença é o principal tipo pleiteado observado nos casos de recolhimentos deferidos tanto para o sexo feminino como para o sexo masculino, com destaque para as donas de casa, onde esse motivo representa 70% do total observado. A realidade de cerca de 51% de pedidos masculinos de Auxílio-Doença, em 2014, difere do elevado percentual que havia sido observado para os homens no ano anterior.

Destaca-se entre os homens que o benefício da Aposentadoria por Idade aparece como segundo mais importante representando aproximadamente 32% do total de benefícios pleiteados, o que mostra um aumento substancial quando comparado com o cenário de 2013. Isso pode ser indicativo de que quanto mais distante da Lei nº. 12.470/2011, progressivamente aumentam os casos de requerimento de Aposentadoria por Idade devido à necessidade de se atingir a carência mínima e também em consequência do progressivo conhecimento da população acerca da possibilidade de contribuição sobre a alíquota reduzida de 5%. Entretanto, a representatividade desse benefício para as mulheres foi de apenas 8%. Novamente o Salário-Maternidade mantém-se como o segundo mais importante para o sexo feminino com 20% de representatividade.

Gráfico 10 – Tipos de benefícios pleiteados por donas/os de casa de baixa renda para casos de recolhimentos deferidos por sexo – 2014



Elaboração: própria. Fonte: GEX/SAIS/INSS.

É interessante observar o baixo quantitativo de pedidos de Pensão por Morte pelos dependentes das/os donas/os de casa de baixa renda, o que pode sugerir um desconhecimento maior destes familiares sobre esse direito. Embora deva se fazer a ressalva de que se trata de poucos casos da amostra de pesquisa, notou-se que percentualmente, houve mais pedidos desse benefício em relação a homens nos anos de 2013 e 2014 em comparação às mulheres, reforçando a tendência de se ter mais dependentes de segurados do que de seguradas.

Após análise dos tipos de benefícios pleiteados pelas/os donas/os de casa de baixa renda para os casos de recolhimento deferidos, avaliaram-se os benefícios pleiteados para os casos indeferidos conforme **Tabela 26**.

Tabela 26 – Distribuição dos tipos de benefícios pleiteados para casos de recolhimentos indeferidos por sexo – 2012/2014

Benefício Previdenciário	sexo	Ano					
		2012	%	2013	%	2014	%
Auxílio-Doença Previdenciário	Feminino	38	71,70%	2 933	70,52%	1 098	66,26%
	Masculino	-	-	73	1,76%	45	2,72%
Salário Maternidade	Feminino	9	16,98%	879	21,13%	333	20,10%
	Masculino	-	-	-	-	-	-
Aposentadoria por Idade	Feminino	4	7,55%	209	5,03%	148	8,93%
	Masculino	1	1,89%	3	0,07%	3	0,18%
Pensão por Morte Previdenciária	Feminino	1	1,89%	40	0,96%	25	1,51%
	Masculino	-	-	6	0,14%	5	0,30%
Auxílio Reclusão	Feminino	-	-	13	0,31%	-	-
	Masculino	-	-	-	-	-	-
Aposentadoria por Tempo de Contribuição	Feminino	-	-	2	0,05%	-	-
	Masculino	-	-	-	-	-	-
Aposentadoria por Invalidez	Feminino	-	-	1	0,02%	-	0,00%
	Masculino	-	-	-	-	-	0,00%
Total		53	100,00%	4 159	100,00%	1 657	100,00%

Elaboração: própria. Fonte: GEX/SAIS/SR Sul/INSS.

Considerando os totais anuais, a **Tabela 26** assinala que, também para os casos de recolhimento deferidos, o tipo de benefício solicitado com mais frequência foi o “Auxílio-Doença Previdenciário”, representando em todos os casos mais do que 66% do total de benefícios pleiteados. Também se pode destacar nos anos em 2012, 2013 e 2014 o benefício “Salário-Maternidade”, que foi o segundo mais frequente. O terceiro benefício mais requerido para esses casos indeferidos também foi a Aposentadoria por Idade com representatividade baixa.

Haja vista que a demanda por Auxílio-Doença e Salário-Maternidade se destacou entre os tipos de benefícios pleiteados pelas/os donas/os de casa de baixa renda, considera-se que estas/es que o requereram, ainda que tenham tido os recolhimentos indeferidos, encontram-se em vantagem em relação àquelas/es que só quando forem se aposentar, por exemplo, depois de alguns anos de contribuição, decidirão procurar o INSS e se surpreenderão com todas as exigências impostas pela Lei nº. 12.470/2011

Portanto, as/os que requereram o benefício de Auxílio-Doença e Salário Maternidade depararam-se de forma mais contemporânea à vigência da referida lei com a realidade da validação das contribuições e podem avaliar sobre permanecer no Plano Baixa Renda, migrar para outro plano de previdência ou constatar que não possui condições de assegurar recolhimentos em nenhum dos tipos de alíquota de contribuição. A desvantagem, por outro

lado, é que se descobrir em momentos de incapacidade laborativa ou nascimento de uma criança que os pagamentos feitos com esforço ao INSS foram em vão (caso não preencham os critérios da lei) pode ser uma experiência dolorosa e com graves consequências pessoais e familiares. Inevitavelmente os sentimentos de estarem sendo injustiçadas/os se manifestarão – e com razão – mesmo que o indeferimento esteja embasado legalmente²⁶⁷.

Além disso, de acordo com a **Tabela 26**, a Aposentadoria por Tempo de Contribuição foi um benefício requerido por duas donas de casa. Entretanto, sabe-se que as/os seguradas/os facultativas/os de baixa renda não fazem jus a esse benefício. Por isso, mesmo que a análise da validação tivesse sido favorável não o conseguiriam apenas tendo histórico de contribuições sobre 5% do salário mínimo. Em casos semelhantes, o recomendado pelo INSS é que efetuem o complemento das contribuições para o Plano Completo, única situação em que poderão aproveitá-las para obter aquele tido de aposentadoria.

Entretanto, conforme a **Tabela 27**, mais adiante, ao longo de todos os anos de 2011 a 2013 houve apenas 754 pagamentos no Brasil destinados a transferir contribuições para o Plano Completo, o que revela que na prática essa possibilidade é uma realidade que pouco ocorre. Ademais, essa e qualquer outra migração para plano de previdência mais vantajoso só é viável financeiramente para as/os donas/os de casa que, de fato, não se encontrem em situação de pobreza ou que disponham de uma rede de apoio familiar e/ou comunitária que auxiliem nesses gastos com a previdência social.

Outro aspecto a se analisar é que a adesão ao PSPS teve uma variação positiva de 263% de 2011 para 2012, o que pode ser explicado pelo fato de que a complementação é menor, definida em 6% sobre o total das contribuições efetuadas. Além disso, também evidencia a realidade de indeferimentos dos recolhimentos das/os donas/os de casa, pois caso contrário, não haveria razões que justificassem a saída do Plano Baixa Renda já que os benefícios os

²⁶⁷ Convém que se diga que embora se devam formalizar processos para todos os pedidos de benefícios previdenciários ou assistenciais operacionalizados pelo INSS, é comum entre as Agências da Previdência Social a prática de não se instruir processos nos pedidos de Auxílio-Doença. As justificativas das APS consistem principalmente na escassez de servidoras/es para instrução de todos esses processos haja vista que os pedidos de Auxílio-Doença tendem a ser muito numerosos na maioria das APS. Diante disso, quando as/os donas/os de casa comparecem ao INSS para a realização da avaliação médico-pericial para acesso a esse benefício, podem ao final ter a decepcionante notícia de indeferimento por “perda da qualidade de segurado” ou “falta de comprovação de segurado” ou qualquer outro decorrente de essas/es contribuintes ainda não terem sido submetidas pela APS à análise da validação dos recolhimentos pelas/os SAIS/GEX. Contudo, caso as/os donas/os de casa não questionem junto ao INSS que efetuaram contribuições previdenciárias na condição de seguradas/os facultativas/os de baixa renda, isto é, não reivindique seus direitos, não acessarão esse benefício previdenciário. Se, de outra maneira, procurarem o setor administrativo da APS e fizerem a reivindicação de que possui recolhimentos previdenciários, será encaminhado o caso para análise da validação ou ocorrer revisão administrativa do benefício na fase recursal do processo concessório. Dessa maneira, nota-se que os obstáculos para o acesso das/os donas/os de casa à previdência social podem ser graves e causar danos irreparáveis a estas/es seguradas/os.

quais têm direito são os mesmos que os do PSPS. Porém, ainda que se tenham constatado pagamentos complementares para migrações entre planos de previdência, esses também podem ser considerados pequenos, pois correspondem ao somatório de contribuições ao longo de cada ano.

Tabela 27 – Contribuições realizadas pelas/os donas/os de casa de baixa renda segundo os códigos de pagamento – 2011-2013

Código de Pagamento	Alíquota de contribuição	Característica do recolhimento feito pelas/os donas/os de casa	Ano	Total de contribuições	Variação %
1929	5%	Mensal	2011	167 846	-
			2012	3 382 608	1915%
			2013	5 039 597	49%
1937	5%	Trimestral	2011	24	-
			2012	410	1608%
			2013	533	30%
1830	6%	Mensal - Complemento para o Plano Simplificado	2011	914	-
			2012	3 318	263%
			2013	2 545	-23%
1848	6%	Trimestral - Complemento para o Plano Simplificado	2011	5	-
			2012	19	280%
			2013	6	-68%
1945	15%	Mensal - Complemento para o Plano Completo	2011	33	-
			2012	323	879%
			2013	390	21%
1953	15%	Trimestral – Complemento para o Plano Completo	2011	2	-
			2012	2	0%
			2013	4	100%

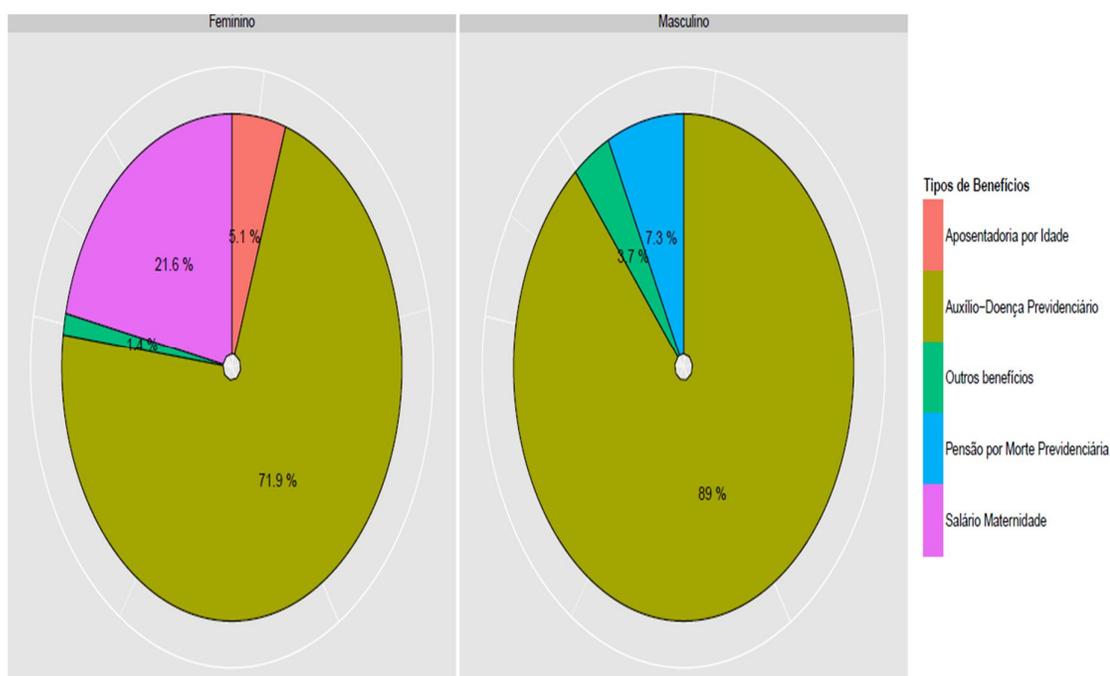
Elaboração: própria. Fonte: MPS via E-sic/Lei de Acesso à Informação. Disponibilizando em: novembro de 2014.

As contribuições mensais sobre a alíquota de 5% do salário mínimo são crescentes no período de 2011 a 2013, conforme apontado com mais detalhes no Capítulo 7. Ressaltam-se as poucas contribuições sobre os códigos de pagamento para recolhimentos trimestrais, o que pode revelar o desconhecimento da maioria das/os donas/os de casa sobre essa modalidade de contribuição como também pode ser resultado da dificuldade de dispenderem por 15% do salário mínimo a cada três meses. Resta, porém, que as/os contribuintes de baixa renda tenham ampliadas as chances de serem reconhecidas/os como seguradas/os da previdência social, pois do contrário, todo esforço contributivo se transformará em uma grande frustração

pela invalidação dos recolhimentos previdenciários no contexto de inúmeras exigências da Lei nº. 12.470/2011.

Visando uma análise por sexo dos pedidos de recolhimentos indeferidos, o **Gráfico 11**, revela que, em 2013, tanto para o sexo feminino como para o sexo masculino, o Auxílio-Doença é também o mais frequente, representando aproximadamente 72% e 89% do total de benefícios pleiteados respectivamente. A predominância percentual de homens requerentes de Auxílio-Doença pode sugerir, mas não necessariamente, que a própria condição de “dono de casa” em algumas situações decorram da dificuldade de inserção no mercado de trabalho por incapacidade ou idade avançada.

Gráfico 11 – Tipos de benefícios pleiteados por donas/os de casa de baixa renda para casos de recolhimentos indeferidos por sexo – 2013



Elaboração: própria. Fonte: GEX/SAIS/INSS.

No sexo feminino, o Salário-Maternidade destaca-se como o segundo predominante. Entre os homens, o segundo tipo de benefício mais frequente foi a Pensão por Morte, com aproximadamente 7% do total, enquanto que para o sexo feminino esse benefício não está entre os principais observados²⁶⁸. Isso é um dado interessante, porque demonstra a situação de dependência da mulher ou outras classes de dependentes de homens segurados, mesmo em se

²⁶⁸ A Aposentadoria por Invalidez também foi pouco representativa, aparecendo apenas uma vez na amostra de pesquisa e com recolhimentos indeferidos.

tratando de um plano de previdência social de baixa renda que foi pensado principalmente para atender às mulheres e suas dependentes. Esperava-se, ao contrário, que se há mais donas de casa contribuindo sobre a alíquota reduzida, haveria percentualmente mais casos de Pensão por Morte em que um mulher fosse a segurada instituidora do benefício²⁶⁹.

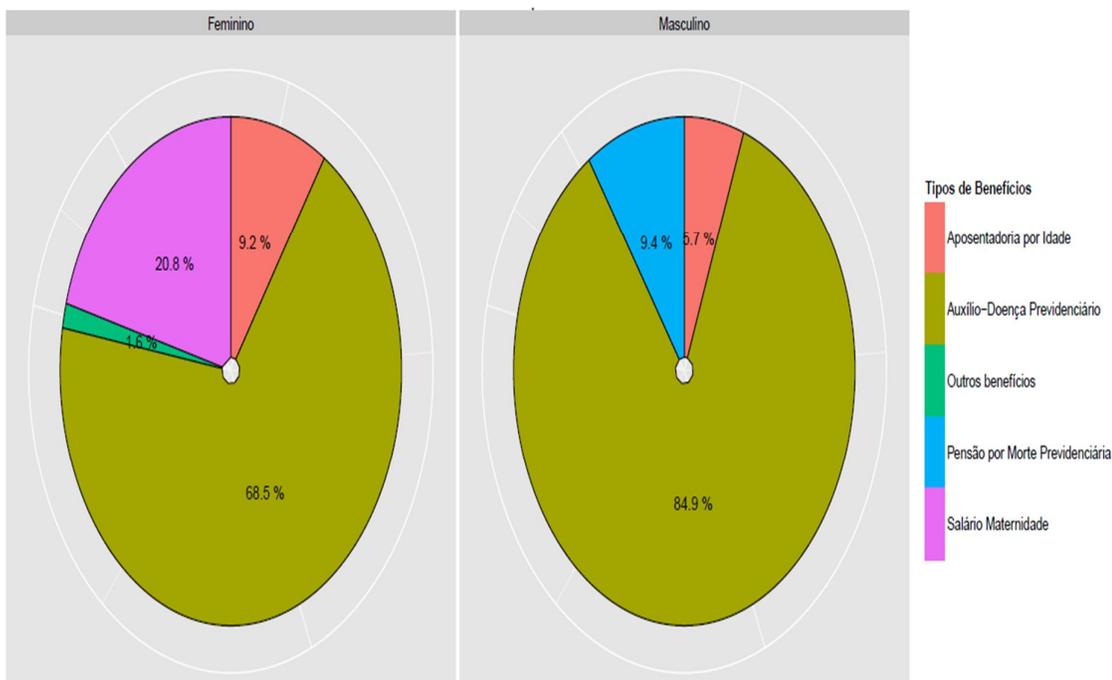
Cabe destacar também que é mais crítica a situação de invalidação de recolhimentos nos casos de Pensão por Morte, porque a migração de plano de previdência só pode ser feita pelas/os seguradas/os. Assim, com o falecimento das/os donas/os de casa, não há possibilidade de as/os dependentes fazerem a complementação dos recolhimentos não validados pelo INSS para o PSPS ou Plano Completo para fazerem jus a este benefício. Trata-se, portanto, de uma grande tragédia para os/as direitos daqueles/as os/as quais as/os donas/os de casa acreditavam que estivessem asseguradas/os em sua ausência.

Quantos aos tipos de benefícios com recolhimentos indeferidos, em 2014, o **Gráfico 12** evidencia novamente que o benefício de Auxílio-Doença é o principal tipo pleiteado tanto para o sexo feminino como para o sexo masculino, com destaque para os homens, com aproximadamente 85% do total. Este benefício, portanto, se mostra como o tipo de benefício percentualmente maior entre os homens em todos os anos analisados para os casos de recolhimentos indeferidos.

Novamente o Salário-Maternidade mantém-se como o segundo mais importante para o sexo feminino, representando 21% do total de solicitações. Destacam-se novamente os pedidos de Pensão por Morte para dependentes dos donos de casa com percentual de aproximadamente 9% do total. Os pedidos de Aposentadoria por Idade com recolhimentos indeferidos foram mais recorrentes entre as mulheres com aproximadamente 9% contra 6% entre os homens.

²⁶⁹ Como na análise dos dados desta pesquisa foi considerado o sexo da/o contribuinte que foi a óbito e não do dependente requerente da Pensão por Morte, pode-se concluir que nos óbitos masculinos de donos de casa houve mais pedidos de pensão do que nos casos de óbitos de donas de casa. Isso também se reflete de um modo geral na previdência, em que há mais mulheres pensionistas do que homens.

Gráfico 12 – Tipos de benefícios pleiteados por donas/os de casa de baixa renda para casos de recolhimentos indeferidos por sexo – 2014



Elaboração: própria. Fonte: GEX/SAIS/INSS.

Resumindo, apenas em relação aos três primeiros meses de 2014, identificou-se uma proporção maior de pedidos femininos de Auxílio-Doença, sendo de 70% para as mulheres e 51% para os homens para os casos de recolhimentos na condição de deferidos. O Salário-Maternidade, por sua vez, está entre o segundo benefício mais requerido pelas mulheres em todos os anos de 2012 a 2014. Os pedidos de validação masculinos para casos de requerimento de Aposentadoria por Idade e de Pensão por Morte foram percentualmente mais validados em comparação aos das mulheres. O Auxílio-Reclusão teve pouca representatividade na amostra de pesquisa. A Aposentadoria por Invalidez apareceu apenas uma vez na amostra de pesquisa, mas como decorre de solicitação prévia de Auxílio-Doença, pode ter surgido em mais casos na fase posterior à validação dos recolhimentos.

Os Apêndices C e D desta Dissertação demonstram que também entre as diversas regiões do país o Auxílio-Doença (com destaque percentual para os homens), o Salário-Maternidade e a Aposentadoria por Idade são os mais requeridos pelas/os donas/os de casa de baixa renda também nos casos de recolhimentos indeferidos. Não se observou tendências diferenciadas sobre a frequência dos tipos de benefícios a depender da condição de recolhimentos deferidos e indeferidos.

4.5 As dificuldades do efetivo acesso à previdência social mediante a análise do resultado final dos benefícios pleiteados por donas/os de casa contribuintes sobre a alíquota de 5% do salário mínimo no período amostrado: Cadê a sonhada Aposentadoria por Idade?

Conforme já foi relatado nesta Dissertação, há grande dificuldade na obtenção de informações específicas sobre as/os donas/os de casa de baixa renda, porque estão inseridas/os na categoria mais ampla de “seguradas/os facultativas/os” da previdência social. Atualmente, o INSS e MPS não dispõem de bancos de dados que possam contabilizar quantas/os dessas/es contribuintes conseguiram benefícios previdenciários e quais benefícios predominantes foram esses. O máximo que se consegue obter especificamente em relação a este público-alvo refere-se à quantidade de contribuintes e de recolhimentos previdenciários, conforme foi apresentado no capítulo anterior.

Diante disso, essa pesquisa buscou trazer dados sobre a conclusão do processo de reconhecimento de direito referente a benefícios previdenciários solicitados por donas/os de casa de baixa renda e não apenas o resultado acerca da validação ou invalidação dos recolhimentos previdenciários. Para isso, contou-se com o apoio de servidoras/es do INSS para quem foram solicitadas informações sobre o resultado final dos benefícios pleiteados por aquelas/es que tiveram as contribuições previdenciárias submetidas à análise da validação. Ressalta-se, porém, que as/os chefes das/os SAIS não detêm a competência pela concessão dos benefícios que são pleiteados pelas/os donas/os de casa junto às APS, mas apenas por validar ou não as contribuições realizadas, o que responde pelo menor quantitativo de respostas no FCD sobre os resultados dos pedidos de benefícios, pois demandaram consulta caso a caso nos sistemas operacionais do INSS, exigindo dedicação maior de tempo para fornecer essa informação.

A intenção comunicada no FCD era analisar apenas os resultados dos pedidos de benefícios em que os recolhimentos das/os donas/as de casa de baixa renda tivessem sido validados, a fim de analisar se o objetivo principal de acesso à previdência social trazido pela Lei nº. 12.470/2011 foi concretizado para os casos amostrados na pesquisa com foco apenas nas/os contribuintes sobre 5% do salário mínimo que não tivessem efetuado complementação para outro plano de previdência social²⁷⁰. Ademais, como se previa que o FCD exigiria uma dedicação de tempo para o preenchimento, não pareceu razoável solicitar informações sobre o resultado dos benefícios daquelas/es que tiveram os recolhimentos invalidados.

²⁷⁰ Fazendo o complemento das contribuições se garante o deferimento do benefício para as situações em que a ausência de validação de recolhimentos seja o único motivo que possa indeferi-lo.

Todavia, há que se fazer a ressalva de que houve GEX²⁷¹ que consultaram também o resultado final dos benefícios pleiteados por aquelas/es que tiveram os recolhimentos invalidados, uma vez que é possível haver donas/os de casa com benefícios concedidos mesmo que não tenham sido validadas as contribuições recolhidas sobre a alíquota reduzida. Contudo, a vantagem é que com a inclusão de consulta a processos com análise de validação indeferida por algumas Gerências se obteve um número maior de resultados de benefícios. Devido à necessidade de consulta manual de cada benefício nos sistemas operacionais do INSS para identificação do resultado (deferido ou indeferido), houve colaboradoras/es desta pesquisa não tiveram condições de dispender tempo para a consecução dessa tarefa.

Ao final, obteve-se retorno do resultado de 4.151 pedidos de benefícios, o que é próximo ao total de 4.890 processos que tiveram validações deferidas na amostra de pesquisa²⁷². Assim, o fato de o quantitativo obtido não ser muito distante do total de processos com validações de recolhimentos deferidos também pode sugerir que a maioria dos dados obtidos referiram-se a resultado de benefícios das/os donas/os de casa que tiveram as contribuições reconhecidas pelo INSS. Todavia, independentemente de contemplar casos de recolhimentos deferidos ou indeferidos, os dados obtidos auxiliam na análise do acesso à previdência por aquelas/es que vinham contribuindo sobre 5% do salário mínimo

Cumprе esclarecer que a possibilidade de concessão de benefícios mesmo com invalidação de recolhimentos das/os donas de casa de baixa renda ocorre por várias situações, tais como: 1) complementação das contribuições do Plano Baixa Renda para o PSPS ou Plano Completo de previdência social; 2) manutenção da qualidade de segurada/o no “período de graça” em razão de contribuições pretéritas em outro plano de previdência social seja na condição de facultativa ou em outra categoria de contribuinte; 3) decisões favoráveis do INSS nas instâncias recursais (Juntas de Recursos ou Câmaras de Julgamento) e 4) decisões judiciais determinando o reconhecimento pelo INSS das contribuições efetuadas que haviam sido invalidadas e a concessão do benefício²⁷³.

²⁷¹ A pesquisadora enviou e-mail a todas as GEX, mas nem todas forneceram resposta até a conclusão desta pesquisa. Soube-se de 4 (quatro) GEX consultaram todos os benefícios de pedidos feitos por donas/os de casa independentemente de ter resultado em validação ou invalidação dos recolhimentos, sendo cada uma delas das seguintes Superintendências: SR Nordeste, SR Sudeste I, SR Sudeste II e SR Sul. É possível que outras GEX tenham adotado o mesmo procedimento. Porém, em razão das dificuldades já citadas por colaboradoras/es da pesquisa para que fossem conferidos individualmente todos os casos, acredita-se que a maior parte dos retornos obtidos pela pesquisadora – do total de 18 Gerências que deram informações sobre resultados de benefícios – tenha seguido a orientação do FCD de efetuar a conferência do resultado apenas dos casos que tiveram recolhimentos validados.

²⁷² Haja vista o esforço envolvido para consulta caso a caso dos benefícios nos sistemas operacionais do INSS, considera-se satisfatório para a análise empreendida nesta Dissertação o retorno obtido.

²⁷³ Os problemas advindos com a operacionalização do reconhecimento dos direitos das/os donas/os de casa de baixa renda já tem refletido no sistema judiciário.

Ressalta-se que os dados apresentados nesse subitem contemplam decisões sobre benefícios requeridos antes das novas regras trazidas pela Medida Provisória nº. 664, de 30/12/2014²⁷⁴. Para a análise acerca da decisão final do INSS sobre os benefícios pleiteados por donas/os de casa, consideraram-se apenas os anos de 2013 e 2014, já que os dados obtidos junto à Superintendência Sul referentes ao ano de 2012 não apresentavam informação para esse item.

A **Tabela 28** traz informações sobre 909 benefícios concedidos, em que se observa que o Auxílio-Doença predominou como o tipo mais concedido, o que é coerente com o fato de ter sido o tipo de benefício mais pleiteado. Os dados consolidados nacionalmente sobre a amostra da pesquisa também são identificados quando se analisa por Superintendência mediante os Apêndices G e H desta Dissertação²⁷⁵.

**Tabela 28 – Distribuição dos tipos de benefícios concedidos por sexo
– mar/2013 a mar/2014**

Benefício Previdenciário	sexo	Ano			
		2013	%	2014	%
Auxílio-Doença Previdenciário	Feminino	367	56,37%	127	49,22%
	Masculino	5	0,77%	8	3,10%
Salário-Maternidade	Feminino	220	33,79%	90	34,88%
	Masculino	-	-	-	-
Aposentadoria por Idade	Feminino	47	7,22%	26	10,08%
	Masculino	-	-	-	-
Pensão por Morte Previdenciária	Feminino	11	1,69%	6	2,33%
	Masculino	1	0,15%	-	-
Auxílio-Reclusão	Feminino	-	-	-	-
	Masculino	-	-	1	0,39%
Total		651	100,00%	258	100,00%

Elaboração: própria. Fonte: GEX/SAIS/INSS.

No caso das/os seguradas/os facultativas/os, as regras do Auxílio-Doença apontavam que poderia ser concedido a qualquer tempo (na data da incapacidade ou do requerimento do benefício) após comprovada a incapacidade para a atividade habitual, cumprida a carência de 12 meses de contribuição e havendo a manutenção qualidade de segurada/os²⁷⁶. A decisão

²⁷⁴ Cabe ressaltar que essa Dissertação foi defendida antes da publicação da Medida Provisória nº. 664, de 30/12/2014, razão pela qual não trouxe discussão sobre as alterações trazidas. Algumas observações sobre essa MP foram inseridas na fase de revisão do texto apenas para contextualizá-lo.

²⁷⁵ Poucas GEX da SR Norte-Centro-Oeste forneceram informações sobre os resultados dos benefícios, o que prejudica afirmar que tenham refletido os dados sintetizados na Tabela 29.

²⁷⁶ Com a Medida Provisória (MP) nº. 664, de 30/12/2014, a Lei nº. 8.213, de 24 de julho de 1991, destacam-se as seguintes alterações sobre o Auxílio-Doença: “Art. 60. O auxílio-doença será devido ao segurado que ficar incapacitado para seu trabalho ou sua atividade habitual, desde que cumprido, quando for o caso, o período de

sobre a concessão do benefício depende da avaliação de médicas/os peritas/os do INSS, sendo necessário, para tanto, que as/os seguradas/os apresentem documentos que levem à convicção dos fatos relatados, além de ser feito um exame médico-pericial no dia do atendimento. Caso a avaliação médica identifique perda permanente da capacidade de trabalho, o pedido de Auxílio-Doença é transformado no benefício de Aposentadoria por Invalidez²⁷⁷. Outro aspecto a considerar é que o Auxílio-Doença só é concedido em relação a incapacidades que tenham surgido ou se agravado enquanto as/os seguradas/os estejam na condição de manutenção da qualidade de seguradas/os da previdência social.

A representatividade da concessão do Auxílio-Doença para as/os donas/os de casa também está em consonância com a frequência elevada de pedidos desse benefício no contexto geral da previdência social, conforme indica o AEPS de 2012:

No ano de 2012, a Previdência Social concedeu quase 5 milhões de benefícios, dos quais 86,7% eram previdenciários, 6,7% acidentários e 6,6% assistenciais. [...] *As espécies mais concedidas foram o auxílio-doença previdenciário, a Aposentadoria por Idade e o salário-maternidade, com, respectivamente, 43,5%, 12,5% e 12,2% do total* (MPS, 2012, p. 19).

Também de acordo com o AEPS, em 2012, houve 793.770 benefícios destinados aos segurados e 613.906 às seguradas. Porém, na amostra estudada, devido ao baixo quantitativo de donos de casa, as mulheres foram a maioria das beneficiárias em números absolutos. Ressalta-se a importância desse benefício para as/os donas/os de casa, uma vez que o trabalho doméstico é também fonte de desgaste físico e emocional. Nesse sentido, uma pesquisa sobre a saúde das/os trabalhadoras/es domésticas não remuneradas/ostraria elementos importantes para se discorrer sobre os riscos e principais doenças que as/os atingem.

carência exigido nesta Lei: I - ao segurado empregado, a partir do trigésimo primeiro dia do afastamento da atividade ou a partir da data de entrada do requerimento, se entre o afastamento e a data de entrada do requerimento decorrerem mais de quarenta e cinco dias; e II - aos demais segurados, a partir do início da incapacidade ou da data de entrada do requerimento, se entre essas datas decorrerem mais de trinta dias". Ademais, permanece a exigência seguinte sobre não exigência de carência para Auxílio-Doença, com pequenas alterações: "Art. 26 Independente de carência [...]: II - auxílio-doença e aposentadoria por invalidez nos casos de acidente de qualquer natureza ou causa e de doença profissional ou do trabalho, bem como nos casos de segurado que, após filiar-se ao Regime Geral de Previdência Social, for acometido de alguma das doenças e afeções especificadas em lista elaborada pelos Ministérios da Saúde e da Previdência Social, de acordo com os critérios de estigma, deformação, mutilação, deficiência ou outro fator que lhe confira especificidade e gravidade que mereçam tratamento particularizado. Entretanto, como as/os seguradas/os facultativas/os não têm direito ao Auxílio-Acidente, também não têm direito ao Auxílio-Doença Acidentário, que é concedido nos casos do referido Art. 26 da Lei nº. 8.213/1991.

²⁷⁷ É por isso que quase não apareceram situações de benefícios de Aposentadoria por Invalidez nos FCD, uma vez este benefício decorre primeiro de um pedido de Auxílio-Doença. Entretanto, havia sido mencionado no FCD, pois integra o conjunto de benefícios os quais as/os donas/os de casa têm direito.

Em relação ao Salário-Maternidade, diferentemente da realidade apresentada pelo AEPS, este foi o segundo e não o terceiro benefício mais pleiteado pelas/os donas de casa e a estas/es concedidos. Nos anos de 2013 e 2014, representou aproximadamente 34% do total de benefícios concedidos na amostra estudada. Esse resultado pode ser explicado pela característica do público majoritariamente feminino envolvido na pesquisa. É um benefício de extrema importância para assegurar a proteção social da mulher que exerça ou não trabalho remunerado, como é o caso das donas de casa, por ocasião da maternidade. Por se enquadrar na categoria de segurada facultativa da previdência social, é exigida uma carência mínima de 10 (dez) meses de contribuições e manutenção da qualidade de segurada da previdência social para aquisição do benefício, que é concedido por 120 dias²⁷⁸.

Convém analisar que as/os donas/os de casa que tenham iniciado as contribuições previdenciárias desde o advento da Lei nº. 12.470/2011 atingiram carências mínimas desde o final de 2012 para Auxílio-Doença e Salário-Maternidade. Entretanto, apenas aquelas/es que já foram contribuintes antes daquela lei possuem atualmente os requisitos para ter êxito no requerimento da Aposentadoria por Idade, pois exige 180 contribuições, além da idade mínima de 65 para mulheres e 60 anos para homens, sendo que esse mínimo etário é reduzido em cinco anos para trabalhador/a rural e pessoa com deficiência²⁷⁹.

A Aposentadoria por Idade está entre o terceiro tipo de benefício concedido para as/os donas/os de casa de baixa renda e representou apenas 7% e 10% dos benefícios concedidos em 2013 e 2014 na amostra estudada, não tendo havido nenhuma concessão para homens. Diante disso, ressalta-se a necessidade de lutar pela redução do tempo de carência exigido para esse benefício para as/os adeptas/os do Plano Baixa Renda, pois a Lei nº. 12.470/2011 não foi suficiente para ampliar o acesso a este benefício. Entretanto, conforme determina o § 13 do art. 201 da Constituição Federal, incluído pela EC nº. 47/2005, “o sistema especial de inclusão previdenciária de que trata o § 12 deste artigo terá alíquotas e *carências* diferenciadas às vigentes para os demais segurados da previdência social”.

Nessa direção, cabe reforçar a importância do PLS nº. 3594/2012, apresentado em 29/3/2012, pela senadora Vanessa Graziottin, anexado ao PLS nº. 1638/2011, de autoria da senadora Gleisi Hoffman (PT/PR), que visa a redução do tempo de carência para o acesso

²⁷⁸ O Salário-Maternidade só será prorrogado por mais dois meses para seguradas empregadas em caso de adesão da empresa ao Programa Empresa Cidadã conforme Decreto nº 7.052, de 23 de dezembro de 2009 .

²⁷⁹ De acordo com o Art. 142 da Lei nº. 8.213/1991, a carência da Aposentadoria por Idade, obedecerá à Tabela Progressiva, instituída pela Lei nº. 9.032, de 1995. Considera-se o ano em que a/o segurada/o implementou todas as condições necessárias à obtenção do benefício para a/o segurado inscrita/o na Previdência Social Urbana até 24 de julho de 1991, bem como para o/a trabalhador/a e o/a empregador/a rural cobertos pela Previdência Social Rural. Desde 2011, essa carência corresponde a 180 contribuições. A Aposentadoria para Pessoa com Deficiência fundamenta-se na Lei Complementar nº. 142, de 8/5/2013 e no Decreto nº. 8.145, de 3/12/2013.

das/os donas/os de casa à Aposentadoria por Idade conforme discutido no Capítulo 3. Com a aprovação do PLS nº. 3594/2012 haverá conseqüentemente o aumento da demanda de pedidos de validação dos recolhimentos no INSS, sobretudo em 2016, quando as idosas/os que tiverem iniciado as contribuições pela alíquota reduzida, em 2011, já terão a carência mínima indicada na Tabela Progressiva. Espera-se que até lá muitos entraves para o reconhecimento automático dos direitos das/os donas/os de casa de baixa renda tenha sido superados.

A Pensão por Morte foi o quarto benefício mais concedido, mas com representatividade pequena de aproximadamente 2% do total, sendo que houve apenas um caso de concessão para dependentes de dono de casa e dezessete ocorrências para donas de casa²⁸⁰. Para esse benefício, não era prevista carência mínima, mas exigida a condição de que na data do óbito as/os donas/os de casa estivessem na qualidade de seguradas/os da previdência social²⁸¹. Assim, caso tivessem efetuado uma contribuição paga em dia e o falecimento tivesse ocorrido no mês subsequente, as/os dependentes teriam direito a este benefício. Entretanto, não dá para dizer que essas situações fossem maioria na concessão da Pensão por Morte, o que viesse a justificar as alterações nas regras previdenciárias. Nem mesmo fraudes na previdência social em decorrência disso deveriam justificar a inclusão de

²⁸⁰ Diz a Lei nº. 8213/1991: Art. 16. São beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, na condição de dependentes do segurado: I - o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental que o torne absoluta ou relativamente incapaz, assim declarado judicialmente; II - os pais; III - o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental que o torne absoluta ou relativamente incapaz, assim declarado judicialmente;

§ 1º A existência de dependente de qualquer das classes deste artigo exclui do direito às prestações os das classes seguintes.

§ 2º O enteado e o menor tutelado equiparam-se a filho mediante declaração do segurado e desde que comprovada a dependência econômica na forma estabelecida no Regulamento.

§ 3º Considera-se companheira ou companheiro a pessoa que, sem ser casada, mantém união estável com o segurado ou com a segurada, de acordo com o § 3º do art. 226 da Constituição Federal.

§ 4º A dependência econômica das pessoas indicadas no inciso I é presumida e a das demais deve ser comprovada.

²⁸¹ Conforme a Lei nº. 8.213/1991: Art. 15. Mantém a qualidade de segurado, independentemente de contribuições: [...] VI - até 6 (seis) meses após a cessação das contribuições, o segurado facultativo.

§ 1º O prazo do inciso II será *prorrogado para até 24 (vinte e quatro) meses* se o segurado já tiver pago mais de 120 (cento e vinte) contribuições mensais sem interrupção que acarrete a perda da qualidade de segurado.

§ 2º Os prazos do inciso II ou do § 1º *serão acrescidos de 12 (doze) meses para o segurado desempregado*, desde que comprovada essa situação pelo registro no órgão próprio do Ministério do Trabalho e da Previdência Social.

§ 3º Durante os prazos deste artigo, o segurado conserva todos os seus direitos perante a Previdência Social.

§ 4º A perda da qualidade de segurado ocorrerá no dia seguinte ao do término do prazo fixado no Plano de Custeio da Seguridade Social para recolhimento da contribuição referente ao mês imediatamente posterior ao do final dos prazos fixados neste artigo e seus parágrafos.

[...] Art. 102. A perda da qualidade de segurado importa em caducidade dos direitos inerentes a essa qualidade.

§ 1º A perda da qualidade de segurado não prejudica o direito à aposentadoria para cuja concessão tenham sido preenchidos todos os requisitos, segundo a legislação em vigor à época em que estes requisitos foram atendidos.

§ 2º Não será concedida Pensão por Morte aos dependentes do segurado que falecer após a perda desta qualidade, nos termos do art. 15 desta Lei, salvo se preenchidos os requisitos para obtenção da aposentadoria na forma do parágrafo anterior.

carência de dois anos para concessão desse benefício porque isso significa penalizar antecipadamente as/os dependentes de seguradas/os que usufruíam de forma idônea desse direito²⁸². As únicas situações em que a Pensão por Morte poderá ser concedida independentemente de carência, serão aquelas em que a/o segurada/o esteja em gozo de auxílio-doença ou de aposentadoria por invalidez ou em situações de acidente do trabalho e doença profissional ou do trabalho. Na amostra estudada por esta Dissertação, observou-se que, mesmo sem exigência de carência mínima, foram poucos os benefícios concedidos, o que revela que a condição de manutenção da qualidade de segurada/o por si só já constitui uma exigência difícil de ser atendida. Assim, haverá ainda mais dificuldade das/os dependentes das/os donas/os de casa de baixa renda para o acesso à Pensão por Morte com a MP nº 664/2014, que trouxe prejuízos principalmente aos direitos das mulheres no contexto da divisão sexual do trabalho e desigualdades de gênero.

De acordo com a legislação, a/o segurada/o facultativa/o possui apenas 6 (seis) meses de manutenção da qualidade de segurada/o após a última contribuição paga em dia. Depois desse período, se não houver contribuições, perderá direito a maioria dos benefícios previdenciários, que exigem a qualidade de segurada/o. De forma simplificada, pode-se dizer que é segurada/o da previdência aquela/e que contribui sobre a alíquota correspondente ao plano de previdência social a qual se vincule. Ademais, fala-se em manter ou perder a qualidade de segurada/o quando se quer dizer que, por exemplo, a dona de casa deixou de cumprir os requisitos da lei por perda das contribuições e/ou expiração do prazo designado de “prazo de graça”, o qual mesmo que deixe de efetuar recolhimentos, será considerada segurada. Em outras palavras, é necessário que os pagamentos ao INSS sejam feitos em dia para evitar perda da qualidade de segurada/o.

O Auxílio-Reclusão, que se destina às/aos dependentes, foi concedido apenas em decorrência das contribuições de um dono de caso no período amostrado na pesquisa, o que não deixa dúvidas sobre a baixa representatividade desse benefício. Segundo a legislação vigente à época do marco temporal da pesquisa, também não era exigido tempo de carência para este benefício, mas apenas a manutenção da qualidade de segurada/o da/o reclusa/o. Com a inclusão da carência mínima de 2 anos de tempo de carência pela MP nº 664/2014, esse benefício será ainda menos concedido no RGPS. A inexpressividade do Auxílio-Reclusão nos dados desta Dissertação é reflexo do contexto nacional, em que esse benefício é o menos emitido do total de três auxílios da previdência social (doença, acidente, reclusão). De acordo

²⁸² Sobre a Pensão por Morte, além dos Arts. 25 e 26, a MP nº 664/2014 alterou a redação do Art. 74, 75 e 77 da Lei nº. 8.213/1991.

com o AEPS, em 2012, foram emitidos 14.845 Auxílio-Reclusão para dependentes do sexo masculino e 23.031 para dependentes do sexo feminino²⁸³.

Segundo Paiva (2012, p. 94), em 2012, “apenas 7% da população carcerária brasileira tinha acesso ao auxílio-reclusão”, embora tenha reconhecido que houve um crescimento da sua emissão no período de 2002 a 2012. A autora também afirma que o Auxílio-Reclusão continua tendo baixa representatividade no contexto do sistema previdenciário. Nesse sentido, discorre sobre a influência da escolaridade da pessoa presa no acesso a esse benefício concluindo inclusive que as regiões do país com maior escolaridade apresentaram maior cobertura do Auxílio-Reclusão²⁸⁴.

Ademais, em uma análise sobre a dificuldade de acesso a esse benefício e com recorte de gênero, Paiva (2013, p. 95) assinala que “a despeito do contínuo aumento da população feminina encarcerada, o estudo revelou que, no Distrito Federal, de um total de 748 benefícios de auxílio-reclusão pagos em 2012, apenas 1,3% foram destinados a dependentes de mulheres presas”. Nesse contexto, a autora destaca a importância de se romper com os estigmas sociais que “identificam a mulher infratora como destituída de direitos” (idem, *ibidem*, p. 96)²⁸⁵.

Paiva (2013) também assinala a dificuldade que as mulheres presas por ela entrevistadas tiveram em contribuir anteriormente com a previdência social, tendo por pano de fundo a divisão sexual do trabalho. Ao detalhar a atividade profissional das mulheres presas antes da reclusão, fica evidenciada a precariedade das relações trabalhistas. Ademais, o fato de que 15% delas se declararam donas de casa antes da prisão é um fato que chama a atenção para a discussão que se tem feito sobre a ampliação da cobertura previdenciária a partir da Lei nº. 12.470/2011:

²⁸³ Paiva (2013) criticou esse fato de que os dados governamentais sobre o Auxílio-Reclusão costumam indicar apenas o sexo do dependente legal que o recebe e não da/o segurada/o presa/o. Além disso, menciona que esse benefício não é citado quando se discute o perfil da população carcerária nem tampouco a vida laborativa pregressa desse público-alvo é investigada. Para a pesquisa das/os donas/os de casa de baixa renda, por sua vez, os dados do Auxílio-Reclusão consideram a/o sexo das segurada/o e não do/a dependente.

²⁸⁴ De acordo com Paiva (2013, p. 95), “a maior parte das mulheres [no Distrito Federal] que recebiam auxílio reclusão obteve informações sobre o benefício por meio de seus companheiros ou outros familiares (homens) presos antes delas”.

²⁸⁵ Compartilha-se da posição de Paiva (2013), que se posiciona contrária à crescente opinião pública que identifica o auxílio-reclusão como uma “bolsa-bandido”, compreensão equivocada do benefício que favoreceu a elaboração do Projeto de Emenda Constitucional (PEC) nº. 30/2011 apresentado pelo deputado federal Fernando Francischini (PSDB-PR). O objetivo desta PEC é a modificação do art. 201 da Constituição Federal, impedindo que as famílias das/os seguradas/os da previdência social que tenham cometido os crimes de tortura, racismo, terrorismo, tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, pedofilia e crimes hediondos sejam beneficiárias do Auxílio-Reclusão. Além disso, até mesmo o propalado déficit da previdência social é apontado e, nesse sentido, a restrição desse direito se coloca indevidamente como algo defensável. Entende-se que, dessa forma, se estará culpabilizando as famílias desses seguradas/os e resguardando-lhes um destino incerto, que muito provavelmente será a pobreza. Assim, não só a/o segurada/o presa/o terá de cumprir uma pena, uma vez que também a sua família será penalizada por seus atos com a proibição de receber benefício previdenciário.

Cerca de 60% das mulheres do grupo 4 [sem direito ao benefício de Auxílio-Reclusão] estavam desempregadas, ou eram empregadas domésticas sem carteira assinada, ou exerciam outra atividade profissional sem carteira assinada antes da reclusão, e 15% (32) se declararam donas de casa antes da reclusão. Mesmo entre as mulheres cujas famílias recebiam o auxílio-reclusão (grupo 1) 50% eram empregadas domésticas com carteira assinada, percentual similar ao das mulheres do grupo 3 [que não sabiam que tinham o direito ao benefício, apesar de estarem nos critérios da lei] (PAIVA, 2013, p. 79, grifos nossos).

Assim, deve-se considerar que o baixo quantitativo de pedidos de Auxílio-Reclusão para donas/os de casa está mais relacionado com a desinformação do direito ao benefício do que com o quantitativo da população carcerária feminina, que tem aumentado (PAIVA, 2013).

O acesso à previdência social por 894 mulheres e 15 homens da amostra da pesquisa fez diferença na proteção social delas/es e de suas famílias, mas foi pouco significativa se comparada ao quantitativo de 3.242 benefícios indeferidos nos anos de 2013 e 2014 previstos na **Tabela 29**, nos quais o Auxílio-Doença e Salário-Maternidade foram os benefícios que ocorreram com mais frequência. Novamente, esse resultado pode ser justificado pelo fato de esses dois tipos de benefícios terem sido os mais pleiteados junto ao INSS. Os Apêndices I e J mostram por Superintendência e sexo a distribuição em percentual e em quantidade dos benefícios indeferidos e seguem distribuição semelhante.

**Tabela 29 – Distribuição dos tipos de benefícios indeferidos por sexo
– mar/2013 a mar/2014**

Benefício Previdenciário	sexo	Ano			
		2013	%	2014	%
Auxílio-Doença Previdenciário	Feminino	1 941	78,74%	585	75,29%
	Masculino	47	1,91%	8	1,03%
Salário Maternidade	Feminino	384	15,58%	149	19,18%
	Masculino	-	-	-	-
Aposentadoria por Idade	Feminino	78	3,16%	28	3,60%
	Masculino	-	-	-	-
Pensão por Morte Previdenciária	Feminino	14	0,57%	6	0,77%
	Masculino	-	-	1	0,13%
Aposentadoria por Tempo de Contribuição	Feminino	1	0,04%	-	-
	Masculino	-	-	-	-
Total		2 465	100,00%	777	100,00%

Elaboração: própria. Fonte: GEX/SAIS/INSS.

A análise da **Tabela 29** em conjunto com a **Tabela 28**, já apresentada, indica que na amostra estudada sobre o resultado de benefícios, não houve casos de Aposentadoria por

Idade para homens, pois não há nenhuma incidência tanto para casos indeferidos como concedidos. Em relação a este benefício, vê-se que 78 mulheres não o conseguiram, em 2013, e 28 em 2014. Enquanto o percentual desse benefício foi de 2% do total nos anos amostrados, o de indeferimento foi de aproximadamente 3%, o que reforça a tese de dificuldade de acesso a esse benefício.

Assim, constata-se que a propalada “Aposentadoria da Dona de Casa” ainda é um mito, porque poucas são aquelas que reúnem as condições mínimas para dar entrada no benefício e, entre aquelas que o fazem, constatam-se muitos indeferimentos. Ao invés da “Aposentadoria para a Dona de Casa”, a realidade amostrada no estudo evidenciou predominância de “Auxílio-Doença da Dona de Casa”, seguido do “Salário-Maternidade da Dona de Casa”. Aposentadoria mesmo pouco se viu... Caso o PLS nº. 3594/2012 da Senadora Federal Gleisi Hoffman (PT/PR) seja aprovado, essa realidade poderá ser alterada.

Quanto ao único benefício de Aposentadoria por Tempo de Contribuição, não é sabido especificamente para esse caso qual foi o motivo do indeferimento. Entretanto, caso não tenha sido feita a complementação dos pagamentos para outro plano de previdência social, essa pode ter sido uma das causas. Os dados da **Tabela 29** sequer computam a existência do benefício de Auxílio-Reclusão para donas/os de casa, enquanto que na **Tabela 28** apareceu apenas um benefício dessa espécie concedido.

Objetivando uma visão global do resultado dos 4.151 benefícios amostrados na pesquisa, verificou-se que 909 benefícios foram deferidos e 3.242 indeferidos, revelando um percentual de aproximadamente 22% e 78%, respectivamente, considerando a soma dos totais anuais de 2013 e 2014. É assustador o grau de indeferimento dos benefícios para as/os donas/os de casa de baixa renda, revelando que a Lei nº. 12.470/2011 não foi suficiente para garantir à maioria das/os contribuintes do Plano Baixa Renda a efetivação do acesso à previdência social por meio de benefícios.

Entretanto, de acordo com a **Tabela 30**, pode-se perceber que de 2013 para 2014 houve um aumento percentual de 4% nos resultados de benefícios deferidos às/aos donas/os de casa. Em uma análise por sexo, observou-se um crescimento 3,3% nos deferimentos de pedidos de benefícios femininos e 0,7% nos pedidos masculinos. Acredita-se que o aumento do percentual de deferimentos de benefícios, ainda que tímido, esteja correlacionado com três fatores principais: 1) aumento de 2,63% das validações deferidas dos recolhimentos das/os donas/os de casa de baixa renda de 2013 para 2014²⁸⁶; 2) maiores chances de atender aos requisitos de carência dos benefícios previdenciários com o passar dos anos desde a Lei nº.

²⁸⁶ Conferir Tabela 23.

12.470/2011; e 3) iniciativas de socialização de informações promovidas pelo MDS e INSS junto ao público-alvo.

Tabela 30 – Distribuição anual do resultado total de pedidos de benefício – 2013/2014

Resultado dos benefícios pleiteados	sexo	Ano			
		2013	%	2014	%
Deferido	Feminino	645	20,70%	249	24,06%
	Masculino	6	0,19%	9	0,87%
Indeferido	Feminino	2 418	77,60%	769	74,30%
	Masculino	47	1,51%	8	0,77%
Total		3 116	100%	1 035	100%

Elaboração: própria. Fonte: GEX/SAIS/INSS.

Diante do elevado percentual de indeferimento de benefícios, almeja-se desvendar as principais causas do insucesso das/os donas/os de casa de baixa renda na tentativa de obtenção de benefícios previdenciários. Contudo, inicialmente, convém esclarecer que assim como existe a possibilidade de haver mais de um motivo para o indeferimento das validações realizadas pelo INSS, também é possível que um benefício seja indeferido por mais de uma razão, quando as/os donas/os de casa não atendem a mais de um requisito legal. Porém, embora tenha havido 3.242 benefícios indeferidos, foram fornecidas informações sobre 3.168 causas de indeferimento de benefício. Diante disso, é preciso considerar a indisponibilidade de tempo para o registro completo dessa informação no FCD entregue pela pesquisadora, mas considera-se satisfatório o quantitativo obtido para análise que se almeja fazer²⁸⁷.

De acordo com a **Tabela 31**, considerando os totais anuais, pode-se destacar no ano de 2013 os motivos “Perda da qualidade de segurado”, “Falta de período de carência” e “Parecer contrário da Perícia Médica” como os três principais, representando aproximadamente 31%, 29% e 26% do total respectivamente. Quanto ao ano de 2014, esses três motivos se mantêm como os principais, entretanto nota-se um aumento significativo da porcentagem do motivo “Parecer contrário da Perícia Médica”, que representava 26% do total em 2013 e em 2014 esse valor passou para aproximadamente 42%.

²⁸⁷ Também é possível considerar que algumas GEX tenham elegido um motivo principal para os casos de indeferimentos de benefícios ao invés de informar todos.

Tabela 31 – Distribuição dos motivos de indeferimento de benefícios por sexo – 2013/2014

Motivo de indeferimento	sexo	Ano			
		2013	%	2014	%
Perda da qualidade de segurada/o	Feminino	805	30,63%	153	28,33%
	Masculino	21	0,80%	2	0,37%
Falta de período de carência	Feminino	769	29,26%	72	13,33%
	Masculino	-	-	-	-
Parecer contrário da Perícia Médica	Feminino	676	25,72%	224	41,48%
	Masculino	15	0,57%	5	0,93%
Falta de comprovação como segurada/o	Feminino	93	3,54%	25	4,63%
	Masculino	1	0,04%	-	-
DII anterior ao ingresso ou reingresso no RGPS	Feminino	55	2,09%	10	1,85%
	Masculino	2	0,08%	-	-
Requerente não filiada no Regime Geral de Previdência Social na data do afastamento	Feminino	40	1,52%	5	0,93%
	Masculino	-	-	-	-
Requerente não filiada no Regime Geral de Previdência Social na data do nascimento da/o filha/o	Feminino	37	1,41%	9	1,67%
	Masculino	-	-	-	-
Não comparecimento para a perícia	Feminino	18	0,68%	3	0,56%
	Masculino	-	-	-	-
Não cumprimento de exigências	Feminino	6	0,23%	2	0,37%
	Masculino	-	-	-	-
Segurada/o em gozo de benefício previdenciário	Feminino	3	0,11%	1	0,19%
	Masculino	-	-	-	-
Falta de qualidade de dependente	Feminino	1	0,04%	-	-
	Masculino	-	-	-	-
Falta de idade mínima	Feminino	-	-	1	0,19%
	Masculino	-	-	-	-
Outro motivo	Feminino	84	3,20%	28	5,19%
	Masculino	2	0,08%	-	-
Total		2 628	100,00%	540	100,00%

Elaboração: própria. Fonte: GEX/SAIS/INSS.

Ressalta-se que os dados encontrados devem ser interpretados à luz dos motivos que interferem no resultado das validações das/os donas/os de casa de baixa renda. Como foi dito antes, os dados da **Tabela 29** sobre benefícios indeferidos também contemplaram, em alguma medida, situações em que os recolhimentos das/os donas/os de casa não foram validados pelo INSS. Entretanto, ainda que contivessem apenas informações sobre as/os contribuintes do Plano Baixa Renda que tiveram os recolhimentos validados, proposta inicial desta Dissertação, acredita-se que os percentuais de motivos de indeferimentos de benefícios encontrados não seriam muito diferentes daqueles encontrados na pesquisa.

Nesse sentido, a constatação de que a perda da qualidade de segurada/o foi o principal motivo que impediu as/os donas/os de casa de efetivamente acessar a previdência social, significa considerar os seguintes aspectos:

- A grande incidência de perda da qualidade de segurada/o é também resultado das análises dos recolhimentos feitas pelo INSS, que na pesquisa apresentou aproximadamente 60% de indeferimentos;
- A realidade de validações parciais em decorrência de as/os donas/os de casa não atenderem aos critérios da Lei nº. 12.470/2011 por determinado período fez com que houvesse perda da qualidade de segurada/o na medida em que foram abertos “vácuos” no histórico de contribuições previdenciárias superiores a seis meses;
- Não se pode desconsiderar as dificuldades de as/os donas/os de casa de baixa renda efetuarem contribuições assíduas junto à previdência social haja vista a condição socioeconômica, em que pese a alíquota reduzida de 5%;
- Apesar da possibilidade de complementação dos recolhimentos previdenciários, se houve muitos indeferimentos por perda da qualidade de segurada/o, significa para a amostra pesquisada houve poucos complementos de contribuição para outro plano de previdência social.

No que tange ao último aspecto levantado, a **Tabela 32** revela o baixo quantitativo de contribuintes que fizeram doze contribuições previdenciárias ao longo de cada um dos três anos compreendidos entre 2011 a 2013, atestando a real dificuldade de efetuarem pagamentos ao INSS de forma contínua.

Ocorre que as/os seguradas/os facultativos/os com baixo potencial de adesão aos seguros sociais muitas vezes comprometem o restrito orçamento familiar indispensável para atender a necessidades sociais básicas para arcar com os custos da proteção social, o que é uma contradição. As oscilações da renda dos membros da família, muitas vezes responsáveis pelos pagamentos das/os donas/os de casa junto ao INSS, também respondem por períodos sem contribuições. A sazonalidade das contribuições que deveriam ser mensais – à exceção daquelas realizadas trimestralmente, por serem consideradas pagas em dia – repercute no direito a benefícios previdenciários.

Tabela 32 – Quantitativo de seguradas/os facultativas/os da previdência social por número de contribuições no ano – 2011-2013

(Continuação...)

Número de contribuições	Anos	SEGURADAS/OS FACULTATIVAS/OS			
		Plano Baixa Renda	Plano Simplificado	Plano Completo	Total
TOTAL	2011	87 119	635 331	454 533	1 176 983
	2012	481 767	695 184	440 961	1 167 912
	2013	592 090	777 925	440 054	1 810 069
1	2011	30 597	40 932	27 603	99 132
	2012	29 641	42 555	27 152	99 348
	2013	28 397	46 775	27 487	102 659
2	2011	32 362	37 153	22 447	91 962
	2012	29 094	39 012	22 775	90 881
	2013	25 880	41 309	22 629	89 818
3	2011	18 424	34 836	20 634	73 894
	2012	30 586	37 334	20 486	88 406
	2013	26 664	40 715	21 155	88 534
4	2011	3 169	34 565	20 249	57 983
	2012	29 893	35 227	19 224	84 344
	2013	26 257	39 101	19 780	85 138
5	2011	1 259	30 032	18 805	50 096
	2012	30 697	31 070	18 166	79 933
	2013	25 250	33 067	17 734	76 051
6	2011	996	26 819	19 725	47 540
	2012	29 141	28 800	17 158	75 099
	2013	24 612	30 545	17 064	72 221
7	2011	155	24 806	16 857	41 818
	2012	27 442	25 319	15 096	67 857
	2013	22 701	27 394	15 103	65 198
8	2011	111	24 154	15 872	40 137
	2012	31 381	25 976	14 880	72 237
	2013	23 871	27 916	15 375	67 162
9	2011	9	24 022	15 557	39 588
	2012	29 439	26 471	15 367	71 277
	2013	25 642	28 725	15 928	70 295
10	2011	9	29 030	18 784	47 823
	2012	33 074	29 728	16 984	79 786
	2013	28 853	31 003	16 660	76 516

Tabela 32 – Quantitativo de seguradas/os facultativas/os da previdência social por número de contribuições no ano – 2011-2013

(Conclusão)

Número de contribuições	Anos	SEGURADAS/OS FACULTATIVAS/OS			
		Plano Baixa Renda	Plano Simplificado	Plano Completo	Total
11	2011	93 726	5	56 137	37 584
	2012	138 090	48 608	57 165	32 317
	2013	149 733	59 766	59 501	30 466
12	2011	493 284	23	272 845	220 416
	2012	670 654	132 771	316 527	221 356
	2013	866 744	274 197	371 874	220 673

Elaboração: SPPS/MPS (com adaptações). Fonte: AEPS, 2012, Tabela 34.6. NOTA: As informações de 2013 foram obtidas pela Lei de Acesso à Informação.

O segundo motivo principal de indeferimento foi a “Falta de período de carência”, o que também guarda semelhança com a discussão sobre a perda da qualidade de segurada/o. Nesse sentido, há que se recuperar que, entre os benefícios previdenciários que as/os donas/os de casa têm direito, apenas a Pensão por Morte e o Auxílio-Reclusão não tinham tempo de carência, bastando a comprovação da qualidade de segurada/o. Isso significa que o surgimento desses motivos de indeferimento decorreu de pedidos de Auxílio-Doença, Aposentadoria por Idade ou Salário-Maternidade, que possuem 12 (doze) meses, 180 meses e 10 (dez) meses de carência, respectivamente. Nesse contexto, se tiver havido invalidação de recolhimentos ou validações parciais pelo INSS, isso pode ter repercutido no alcance da carência mínima do benefício. Além disso, contribuições insuficientes para acesso ao benefício previdenciário que exija carência ensejaram indeferimentos.

A frequência de 42% de motivos de indeferimentos de benefícios por “Parecer Contrário da Perícia Médica” nos totais anuais, independentemente do sexo, desperta para a reflexão sobre as características das avaliações-médico-periciais realizadas com as/os seguradas/os facultativas/os em comparação àquelas/es que estão inseridas/os no mercado de trabalho. Deve-se ter a dimensão de todas as responsabilidades que as/os donas/os de casa executam na esfera da reprodução social, que vai dos afazeres domésticos aos cuidados com familiares. Nesse sentido, questiona-se se as compreensões diversas sobre o trabalho doméstico não remunerado repercutem na análise pericial? Qual opinião das/os médicas/os peritos/as sobre o direito das/os donas/os de casa ao Auxílio-Doença? Essas são algumas inquietações suscitadas, para as quais as respostas extrapolariam o escopo desta pesquisa.

Defende-se que, não apenas em relação às/aos seguradas/os facultativas/os, mas quanto a todas/os as/os demandatários de proteção social, é preciso disseminar o modelo social da deficiência no processo de reconhecimento de direito, que passa também pela condução da avaliação médico-pericial. Sabe-se que o INSS tem trilhado um caminho nessa direção na medida em que para alguns benefícios, tais como o BPC²⁸⁸ e a Aposentadoria para a Pessoa com Deficiência do RGPS já se exige a utilização da Classificação Internacional de Funcionalidade e Saúde (CIF) da OMS e o conceito da pessoa com deficiência da Convenção da Organização das Nações Unidas, segundo o qual deficiência é restrição de participação social²⁸⁹. Há, nesse sentido, um caminho longo a se percorrer para que a/o segurada/o seja periciada não apenas em relação a “Funções e Estruturas do corpo”, mas também considerando-se os “Fatores Ambientais” que a/o circundam²⁹⁰.

Entretanto, acredita-se que o aumento percentual dos indeferimentos para as situações de “Parecer Contrário da Perícia Médica” de 2013 para 2014 também possa ser explicado pela redução de outros motivos de indeferimento no mesmo período. Observou-se que o motivo principal (“Perda da qualidade de segurada/o”), por exemplo, teve redução percentual de -2,73% em 2014. Além disso, houve redução de -15,93% dos indeferimentos causados por “Falta de período de carência”. Conforme discutido anteriormente, na medida em que se distancia do prazo inicial da vigência da Lei nº. 12.470/2011 aumentam-se as chances de as/os donas/os de casa completar os requisitos mínimos para acesso aos benefícios previdenciários.

Há outros motivos elencados na **Tabela 32** que possam ter sido causados pelas invalidações/validações parciais do INSS e/ou pela dificuldade de as/os donas de casa de contribuir com a previdência social antes e depois da Lei nº. 12.470/2011, a saber²⁹¹: falta de comprovação como segurada/o; Data do Início da Incapacidade (DII) anterior ao ingresso ou reingresso no RGPS²⁹²; requerente não filiada ao RGPS na data do afastamento (das atividades habituais devido à gestação); requerente não filiada no RGPS na data do

²⁸⁸ Conferir estudo sobre a ampliação do acesso ao BPC desde a inclusão da avaliação social. In: CINTRA, 2010.

²⁸⁹ Entretanto, a pesquisadora possui críticas em relação ao vigente instrumento padrão de avaliação utilizado por médicas/os peritas/os e assistentes sociais do INSS, respectivamente, por considerar que a dimensão do grau de dependência de terceiros seja muito enfatizado na definição do grau de deficiência da/o segurada/o. Considera-se a necessidade dar mais enfoque à dimensão dos “Fatores Ambientais” trazidos pela CIF.

²⁹⁰ Os termos aspiados são adotados pela CIF.

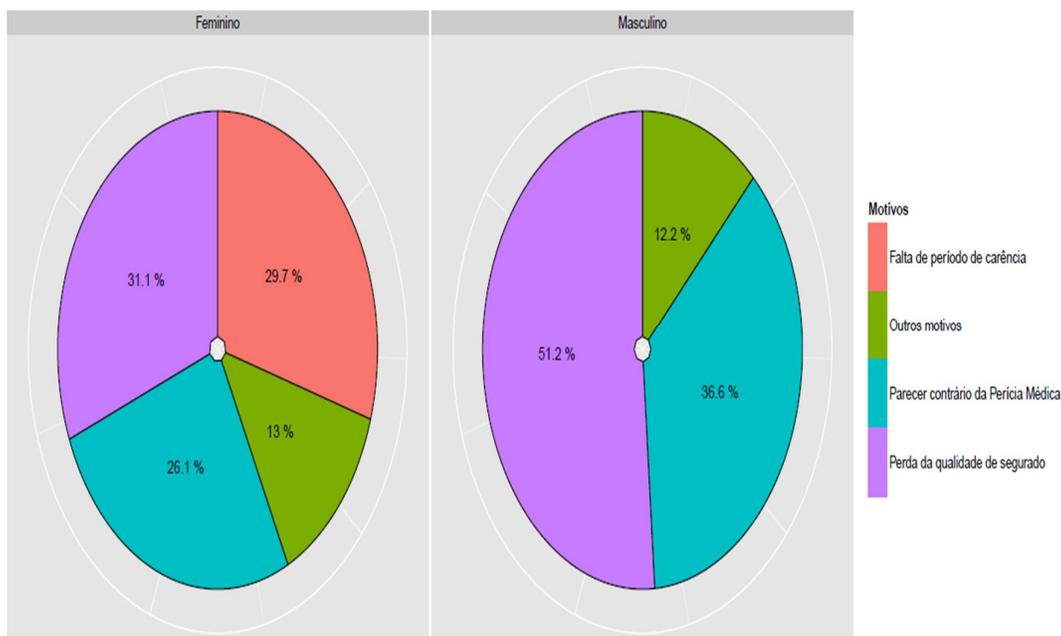
²⁹¹ Ressalta-se que na opção “outros motivos” da Tabela 32 estão, sobretudo, os motivos de indeferimentos não foram pelas/os colaboradoras/es da pesquisa.

²⁹² Se a Perícia Médica do INSS determinar que a DII da/o dona/o de casa para a atividade habitual se deu em um período em que ela/ele não estava na condição de segurada/o, o benefício será indeferido, a menos que comprove o agravamento da doença no ingresso ou reingresso ao RGPS. O reconhecimento da condição de segurada/o é feito automaticamente pelos sistemas operacionais a depender do cumprimento dessa condição no período previsto pela Perícia. Porém, no caso das/os donas/os de casa de baixa renda, conforme vem sendo dito ao longo desta Dissertação, é necessária a validação dos recolhimentos para que a façam jus aos benefícios, ou seja, não há reconhecimento automático de seus direitos.

nascimento da/o filha/o, sendo esses dois últimos motivos relativos a pedido de Salário-Maternidade²⁹³. A soma desses motivos para o sexo feminino a masculino representaram aproximadamente 9% do total em 2013 e 2014.

O **Gráfico 13**, na comparação dos motivos de indeferimento de benefícios entre os sexos, indica para o sexo feminino não há um motivo que predomine de maneira acentuada em 2013. Assim como observado na análise por ano apresentada na Tabela **32**, os motivos “Perda da qualidade de segurado”, “Falta de período de carência” e “Parecer contrário da Perícia Médica” foram, respectivamente, os que se destacaram. Contudo, enquanto para as mulheres, a “Falta de período de carência” representou 29% dos indeferimentos, não houve nenhuma ocorrência deste motivo entre os homens.

Gráfico 13 – Motivos de indeferimentos de benefícios por sexo – 2013



Elaboração: própria. Fonte: GEX/SAIS/INSS.

NOTA: Motivos com percentagens inferiores a 5% foram englobados na categoria “Outros motivos”.

²⁹³ Somente após a filiação à previdência social, o/a trabalhador/a é considerada/o segurada/o da previdência social e somente na condição de segurado/o faz jus aos benefícios previdenciários. Enquanto o/a trabalhador/a empregado/o é considerado filiado logo que estabelece vínculo empregatício, obtendo um número de inscrição posteriormente junto à previdência social, o/a segurado/a facultativo/a só é considerado/a filiado/a após fazer uma inscrição e efetuar uma primeira contribuição paga dia. Conforme o Decreto nº. 3.048, de maio de 1999: “Art. 20. Filiação é o vínculo que se estabelece entre pessoas que contribuem para a previdência social e esta, do qual decorrem direitos e obrigações. § 1º A filiação à previdência social decorre automaticamente do exercício de atividade remunerada para os segurados obrigatórios [...] e da inscrição formalizada com o pagamento da primeira contribuição para o segurado facultativo”.

Já para o sexo masculino observa-se que o motivo “Perda da qualidade de segurado” aparece com frequência mais notória, representando aproximadamente 51% do total de motivos de indeferimento. O fato de esse motivo aparecer percentualmente mais para o sexo masculino pode decorrer da realidade de que só se perde a qualidade de segurada/o quem já a teve. Desse modo, é mais provável pela divisão sexual do trabalho que os homens tenham ao longo da vida mais experiência no mercado de trabalho do que as mulheres. Disso decorre também que seja mais provável que percentualmente em relação às mulheres tenham mais condições de atender aos quesitos de período de carência dos benefícios previdenciários.

O motivo de “Parecer Contrário da Perícia Médica” surge como o segundo motivo preponderante de indeferimentos de benefícios para os homens, em 2013, com aproximadamente 36% em comparação com a representatividade de 26% para as mulheres. Nesse sentido, pode-se indagar: É mais fácil uma dona de casa ou um dono de casa conseguir aprovação da Perícia Médica para o reconhecimento do direito ao Auxílio-Doença? A resposta pende para as mulheres na amostra estudada em termos percentuais.

Assim, a análise por sexo dos indeferimentos de benefícios por “Parecer Contrário da Perícia Médica” favorecem a reflexão sobre a divisão sexual do trabalho, uma vez que socialmente é mais legitimado que a mulher fique em casa cuidando dos afazeres domésticos, de modo que a incapacidade para a realização dessa tarefa habitual possa ser mais facilmente reconhecida. Dizer que o homem está incapaz de exercer o trabalho não remunerado em sua residência exige um reconhecimento e aceitação de que ele, de fato, possa e ocupe esse papel em sua residência.

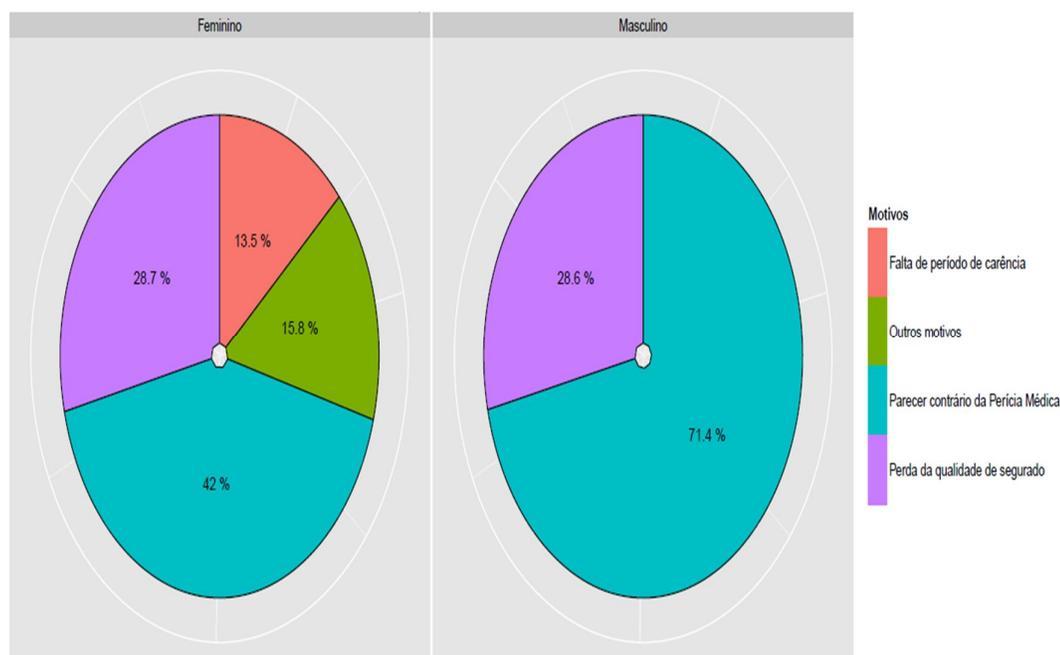
Para o ano de 2014, é interessante notar no **Gráfico 14** o aumento representativo desse motivo de indeferimento, que se tornou o principal e representou aproximadamente 42% e 71% do total para o sexo feminino e masculino respectivamente. Ademais, percebe-se que o motivo “Perda da qualidade de segurado” passou a ocupar o segundo lugar entre as causas de indeferimento para os dois sexos. Dessa forma, embora este motivo tenha deixado de ser predominante em 2014, verifica-se que a manutenção da qualidade de segurada/o continua sendo um requisito difícil de preencher para obtenção de benefícios.

Conforme evidenciam os Apêndices K e L desta Dissertação, os principais motivos de indeferimento de benefícios apresentados são realidade em todas as Superintendências Regionais do INSS²⁹⁴. As GEX da SR Sudeste I reproduzem o cenário nacional da amostra

²⁹⁴ As GEX da SR Norte-Centro-Oeste forneceram poucas informações sobre o resultado de benefícios e motivos de indeferimento, o que impossibilitou afirmações mais robustas para essa área de abrangência. Entretanto, verificou-se que 75% das causas encontradas em 2013 referem-se à DII anterior ao ingresso ou reingresso no RGPS.

da pesquisa, em 2013, uma vez que o principal motivo de indeferimento foi a “Perda da qualidade de segurado”, seguida da “Falta de período de carência” e depois por “Parecer contrário da Perícia Médica”. No ano seguinte, porém, a “Perda da qualidade de segurado” continuou sendo o principal motivo, mas o “Parecer contrário da Perícia Médica” ocupou o segundo lugar e, por último, a “Falta de período de carência”.

Gráfico 14 – Motivos de indeferimentos de benefícios por sexo – 2014



Elaboração: própria. Fonte: GEX/SAIS/INSS.

NOTA: Motivos com porcentagens inferiores a 5% foram englobados na categoria “Outros motivos”.

Em 2014, a abrangência da SR Nordeste, SR Sudeste II e SR Sul, por sua vez, refletiram a sequência dos principais motivos de indeferimento, uma vez que o “Parecer contrário da Perícia Médica” ocupou o primeiro lugar, seguido da “Perda da qualidade de segurado/a” e da “Falta de período de carência”. Em 2013, a SR Sudeste II e SR Sul já haviam apresentado esse cenário, sugerindo que o grau de exigência das/os médicas/os peritas/os dessas regiões seja maior sobre a compreensão da “incapacidade para o trabalho” das/os donas/os de casa. O fato de corresponder a localidades entre as mais desenvolvidas economicamente no país também pode influenciar nas decisões da Perícia Médica do INSS, o que também teria que ser comprovado por pesquisas para se afirmar com segurança. Destaca-se ainda que a SR Sul, entre a amostra estudada, foi a que apresentou o maior percentual de

indeferimentos de benefícios para donas/os de casa por “Parecer Contrário da Perícia Médica”, que alcançou 52%, em 2013, e 49% em 2014.

Os dados apresentados para a SR Nordeste, em 2013, chamam a atenção, porque, diferentemente do restante do país, o principal motivo de indeferimento, que representou 40% do total, foi a “Falta de período de carência”, seguido da “Perda da qualidade de segurado” e do “Parecer contrário da Perícia Médica”. As GEX da SR Nordeste foram as que mais trouxeram informações à pesquisa sobre o quesito em análise, de modo que a marcante situação de donas de casa sem a carência mínima para acessar benefícios previdenciários coaduna com a realidade apontada anteriormente de elevados indeferimentos nas validações do INSS nessa região. Ademais, a situação de pobreza de muitas donas de casa faz com que necessitem da proteção social do Estado antes de terem preenchidos os requisitos mínimos exigidos pela legislação previdenciária.

Para concluir, não resta dúvida: são muitos os obstáculos para o acesso das/os donas/os de casa de baixa renda à previdência social, embora tenham sido importantes as conquistas trazidas pela Lei nº. 12.470/2011 no potencial de ampliação da cobertura previdenciária. O grande esforço contributivo que as/os donas/os de casa têm feito ainda que sob uma alíquota reduzida não é suficiente muitas vezes para garantir sequer o reconhecimento da condição de seguradas/os, em um primeiro momento, e a efetivação da concessão do benefício por outro.

As/os trabalhadoras/es não remuneradas/os passam por quatro desafios para terem direitos previdenciários: 1) validação da inscrição no CadÚnico pelo MDS; 2) contribuições previdenciárias regulares para garantir a manutenção da qualidade de segurada/o; 3) aprovação na validação dos recolhimentos previdenciários pelo INSS e 4) obtenção de benefícios previdenciários pelo cumprimento dos requisitos mínimos. Diante do exposto, é hora de rever conceitos e procedimentos adotados no reconhecimento dos direitos previdenciários dessas/es contribuintes, porque a pesquisa mostrou que estão tendo muitas dificuldades para garantir a proteção social mediante os benefícios mais requisitados, que são o Auxílio-Doença, Salário-Maternidade e Aposentadoria por Idade. Sobre este último benefício, reitera-se a indispensável defesa da redução do tempo de carência para acesso ao benefício, pois se as/os donas/os de casa já têm tido dificuldade de cumprir os períodos de carência de 10 e 12 meses, o que se dirá da necessidade de 180 contribuições.

Conforme defende Silva (2012), a universalização do acesso à previdência social só poderá ser concretizado mediante um contrato social solidário, que considere o potencial contributivo de cada um. É preciso reconhecer o trabalho não remunerado desempenhado por inúmeras mulheres na esfera da reprodução social e da injustiça de envelhecerem sem

proteção social. Verificou-se que, apesar de necessário, não foi suficiente diminuir a alíquota de contribuição previdenciária. Faz-se necessário priorizar as donas de casa na agenda governamental para que se sintam valorizadas pela política previdenciária e não potenciais fraudadoras do sistema previdenciário, conforme sugere o atual contexto de provas de pobreza, que inclusive contrariam historicamente a lógica do seguro social.

É preciso considerar as desigualdades de gênero no sistema capitalista, que continuam priorizando os homens em postos de trabalho e remunerando-os melhor. Até mesmo no Plano Baixa Renda pôde ser identificado na análise por sexo que no quesito inserção prévia no mercado de trabalho os homens percentualmente tiveram um desempenho melhor que as mulheres. Não adianta falar de Sistema de Inclusão Previdenciária como se significasse aumento de contribuintes; é preciso enfrentar a discussão do efetivo acesso das/os trabalhadoras/es de baixa renda à previdência social. Que os dados trazidos por esta Dissertação despertem para a defesa do direito da proteção social dessas mulheres.

CONCLUSÃO

O histórico do acesso das mulheres à previdência social no Brasil é perpassado pela divisão sexual do trabalho, o que pôde ser observado tanto na fase anterior como posterior à Constituição Federal. Foi pensando sobretudo nas donas de casa, cujo acesso a esta política decorre na maioria das vezes da sua condição de dependente e não de seguradas da previdência social, que esta Dissertação se desenvolveu. O resgate histórico da proteção social a elas mostrou a grande resistência para que pudessem ter o direito de serem incluídas no sistema previdenciário, pelo não reconhecimento de que as atividades desenvolvidas na esfera da reprodução social constituem “trabalho”.

Verificou-se que, somente a partir de 1975, em contexto de fortalecimento do feminismo no Brasil, surgiu o primeiro Projeto de Lei na Câmara dos Deputados, que foi sucedido de muitos outros, para assegurar o direito das donas de casa à previdência social. As mulheres mobilizadas, posteriormente, no Congresso Constituinte não lograram êxito nas reivindicações em prol da “aposentadoria das donas de casa”. Além de não serem consideradas “trabalhadoras”, as donas de casa receberam justificativas atuariais para não serem incluídas no RGPS, como se a proteção social a essas mulheres fosse comprometer o custeio da desta política, o que é um grande absurdo.

Recuperou-se que, somente em 1991, três anos após a Constituição Federal, mediante a nova Lei Orgânica da Previdência Social (Leis nº. 8.212 e 8.213/1991), as donas de casa puderam efetuar contribuições previdenciárias, o que se deu pela inclusão dessas mulheres na categoria de seguradas facultativas da previdência social. Entretanto, o termo “dona de casa” só foi inserido explicitamente na legislação previdenciária com o Regulamento da Previdência Social pelo Decreto nº. 3.048, de 6 de maio de 1999. Isso chama a atenção, sobretudo considerando que já no prolapado Relatório Beveridge, que influenciou a formação de amplos sistemas de proteção social pelo mundo, publicado em 1942, na Inglaterra, já se falava explicitamente em proteção social para *donas de casa*, apesar das limitações também constatadas por tal documento decorrentes da perspectiva liberal e de se referirem a um de país de capitalismo avançado no contexto da segunda guerra mundial.

O protagonismo da organização política das mulheres foi importante para que mesmo no contexto de contrarreformas da previdência social influenciadas pelos ditames neoliberais fossem incluídas alterações na Constituição Federal, em 2003, que respaldassem a ampliação do acesso das/os trabalhadoras/es de baixa renda à previdência social. A partir de 2005,

todavia, é que as lutas feministas são mais reconhecidas por alterações legais que impuseram a necessidade de que o governo brasileiro se voltasse para a situação das donas de casa destinadas exclusivamente ao trabalho doméstico em sua residência como forma de reconhecimento social do trabalho que desempenham e que impactam, ainda que indiretamente, na produção de mais-valia no capitalismo.

Ocorreu que, em 2006, as donas de casa puderam contribuir sobre 11% do salário mínimo, assim como qualquer outra/o segurado facultativa/o e contribuinte individual que aderissem ao Plano Simplificado da Previdência Social (PSPS) mediante exclusão do direito à aposentadoria por tempo de contribuição. A partir da Lei nº 12.470, de 31 de agosto de 2011, porém, houve importante redução da alíquota para 5% do salário mínimo às donas de casa de baixa renda, o que constituiu um avanço, sobretudo por causa da baixa capacidade contributiva dessas mulheres. Nesse sentido, a pesquisa mostrou que essa lei influenciou na ampliação dessas contribuintes, consideradas “seguradas facultativas de baixa renda” pela previdência social, em que se constata no país mais de 400.000 contribuições mensais desde meados de 2013.

Outro aspecto positivo da Lei nº. 12.470/2011 é o fato de que não restringiu o direito de proteção social à principal reivindicação histórica da “aposentadoria das donas de casa”. Tais mulheres (ou dependentes, conforme o caso) podem, além da Aposentadoria por Idade, acessar os benefícios de Auxílio-Doença, Salário-Maternidade, Aposentadoria por Invalidez, Pensão por Morte e Auxílio-Reclusão. Segundo os resultados obtidos para a amostra desta pesquisa compreendida entre outubro de 2012 a março de 2014, em cerca de 30% das Agências da Previdência Social do país, os benefícios mais solicitados por as donas de casa e a elas concedidos foram respectivamente: Auxílio-Doença, Salário-Maternidade, Aposentadoria por Idade, Pensão por Morte e Auxílio-Reclusão.

Busca-se chamar a atenção para o fato de que a Aposentadoria por Idade para as donas de casa teve baixa representatividade entre os benefícios requeridos e concedidos, revelando que poucas mulheres dispõem dos requisitos de tempo de carência para consegui-lo, o que enseja para alterações legais nos prazos convencionalmente estabelecidos, como prevê o sistema especial de inclusão previdenciária para trabalhadoras/es de baixa renda disposto pela EC nº. 41/2003 e EC nº. 47/2005. Se a proposta da senadora Gleisi Hoffmann com emendas decorrentes de sugestões trazidas pelo projeto de lei da senadora Vanessa Grazziotin for aprovada, haverá ganhos na direção da redução do tempo de carência. Nesta pesquisa, a Aposentadoria por Idade representou apenas 7% dos benefícios concedidos para as mulheres, em 2013, e 10% em 2014. Entretanto, há que se pensar não na redução do prazo de carência

para outros benefícios previdenciários e não apenas para aquelas/es que tenham ingressado no RGPS até dezembro de 2011 conforme prevê a minuta de lei do PLS nº. 1638/2011.

Apesar das conquistas obtidas, critica-se o fato de que a Lei nº. 12.470/2011 trouxe estranhos critérios de pobreza junto à lógica do seguro social, o que decorre da influência neoliberal sobre as políticas sociais, reforçadora da dimensão da seletividade em detrimento da universalidade do acesso à previdência social. Especificou-se que apenas poderiam contribuir sobre 5% do salário mínimo, as/os donas/os de casa sem “renda própria”, com renda familiar até dois salários mínimos, inscritas no CadÚnico e com os dados atualizados há até dois anos. Enquanto a/o dona/o de casa que contribui sobre 11% ou 20% do salário mínimo sequer precisa comprovar essa ocupação, aquela/e que contribui sobre 5% do salário mínimo tem que atender a todas as supracitadas exigências, o que é comprovado por meio de uma validação manual dos recolhimentos previdenciários feita pelo INSS, que envolve a consulta a sistemas do MDS.

Cabe observar que as/os donas/os de casa de baixa renda, na prática, passam por dois processos de validação para ter direitos previdenciários, primeiro pela validação de seus dados no CadÚnico junto ao MDS, o que pode representar longa espera; e, segundo, pelo INSS na ocasião do requerimento de benefício previdenciário. Suspeita-se de que a validação manual dos recolhimentos previdenciários possa explicar a permanência ou preferência de seguradas/os pelo PSPS, justificando o aumento da adesão a esse plano em 2013, uma vez que nesse caso, todas as contribuições efetuadas são automaticamente reconhecidas pelo INSS e não são exigidas comprovações de pobreza, trazendo menos transtornos e mais confiança nesse plano previdenciário. Assim, deve-se atentar para que a alíquota de 5% do salário mínimo não caia no descrédito popular devido às inúmeras exigências e entraves não superados para o reconhecimento automático do direito.

Uma característica marcante já prevista e confirmada por este estudo é o fato que a quase totalidade dos pedidos de validação das contribuições são do sexo feminino. A predominância de donas de casa adeptas do “Plano Baixa Renda” decorre da divisão sexual do trabalho, em que o homem é historicamente colocado como provedor do sustento familiar enquanto a mulher cuida da casa e da família. Essa realidade encontra ressonância com o quantitativo maior de mulheres contribuintes, que em 2013 correspondeu a 552.524 donas de casa e 16.650 donos de casa, além de 22.916 contribuintes dos quais o sexo é ignorado, conforme dados do MPS divulgados à pesquisadora pela Lei de Acesso à Informação. Entretanto, nota-se que tem crescido o número de homens contribuintes sobre a alíquota de 5% comparativamente aos anos de 2011 e 2012, o que mostra que essa forma de contribuição,

embora pensada inicialmente apenas para as mulheres em situação de trabalho não remunerado, está sendo importante para a proteção social deles.

Outro dificultador é que a interpretação atual sobre “renda própria” faz com que seja ainda mais seletivo o público-alvo da Lei nº. 12.470/2011, uma vez que somente as/os donas/os de casa que não tenham literalmente nenhum recurso financeiro em seu nome, nem mesmo proveniente de doações, possa contraditoriamente efetuar recolhimentos previdenciários. Apenas recursos financeiros provenientes do Programa Bolsa Família e de outros programas assistenciais dos estados federativos não são computados como “renda”. Uma dona de casa que receba BPC, porém, está excluída do direito à alíquota de contribuição reduzida, pois este benefício é considerado renda, visão da qual se discorda, como se o salário mínimo que recebesse de uma transferência de renda a descaracterizasse da condição de baixa renda em sentido amplo.

A prova de que as exigências ligadas ao CadÚnico estão comprometendo o acesso à previdência social é a constatação por esta Dissertação de que aproximadamente 60% dos pedidos de validações dos recolhimentos das/os donas/os de casa de baixa renda da amostra estudada foram indeferidos ao longo dos meses de outubro de 2012 a março de 2014 por motivos relacionados principalmente às informações ou ausência delas neste sistema do governo federal. Ressalta-se que, entre os homens, especificamente, o percentual foi ainda maior, se aproximando ou atingindo quase 80% de indeferimentos, embora seja menor o quantitativo de “donos de casa”.

A principal causa da não validação de recolhimentos previdenciários, identificada em todas as regiões do país (com destaque para o Nordeste), foi a existência de renda pessoal em nome da/o contribuinte no CadÚnico, com representatividade de 49%, em 2012, na Superintendência Regional Sul, e de 68% nos anos de 2013 e 2014 nas Gerências Executivas amostradas no estudo. Apesar da possibilidade de complementação das contribuições para assegurar benefícios previdenciários nas situações de invalidação de recolhimentos, a pesquisa mostrou que são raras as situações em que acontece. Somente na amostra desta pesquisa, foram registrados 8.080 pedidos de validação com recolhimentos invalidados, quantitativo ainda superior ao total de 7.561 pagamentos complementares com vistas à migração para outro plano de previdência social registrados no conjunto dos anos de 2011 a 2013, conforme dados do MPS. Isso revela que a suposta “renda” das/os contribuintes no CadÚnico não referendam que a maioria das/os donas/os de casa tenham potencial contributivo acima da alíquota de 5% do salário mínimo. Se isso fosse verdade, a maioria teria efetuado complementações dos pagamentos ao INSS para assegurarem sua proteção social.

Verificou-se que houve um aumento de 2,63% no quantitativo de recolhimentos validados de 2013 para 2014 na amostra estudada. Entretanto, esse percentual ainda é tímido considerando-se a quantidade de donas/os de casa que estão sendo prejudicadas/os pelos critérios impostos pela Lei nº. 12.470/2011 e operacionalizados conjuntamente pelo INSS e MDS. Por outro lado, reconhece-se que esse dado de redução progressiva nos indeferimentos pode ser indicativo do maior esclarecimento junto às/aos seguradas/os sobre as condições para contribuição sobre 5% do salário mínimo.

Conforme dados obtidos, o percentual de deferimento das validações para as/os donas/os de casa em 2012, 2013 e 2014 foi de 37,50%, 37,03% e 39,66%, respectivamente. Em uma análise por sexo, constatou-se que o percentual de deferimento na validação aumentou sobretudo para as mulheres, tendo sido de apenas 0,22% a majoração de aprovação dos recolhimentos masculinos de 2013 para 2014. Há que se recuperar ainda que mesmo o percentual de recolhimentos validados obtidos pela pesquisa não significam que todas as contribuições efetuadas ao INSS foram reconhecidas, uma vez que engloba pedidos validados parcialmente.

Em relação ao resultado final do total de 4.151 benefícios consultados por colaboradoras/es desta pesquisa, requeridos por donas/os de casa contribuintes sobre a alíquota de 5% do salário mínimo, chegou-se à conclusão de que, 909 foram concedidos e 3.242 indeferidos, revelando um percentual de aproximadamente e respectivamente, 22% e 78%, considerando a soma dos totais anuais de 2013 e 2014. O elevado grau de indeferimento dos benefícios confirma que a Lei nº. 12.470/2011 não foi suficiente para garantir à maioria das/os contribuintes do Plano Baixa Renda o efetivo acesso à previdência social por meio de benefícios.

Destaca-se que o principal motivo de indeferimento de benefícios foi a perda da qualidade de segurada/o da previdência, com representatividade de aproximadamente 31% do total de motivos em 2013 e 29% em 2014 na amostra estudada. Também houve muitos casos de indeferimentos por falta de tempo de carência, 29% em 2013 e 13% em 2014, o que cumulativamente a outros motivos associados à não comprovação da condição de seguradas/os da previdência social revelam que os pedidos de validações indeferidas e/ou parciais têm repercutido no resultado final do reconhecimento do direito aos benefícios. Chama a atenção também que o motivo “Parecer contrário da Perícia Médica”, que representava 26% do total de indeferimentos de benefícios em 2013 passou para aproximadamente 42% em 2014.

Diante desses resultados, é bem provável que muitas/os donas/os de casa tenham recorrido ao sistema judiciário mediante ações contra o INSS em decorrência dos entraves provocados pela Lei nº. 12.470/2011 e danos imensuráveis causados à expectativa de proteção social pelas/os contribuintes. Embora tenha sido observado aumento percentual de 4% nos resultados de benefícios deferidos às/aos donas/os de casa nos anos de 2013 para 2014 na amostrada estudada, ainda são muitos os desafios para que as/os donas/os de casa acessem a política previdenciária. O mais escandalizador é que os sacrifícios familiares para a contribuição sobre a alíquota de 5% do salário mínimo às/aos donas/os de casa parecem em vão.

Considerando a perspectiva marxista de que não basta conhecer a realidade se não for para transformá-la, e tomando por referência todas as análises feitas nos capítulos desta Dissertação, assumindo que não há neutralidade científica, embora se tenha perseguido a objetivação, a pesquisadora chegou a alguns posicionamentos. Trata-se inquietações trazidas por toda a fase de concepção e conclusão desta pesquisa, mas que poderão sofrer reformulações com a maturação da análise temática, conforme seguem:

1) Propugna-se que os institutos de pesquisa do país (Ipea, Dieese, IBGE, etc) avancem no desenvolvimento de dados estatísticos sobre as/os donas/os de casa dedicadas/os exclusivamente ao trabalho não remunerado na residência mediante a nomenclatura “dona/o de casa”. Isso facilitará a identificação mais precisa do público-alvo da Lei nº. 12.470/2011 e subsidiará demais políticas voltadas a essas/es trabalhadoras/es. A persistência em se considerar as donas de casa na população não economicamente ativa torna ainda mais invisível a importância das atividades que executam, e que é *trabalho*, na esfera da reprodução social. Além disso, devido aos critérios da alíquota reduzida e para dar visibilidade nacional às inscrições efetuadas no CadÚnico, incentiva-se que haja mais informações acerca pessoas das/os inscritas/os neste sistema do governo federal pelos institutos de pesquisa.

2) Defende-se a necessidade de que as informações sobre as/os seguradas/os facultativas/os da previdência social sejam desmembradas nos sistemas da previdência social, a fim de que seja possível contabilizar as/os donas/os de casa contribuintes de forma mais eficaz. Atualmente, no caso específico da/o dona/o de casa de baixa renda, é possível uma aproximação maior dessa informação devido à existência de códigos de pagamentos específicos. Ainda assim, porém, não é totalmente precisa a informação porque se baseia no quantitativo de contribuições;

3) Propugna-se a rediscussão dos critérios de Lei nº. 12.470/2011 no que tange a todas as exigências afetas ao CadÚnico para o reconhecimento da elegibilidade das/os donas/os de casa de baixa renda para a contribuição sobre a alíquota reduzida de 5% do salário mínimo. Inicialmente, mas reconhecendo a necessidade de amadurecimento do debate, as reflexões aqui trazidas levam à defesa de que se devam abolir tais critérios, bastando a comprovação de inexistência de rendimentos do trabalho, o que pode ser feito pelo INSS, que já dispõe de sistemas operacionais para tal. Além disso, devem ser rediscutidos os critérios de renda familiar na direção da universalização do acesso das/os donas/os de casa à previdência social. Acrescente-se a necessidade de que conste explicitamente nas alterações dadas às legislações previdenciárias a informação de que as/os contribuintes devam manter os dados atualizados a cada dois anos no CadÚnico;

4) Discorda-se da minuta de lei remetida à Casa Civil pelo MPS no que tange à interpretação de que apenas os recursos financeiros advindos do PBF e de outros auxílios assistenciais não sejam considerados “renda” das/os donas/os de casa. Defende-se que apenas os rendimentos de trabalho remunerado justifiquem o indeferimento da validação de recolhimentos dessas/es contribuintes. Isso porque apenas a realização de trabalho remunerado a descaracterizaria da condição de donas/os de casa. O enfoque deve estar no trabalho executado majoritariamente por mulheres na esfera da reprodução social e não na constatação da existência ou não de algum recurso financeiro da mesma forma como ocorre com a caracterização de todos/as seguradas/os facultativas/os da previdência social. Além disso, as desigualdades de gênero são reais e por si só comprovadoras de que, no tocante às mulheres, se não exercem atividades remuneradas, certamente estarão envolvidas nos afazeres domésticos familiares. Assim, devem-se envidar esforços para que não seja aprovada alteração no Regulamento da Previdência Social que imponha a literalidade da lei na interpretação de “renda própria”;

5) Apoiar-se o PLS nº. 3594/2012, apresentado em 29/3/2012 pela senadora Vanessa Grazziotin, anexado ao PLS nº. 1638/2011, da senadora Gleisi Hoffman, que visa a redução do tempo de carência para ampliação do acesso das/os donas/os de casa à Aposentadoria por Idade. Segundo a minuta da lei, haveria uma Tabela Progressiva na qual a depender do ano a/o dona/o de casa teria uma carência a cumprir até alcançar o máximo de 120 meses, o que só aconteceria em 2021, isto é, 10 anos após a publicação da Lei nº. 12.470/2011. Ressalta-se que os movimentos sociais envolvidos historicamente na defesa dos direitos das mulheres devem continuar envidando esforços para que os avanços no acesso das donas de casa à

previdência social obtidos até aqui sejam ainda maiores, incluindo a necessária defesa da redução tempo de carência para outros benefícios previdenciários;

6) Deve-se pensar em alterações legais que viabilizem que um benefício previdenciário obtido por donas/os de casa seguradas/os facultativas/os, independentemente da condição de baixa renda, mas sobretudo neste último caso, não seja contabilizado no cálculo da renda *per capita* familiar para acesso de uma pessoa com deficiência ou idosa ao BPC do grupo familiar²⁹⁵. De nenhuma forma os direitos advindos do reconhecimento do trabalho doméstico não remunerado deveriam prejudicar o direito de concessão e manutenção de BPC a membro da família. Se essa proposta fosse efetivada, certamente aumentariam as contribuições previdenciárias por mães de beneficiários do BPC. Ademais, defende-se a exclusão da interpretação de que BPC é renda, porque isso configura uma discriminação aos beneficiários da política de assistência social de ingressarem no RGPS pela alíquota de 5% do salário mínimo;

7) Considerando que vigore a Lei nº. 12.470/2011 sem as alterações propostas nos parágrafos anteriores, deve-se garantir pelo governo federal a criação de um sistema de batimento automático dos dados do CadÚnico, para que não seja mais necessária a validação manual dos recolhimentos das/os donas/os de casa de baixa renda. Esta pesquisa mostrou que a necessidade de validação manual, além de todos os riscos de prejudicar os direitos das/os donas/os de casa por todos os entraves de gestão e burocratização envolvidos, dificulta o monitoramento dos resultados das decisões tomadas pelo INSS, necessárias para subsidiar a avaliação das políticas públicas. Nesse sentido, urge que o CadÚnico seja adequado às necessidades impostas pela Lei nº. 12.470/2011 no sentido de informar o registro das atualizações dos dados cadastrais com periodicidade ao INSS, pois isso está representando obstáculo à conclusão do referido sistema pela Dataprev;

8) Faz-se necessário o incremento no número de servidores do INSS ocupantes do Serviço/Seção de Administração de Informações de Segurados (SAIS) das Gerências Executivas do INSS, que detêm atualmente a responsabilidade pela validação dos recolhimentos previdenciários das/os donas/os de casa de baixa renda, uma vez que essa medida implicará em maior resolutividade nas demandas afetas a estas/es contribuintes, convocando concurso público, se necessário. A comprovação de que aproximadamente 74%

²⁹⁵ Embora o Art. 7º, inciso VII, da Portaria Conjunta SPPS/INSS/SNAS nº 2, de 19/09/2014, mencione que o salário-de-contribuição de segurada/o facultativa/o não integra o cálculo da renda bruta mensal familiar para acesso de pessoa com deficiência ou idoso ao BPC, não desconsidera a renda de benefício previdenciário obtido por segurada/o facultativa/o.

das Gerências Executivas do INSS dispõem de apenas um/a servidor/a no/a SAIS é alarmante. Paralelamente a isso se deva discutir sobre a adequação ou não de uma possível descentralização da competência de validação dos recolhimentos para as APS;

9) Reconhece-se a importância da atuação conjunta e articulada entre servidoras/es dos/as SAIS das Gerências Executivas e o Serviço Social do INSS da área de abrangência, a exemplo de experiências em andamento no país, para promover ações de socialização de informações previdenciárias às/os donas/os de casa de baixa renda. Para isso, deve-se pensar na concepção de um projeto nacional, a partir de Boas Práticas realizadas nas diversas regiões, mediante articulação entre a Divisão de Serviço Social e a Divisão de Cadastro de Contribuinte Individual, responsável nacionalmente pelas ações destinadas à validação dos recolhimentos das/os donas/os de casa, visando fornecer as condições objetivas para que as/os profissionais atuem mais eficazmente junto a esta demanda social. Essas ações não prescindem da necessária intensificação de campanhas publicitárias do MPS sobre todos os critérios legais com especial reforço às exigências do CadÚnico, pois são as mais desconhecidas pelas/os donas/os de casa;

10) Defende-se que apenas após a certificação pelo MDS e/ou INSS (a definir) de que as/os donas/os de casa são elegíveis para contribuir sobre a alíquota de 5% do salário mínimo se tornasse possível a emissão de guia de pagamento para tal. Isso preveniria a frustrante descoberta futura pelas/os donas/os de casa de que suas contribuições de nada serviram para sua proteção social, tendo apenas subtraído o parco orçamento de sua família e gerado expectativas que não serão concretizadas de acesso à previdência social. Entretanto, isso implicaria na maior disponibilização de senhas pelo MDS para acesso de servidoras/es das APS aos sistemas de consulta necessários para assegurar a caracterização da condição de “dona/o de casa segurada/o facultativa/o de baixa renda” antes mesmo da criação do sistema de batimento automático dos dados do CadÚnico;

11) Após a criação do sistema de batimento automático dos dados do CadÚnico pela Dataprev (ainda sem previsão), sugere-se a criação de mecanismos para a identificação automática de todas/os as/os donas/os de casa que tenham efetuado recolhimentos previdenciários desde a Lei nº. 12.470/2011 com risco de não validação das contribuições e comunicação institucional com estas/es conforme pendências que surgirem no sistema. Mediante a busca ativa, considerando-se a predominância de casos de boa fé, minimizam-se os efeitos de apenas tardiamente as/os donas/os de casa descobrirem nas APS que não preenchem os requisitos legais. De forma semelhante a quando o INSS encaminha cartas às/aos seguradas/os com

condições de se aposentar, sugere-se que se proceda ao envio de cartas (com base no endereço contido no CadÚnico) às/aos donas/os de casa que não atendam aos requisitos legais. Tais documentos conteriam as orientações sobre as alternativas para serem reconhecidas/os como seguradas/os da previdência social e/ou para procurarem o INSS para resolver as querelas da validação das contribuições. Os ônus das dificuldades de operacionalização do reconhecimento dos direitos advindos da Lei nº. 12.470/2011 não podem ser revertidos às/aos donas/os de casa de baixa renda;

Por fim, mas sem um “ponto final” no assunto, reforça-se a necessidade de mais estudos que discutam previdência associada à divisão sexual do trabalho, para o reforço da manutenção dos direitos conquistados pelas mulheres e que sejam alavancados outros, haja vista as forças contrárias neoliberais que atuam para destituir direitos. É preciso caminhar em direção a uma sociedade mais justa e solidária, que reconheça as necessidades de proteção social conforme a capacidade contributiva de cada um, que valorize o trabalho doméstico, que atue em direção da superação das desigualdades de gênero, para que as responsabilidades da esfera da reprodução social não sobrecarreguem o gênero feminino, para que as mulheres também tenham direito a dispor de seu “tempo” não apenas na extenuante lida da casa (não compartilhada em casa e com o Estado), mas para simplesmente viver... Assim, como dizia o Gonzaguinha²⁹⁶, “eu fico com a pureza da resposta das crianças, é a vida, é bonita e é bonita”...

²⁹⁶ Música: “O que é, o que é?” (Gonzaguinha).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBARRACÍN, Jesús. O Trabalho doméstico e a lei do valor. In: *O Trabalho das Mulheres: Tendências Contraditórias*. São Paulo: SOF, 1999.

ALVARENGA, Raquel Ferreira Crespo de. *A Trabalhadora rural e o direito à proteção social/previdenciário: um estudo de caso do Assentamento Nova Vida – Pitimbu/PB*. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2005.

AMMANN, Safira Bezerra. *Expressões da Pobreza no Brasil: análise a partir das desigualdades regionais*. São Paulo: Cortez, 2013.

AZEVEDO, Débora Bithiah de; RABAT, Márcio Nuno. *Palavra de mulher: Oito décadas do direito de voto*. 2. ed. Brasília: Edições Câmara, 2012.

BARBIERI, Carolina Veríssimo. Reconhecimento da contribuição econômica do trabalho doméstico não-remunerado e breve perfil da população elegível ao benefício previdenciário para pessoas dedicadas a afazeres domésticos no âmbito do próprio lar. In: *Informe de Previdência Social*. Ministério da Previdência Social. Secretaria de Políticas de Previdência Social. Brasília, MPS-SPPS, v.24, n.4, 41f, abr. de 2012. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_120502-161314-895.pdf>. Acesso em: 8 de abril de 2014.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2006.

BEHRING, Elaine Rossetti. França e Brasil: realidades distintas da proteção social, entrelaçadas no fluxo da história. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*. n. 113. São Paulo, Cortez, 2013.

BEVERIDGE, William. *O Plano Beveridge: relatório sobre o seguro social e serviços afins*. Tradução de Almir de Andrade. Rio de Janeiro: José Olympio, 1943.

BRUMER, Anita. *Previdência social rural e gênero*. Sociologias. Ano 4. N. 7, jan/jun. Porto Alegre: 2002.

BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo*. Brasília: Gesst-UnB, 2003.

_____. A Insidiosa Corrosão dos Sistemas de Proteção Social Europeus. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*. n. 112. São Paulo: Cortez, 2012.

_____. *Seguridade Social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil*. Letras Livres: Editora UnB, 2006.

BOOTH, W.C.; COLOMB, G.G.; WILLIAMS, J. M. A arte da pesquisa. Tradução de Henrique A. Rego Monteiro. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

CARVALHAL, Terezinha Brumatti. A inserção da mulher no mercado de trabalho e a questão de gênero. In: *Revista Pegada Eletrônica (On-line)*. Centro de Estudos de Geografia do Trabalho/ Departamento de Geografia da FCT da Unesp. v.3, n.1, 2002. Disponível em: <http://revista.fct.unesp.br/index.php/pegada/article/view/805/828>. Acesso em: 17 de abril de 2014.

CARVALHO, Denise Bontempo Birche de; SILVA, Maria Ozanira da Silva e (orgs). *Serviço Social, pós-graduação e produção de conhecimento no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2005.

CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Tradução de Arlene Caetano. Pensamento Crítico. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. 8.v. 344p.

CISNE, Mirla. Gênero: uma análise histórico-crítica em torno de suas abordagens teóricas. In: *Gênero, divisão sexual do trabalho e Serviço Social*. São Paulo: Outras expressões, 2012.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES – CUT. *Convenção 156: igualdade de oportunidades e de tratamento para trabalhadores e trabalhadoras com responsabilidades familiares*. São Paulo: Central Única dos Trabalhadores, 2011.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. *Resolução CFESS 594 de 21 de janeiro de 2011* (publicada no DOU em 24/01/2011). Altera o Código de Ética do Assistente Social, introduzindo aperfeiçoamentos formais, gramaticais e conceituais em seu texto e garantindo a linguagem de gênero.

DATAPREV. Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social. *A virada da Previdência Social: como acabaram as filas nas portas das Agências*. – Brasília, DF: DATAPREV, 2013. Disponível em: <http://portal.dataprev.gov.br/wp-content/uploads/2013/03/ViradaDeGestao2013web1.pdf> Acesso em: 3/10/2014.

DEMO, Pedro. *Metodologia Científica em ciências Sociais*. 3ª ed. rev. e ampl. 15. reimpr. São Paulo: Atlas, 2012.

DIEESE. *Anuário do trabalho na micro e pequena empresa: 2012*. 5. ed. / Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Org.); Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos [responsável pela elaboração da pesquisa, dos textos, tabelas, gráficos e mapas]. – Brasília: Distrito Federal, 2012. Disponível em: [http://bis.sebrae.com.br/GestorRepositorio/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/8cb2d324f4fde890ece700a5fb073c4da/\\$File/4246.pdf](http://bis.sebrae.com.br/GestorRepositorio/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/8cb2d324f4fde890ece700a5fb073c4da/$File/4246.pdf). Acesso em: 27 de novembro de 2013.

_____. *Anuário das Mulheres Brasileiras 2011*. São Paulo: Dieese, 2011. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A31B027B80131B40586FA0B89/anuarioMulheresBrasileiras2011.pdf>. Acesso em: 07 de abril de 2014. DIEESE, 2011a.

_____. *As Mulheres no Mercado de Trabalho Brasileiro: Informações qualitativas e quantitativas*. Relatório de Pesquisa As Trabalhadoras Domésticas e as Mulheres Dedicadas aos Afazeres Domésticos nas cidades de São Paulo e Salvador. Convênio Nº 072/2010 - Secretaria de Políticas para as Mulheres/PR e DIEESE. Disponível em: http://projetos.Dieese.org.br/projetos/SPM/trabalhadorasDomesticasSP_Salvador/relatorioFinal.pdf. Acesso em: 8 de abril de 2014. DIEESE, 2011b.

DIEESE. Cesta Básica Nacional: Salário mínimo nominal e necessário. 2014. Conferir: <http://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html> Acesso em: 25/11/14.

DULTRA, Eneida Vinhaes Bello; MORI, Natália (orgs). *Trabalhadoras domésticas em luta: Direitos, igualdade e reconhecimento*. (Coleção 20 anos de Cidadania e Feminismo; 1). Brasília: CFEMEA: ACDI/CIDA, 2008. 124p.

ECO, Umberto. Como se faz uma tese. 18ª ed. 1ª reimpressão. (Coleção Estudos dirigida por J. Guinsburg). São Paulo: Perspectiva, 2003.

FALEIROS, Vicente de Paulo. A política social do Estado Capitalista: as funções da previdência e assistência sociais. 12 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

FONTES, Harold Vann Hallen. Resposta pelo Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC)/Lei de Acesso à Informação. Em: 10/10/2014.

FOUGEYROLLAS-SCHWEBEL, Dominique Fougeyrollas. Trabalho doméstico, serviços domésticos. In: *O Trabalho das Mulheres: Tendências Contraditórias*. São Paulo: SOF, 1999.

FRANCO, Adriana Pereira. ADVOCACIA GERAL Da UNIÃO. Coordenadoria de Estudos e Legislação Previdenciária. Parecer nº 22/2014/CONJUR-MPS/CGU/AGU, de 17 de janeiro de 2014. Assunto: Proposta de alteração do RPS e definição de segurado facultativo “sem renda própria” que se dedica exclusivamente ao trabalho doméstico.

FREITAS, Isabel; MORI, Natália; FERREIRA, Verônica (Org.). *A Seguridade Social é um direito das mulheres. Vamos à luta!* Brasília: CFEMEA: MDG3 Fund, 2010. 68p. Disponível em: http://www.cfemea.org.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=128&task=viewcategory&catid=4 Acesso em: 2 de novembro de 2013.

GAMA, Andréa Sousa. As contribuições e os dilemas da crítica feminista para a análise do Estado de Bem-Estar Social. In: *Revista SER Social*, v. 10, n. 22, jan.-jun. 2008. Brasília: Programa de Pós-Graduação em Política Social, 2008, p. 41-68.

GIAMBIAGI, Fábio. *Reforma da Previdência: o encontro marcado*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. 2 ed.

GUNDER FRANK, André. *Sociologia del desarrolllo y subdesarrollo de la sociología: El desarrollo del subdesarrollo*. Barcelona: Editorial Anagrama, 1971.

HARVEY, David. *O novo imperialismo*. 6. ed. São Paulo: Loyola, 2012.

_____. *O Neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HIRATA, Helena. Nova Divisão Sexual do Trabalho? Um olhar voltado para a empresa e a sociedade. Trad. Wanda Caldeira Brant. São Paulo: Boitempo, 2012.

HOCHMAN, Gilberto. Previdência e Assistência Social nos Anuários Estatísticos do Brasil. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Estatísticas do

Século XX. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/seculoxx.pdf> Acesso em: 10/09/2014.

IAMAMOTO, Marilda Villela. *Serviço social em tempo de capital fetiche: Capital financeiro, trabalho e questão social*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD/2009. *Síntese de Indicadores*. Brasília: IBGE, 2009.

_____. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD/2009. Síntese de Indicadores. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

_____. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD/2012. Síntese de Indicadores. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

_____. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD/2013. Síntese de Indicadores. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de direito previdenciário*. 17 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2012.

Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. *Retrato das desigualdades de Gênero e Raça*. 4. ed. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/revista.pdf>>. Acesso em: 7 de abril de 2014.

_____. DELGADO, G.C; SCHWARZER, Helmut; QUERINO, Ana Carolina; LUCINI, Juana Andrade de. A participação social na gestão pública: avaliação da experiência do conselho nacional de previdência social (1991/2000). *Texto para discussão n° 909*. Brasília, Ipea, set. 2002.

_____. GIAMBIAGI, Fábio; MENDONÇA, João Luis de Oliveira; BELTRÃO, Kaizô Iwakami; ARDEO, Vagner Laerte. Diagnóstico da Previdência Social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar? *Texto para discussão n° 1070*. Brasília: Ipea, out. 2004. Disponível em: < http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/TDs/td_1050.pdf> Acesso em: 11 de março de 2014.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. Diretoria de Benefícios (DIRBEN) e Diretoria de Atendimento (DIRAT). *Memorando-Circular Conjunto n° 26*, de 6 de setembro de 2011. Assunto: Orientações da Lei 12.470, de 31 de agosto de 2011.

_____. DIRBEN. Coordenação Geral de Administração de Informações de Segurados (CGAIS). *Memorando-Circular n° 12*, de 13 de outubro de 2011. Assunto: Orientações para recolhimento como Facultativo de Baixa Renda.

_____. DIRBEN. CGAIS. Coordenação Geral de Reconhecimento de Direito (CGRD) *Memorando-Circular n° 4*, de 19 de dezembro de 2011. Assunto: Complementação ao Memorando-Circular n° n° 12, de 13 de outubro de 2011.

_____. DIRBEN. *Memorando-Circular n° 12*, de 1° de junho de 2012. Assunto: Validação dos recolhimentos como Contribuinte Facultativo de Baixa Renda (FBR).

_____. DIRBEN. *Memorando-Circular n.º. 22*, de 31 de julho de 2012. Assunto: Validação dos recolhimentos como Contribuinte Facultativo de Baixa Renda (FBR).

_____. DIRBEN. *Memorando-Circular n.º. 26*, de 26 de setembro de 2012. Assunto: Descentralização da validação das contribuições como Contribuinte Facultativo de Baixa Renda – FBR da Direção Central às Superintendências Regionais.

_____. DIRBEN. *Memorando-Circular n.º. 4*, de 1º de março de 2013. Assunto: Descentralização da validação das contribuições como Contribuinte Facultativo de Baixa Renda – FBR das Superintendências Regionais para as Gerências Executivas.

_____. DIRBEN. *Memorando-Circular n.º. 43*, de 12 de dezembro de 2013. Assunto: Validade da data de cadastro no caso de divergência entre o CadÚnico e a CECAD, para validação dos recolhimentos como Contribuinte Facultativo de Baixa Renda – FBR e o Comunicado do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS aos CRAS/CREAS com orientações sobre o FBR.

_____. DIRBEN. *Memorando-Circular n.º. 26*, de 7 de agosto de 2014. Assunto: Utilização do Sistema CADUNICO como histórico junto com a CECAD, até a validação automática, para validação dos recolhimentos do Contribuinte Facultativo de Baixa Renda-FBR, informação: “Validando NIS”; compilação dos Comunicados.

_____. DIRBEN. *INSS em Números: Boletim Estatístico Gerencial*. Meses consultados: dezembro de 2011 a agosto de 2014.

_____. *Projeto: inclusão social da dona de casa*. Serviço Social da abrangência da Superintendência Regional Região Sul. Adaptado à realidade da GEX Cascavel/Paraná. Fevereiro de 2012.

_____. *Projeto Segurado Facultativo de Baixa Renda: limites legais e normativos para acesso à previdência social*. Equipe Responsável pela Elaboração e Implantação: Representante Técnica do Serviço Social e Assistentes Sociais das Agências da Previdência Social da GEX Barreiras/Bahia. Julho de 2013.

LONGO, Victor. Disponível em: <http://www.correio24horas.com.br/detalhe/noticia/bahia-lidera-numero-de-beneficiarios-do-bolsa-familia-no-pais/> Reportagem de 20/04/2014. Acesso em: 26/11/2014.

KOSIK, Karel. *Dialética do Concreto*. Rio de Janeiro, Paz e Terra. 4ª edição, 1986.

LAVILLE, Cristian; DIONNE, Jean (adaptação da obra: Lana Mara Siman). *A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas*. Porto Alegre: ARTMED; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LAVINAS, Lena. Direito previdenciário para donas de casa versus universalidade da proteção social no Brasil. In: Revista Proposta, FASE, n. 103-104/2005 (setembro 2004 a abril 2005) Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/lavinas_direito_prev_donas_de_casa.pdf>. Acesso em: 11 de março de 2014.

LÚCIO, C.G. Os desafios da previdência social na agenda recente do movimento sindical brasileiro. In: ANFIP: 20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da seguridade social. Brasília: ANFIP, 2008.

MACIEL, Carlos Alberto Batista. *Benefício de Prestação Continuada: Armadilhas*. São Paulo: Letras à Margem, 2008.

MANDEL, Ernest. *O Capitalismo Tardio*. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

MARINI, Ruy Mauro. Dialética da Dependência, 1973. In: *Ruy Mauro Marini: Vida e Obra*. TRASPADINI, Roberta; STEDILE, João Pedro (orgs.). 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011. – Publicado anteriormente pela Editora Era, México, 1990 (1ª edição, 1973). Tradução: Marcelo Carcanholo, Universidade Federal de Uberlândia – MG. (p. 131-172).

MARINI, Ruy Mauro. *Subdesenvolvimento e revolução*. 3. ed. Florianópolis: Insular, 2012.

MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967. (Biblioteca de Ciências Sociais). Tradução de Meton Porto Gadelha.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Contribuição do seguro facultativo*. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 747, 21 jul. 2005. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/7036>>. Acesso em: 12 out. 2014.

MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política: Livro I: o processo de produção do capital*; Tradução de Rubens Enderle, São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

_____. *Trabalho produtivo e improdutivo*. O Capital. Livro I, capítulo VI (inédito), pp. 70-80, in Livraria Editora Ciências Humanas Ltda. São Paulo, 1978, 1ª edição. IN: ANTUNES, Ricardo (org.). *A dialética do trabalho: escritos de Marx e Engels*. São Paulo, Editora Expressão Popular, 2004.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. Transferência de renda no Brasil. *Novos Estudos*. Nº. 79. Nov. 2007

MELLO, Soraia Carolina de. *Uma profissão invisível: dona de casa (1970-1989)*. Perseu: História, Memória e Política. n. 7, Ano 5, 2011. (p. 59-83).

MELO, Hildete P. de; CONSIDERA, Cláudio Monteiro; SABATTO, Alberto Di. Os afazeres domésticos contam. In: *Texto para Discussão 177*. Universidade Federal Fluminense/Faculdade de Economia. Niterói-RJ, 1-24, set. 2005. Disponível em: <http://www.uff.br/econ/download/tds/UFF_TD177.pdf> Acesso em: 27 de fevereiro de 2014.

MÉSZÁROS, István. *A Crise Estrutural do Capital*. São Paulo: Boitempo, 2009.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Secretaria de Política de Previdência Social. Coordenação Geral de Legislação e Normas CGLEN. Nota CGLEN nº 44, de 24 de fevereiro de 2014. Assunto: Esclarecimento conceitual da restrição imposta pela expressão “sem renda própria” constante na Lei nº 12.470, de 31 de agosto de 2011; Alteração legislativa.

_____. Secretaria de Políticas de Previdência Social. *Anuário Estatístico da Previdência Social 2008*. Brasília: SPPS-MPS.

_____. Secretaria de Políticas de Previdência Social. *Anuário Estatístico da Previdência Social 2009*. Brasília: SPPS-MPS.

_____. Secretaria de Políticas de Previdência Social. *Anuário Estatístico da Previdência Social 2010*. Brasília: SPPS-MPS.

_____. Secretaria de Políticas de Previdência Social. *Anuário Estatístico da Previdência Social 2011*. Brasília: SPPS-MPS.

_____. Secretaria de Políticas de Previdência Social. *Anuário Estatístico da Previdência Social 2012*. Brasília: SPPS-MPS.

_____. Secretaria de Políticas de Previdência Social. *Suplemento Histórico 1980-2011*. Brasília: SPPS-MPS.

_____. Revista da Previdência Social. *3,5 milhões de Empreendedores Individuais*. Ano III, nº. 7, setembro-dezembro de 2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. *Portaria Conjunta da Secretaria Nacional de Assistência Social, INSS e SPPS/MPS Nº 2 de 19/09/2014*. Estabelece critérios e procedimentos a serem adotados pelo Instituto Nacional do Seguro Social na operacionalização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social - BPC e dá outras providências.

MOTA, Ana Elizabete Mota. *Cultura da Crise e Seguridade Social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. 5ª Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. *Economia política: uma introdução crítica*. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2009. (Biblioteca do Serviço Social; v 1).

NEVES, Ângela Vieira. Espaços públicos e Serviço Social: o desafio ao projeto ético-político. *Revista Sociedade em Debate*. Pelotas 16(1): 45-58 jan/jun2010.

OLIVEIRA, Adriana Vidal de. *A constituição da mulher brasileira: uma análise dos estereótipos de gênero na Assembleia Constituinte de 1987-1988 e suas consequências no texto constitucional*. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica do rio de Janeiro, 2012.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Convenção nº 183 sobre Proteção da Maternidade. OIT, 2000a. Disponível em: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312328 Acesso em: 02/11/2014.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. 88ª Sessão da Conferência Geral da OIT. OIT, 2000b. Disponível em: <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=36784> Acesso em: 02/11/2014.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Cartilha sobre trabalhador(a) doméstico(a): conceitos, direitos, deveres e informações sobre a relação de trabalho. OIT, 2012. Disponível em: < <http://www.oitbrasil.org.br/content/cartilha-sobre-trabalhadora-domesticoa-conceitos-direitos-deveres-e-informacoes-sobre-relaca>>. Acesso em: 6 de março de 2014.

PAIVA, Juliana Medeiros. *Auxílio-Reclusão: acesso de mulheres presas e familiares ao benefício no Distrito Federal*. Dissertação (Mestrado) – Pós-Graduação em Política Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

PALMER, Alan Warwick. Bismarck. Trad. de Heitor Aquino Ferreira. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982 (Coleção Itinerários).

PEREIRA; Potyara A. P. *Estado, Regulação Social e Controle Democrático*. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA; Potyara A. P. (orgs). *Política Social e Democracia*. 2. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

PEREIRA, Potyara A. P. *Política Social: temas e questões*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

PISÓN, José Martinez. *Políticas de Bienestar. Um Estudio sobre los Derechos Sociales*. Madrid: Tecnos, 1998. (p.23-68).

PITANGUY, Jacqueline. *As Mulheres e a Constituição de 1988*. (s/d) Disponível em: <http://www.cepia.org.br/images/nov089.pdf>

POCHMANN, Marcio, (2001) *O emprego na globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu*. São Paulo: Boitempo, 2001.

RAMOS, Lauro; SOARES, Ana Lucia *Participação da mulher na força de trabalho e pobreza no Brasil*. IN: IPEA. *Texto para Discussão nº. 350*. Out/1994. Disponível em: http://desafios2.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0350.pdf Acesso em: 29/9/14.

RAMOS, Maria Rauta. *Poder local e acumulação*. Praia Vermelha: Estudos de Política e Teoria Social, Rio de Janeiro, v.1, n. 1, p. 75-122. 1997.

REED, Evelyn. *Sexo contra sexo ou classe contra classe*. 2. ed. São Paulo: Editora Instituto José Luís e Rosa Sundermann, 2008. (Coleção 10 n.12).

RIZAVI, Sayyid Salman; SOFER, Catherine. *Trabalho doméstico e organização do tempo dos casais: uma comparação internacional*. In: COSTA, Albertina de Oliveira et al. (orgs). *Mercado de trabalho e gênero: comparações internacionais*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

RODRIGUES, Marlene Teixeira. *Política Social e Gênero: um diálogo necessário*. In: *Polítizando. Boletim do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social*. (NEPPS/CEAM/UnB). Ano 5 – nº 15. Dez/2013.

SAFFIOTI, Heleith I.B. *Primórdios do conceito de gênero*. *Cadernos Pagu (12)*, Campinas-SP, Núcleo de Estudos de Gênero-Pagu/Unicamp, 1999, pp.157-163. Disponível em:

www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?down=51300>. Acesso em: 26 de março de 2014.

_____. Contribuições feministas para o estudo da violência de gênero. *Cadernos Pagu* (16), Campinas-SP, Núcleo de Estudos de Gênero-Pagu/Unicamp, 2001, pp.115-136. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cpa/n16/n16a07.pdf>>. Acesso em: 26 de março de 2014.

SALVADOR, Evilasio. *Fundo público e seguridade social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Eurico A. Gonzalez Cursino dos Santos; BRANDÃO, Paulo Henrique e AGUIAR, Marcos Magalhães. *Proposições legislativas sobre questões femininas no Parlamento Brasileiro – 1826-2004*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Arquivo, 2004.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *A política social da ordem brasileira*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SCOTT, Joan. *A cidadã paradoxal*. Florianópolis: Ed. Mulheres, 2002.

SILVA, Lorena Holzmann da Silva. Divisão Sexual do Trabalho. Divisão Social do Trabalho. In: *Dicionário de Trabalho e Tecnologia*. CATTANI, Antonio David; HOLZMANN, Lorena (orgs). 2. ed. Porto Alegre: Editora Zouk, 2011a.

SILVA, Maria Salete da. A carta que elas escreveram: a participação das mulheres no processo de elaboração da constituição federal de 1988. Universidade Federal da Bahia-UFBA. 2011. (Tese de Doutorado).

SILVA, Maria Lucia Lopes da. *Previdência Social no Brasil: (des)estruturação do trabalho e condições para sua universalização*. São Paulo: Cortez, 2012.

SOUZA, Flávia Fernandes de. Escravas do lar: as mulheres negras e o trabalho doméstico na Corte Imperial In: XAVIER, Giovana; FARIAS, Juliana Barreto e GOMES, Flávio (orgs). *Mulheres negras no Brasil escravista e do pós-emancipação*. São Paulo: Selo Negro, 2012. (p.244-259).

SOUZA, Perci Coelho de. *Uma crítica francesa acerca do espaço urbano*. Ser Social, Brasília, n. 17, p. 59-112, jul/dez. 2005.

SOUZA-LOBO, Elisabeth. *A classe operária tem dois sexos: trabalho, dominação e resistência*. 2. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2011.

SPOSATI, Aldaíza. *Benefício de Prestação Continuada como Mínimo Social*. p. 125-178. In: SPOSATI, Aldaíza (org). *Proteção Social de Cidadania: Inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal*. São Paulo, Cortez, 2004.

TAVARES, Laura. Propostas das mulheres para a Reforma da Previdência Social. In: *As mulheres na Reforma da Previdência: O desafio da inclusão social*. Brasília: CFEMEA; São Paulo: FES/ILDES, 2003. Disponível em:<http://www.cfemea.org.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=128&task=viewcategory&catid=4> Acesso em: 2 de novembro de 2013.

TOLEDO, Cecília (org). *A mulher e a luta pelo socialismo – Clássicos do marxismo*. São Paulo: Editora José Luís e Rosa Sundermann, 2012.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: Estratégias de bem-estar e políticas públicas*. 3ª ed. Rio de Janeiro: UCAM, IUPERJ, 2011.

_____. O Silencioso Desmonte da Seguridade Social no Brasil. In: BRAVO, M.I.S e PEREIRA, P.A (orgs). *Política Social e Democracia*. São Paulo: Cortez; Rio: UERJ, 2007. p.173-195.

YANNOULAS, Silvia Cristina. *Dossiê: Políticas públicas e relações de gênero no mercado de trabalho*. Brasília: CFEMEA; FIG/CIDA, 2002. Disponível em: http://www.observatoriosocial.org.br/arqmorto/arquivos_bibliote.desligado/conteudo/211Genero_DossiePPRGMT_CFEMEA.pdf

YANNOULAS, Silva Cristina (Coord). *A convidada de pedra: mulheres e políticas públicas de trabalho e renda: entre a descentralização e a integração supranacional: um olhar a partir do Brasil (1988-2002)*. (Coleção Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Geração de renda). Brasília: FLACSO; Abaré, 2003. Disponível em: <http://www.flacso.org.br/portal/pdf/pptr/347.pdf>. Acesso em: 15 de abril de 2014.

_____. Sobre o que nós, mulheres, fazemos. In: *Trabalhadoras: Análise da Feminização das Profissões e Ocupações*. Brasília: Editorial Abaré, 2013.

Matéria legislativa consultada

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, promulgada em 5 de outubro de 1988.

_____. *Decreto nº 4.682*, de 24 de janeiro de 1923. Cria, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados.

_____. *Decreto nº 5.109*, de 20 de dezembro de 1926. Estende o regime do decreto legislativo n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923, a outras empresas.

_____. *Decreto nº 41.721*, de 25 de junho de 1957. Promulga as Convenções Internacionais do Trabalho de nº11,12,13,14,19,26,29,81,88,89,95,99,100 e 101, firmadas pelo Brasil e outros países em sessões da Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho.

_____. *Decreto nº 58.820*, de 14 de julho de 1966. Promulga a Convenção nº 103 sobre proteção à maternidade.

_____. *Decreto nº 62.150*, de 19 de janeiro de 1968. Promulga a Convenção nº 111 da OIT sobre discriminação em matéria de emprego e profissão.

_____. *Decreto n° 1.330*, de 8 de dezembro de 1994. Dispõe sobre a concessão do benefício de prestação continuada, previsto no art. 20 da Lei n° 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências.

_____. *Decreto n° 3.048*, de 6 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências.

_____. *Decreto n° 7.724*, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5o, no inciso II do § 3o do art. 37 e no § 2o do art. 216 da Constituição.

_____. *Decreto-Lei n° 66*, de 21 de novembro de 1966. Altera disposições da Lei n° 3.807, de 26 de agosto de 1960, e dá outras providências.

_____. *Decreto-Lei n° 72*, de 21 de novembro de 1966. Unifica os Institutos de Aposentadoria e Pensões e cria o Instituto Nacional de Previdência Social.

_____. *Decreto Lei n° 564*, 1 de maio de 1969. Estende a previdência social a empregados não abrangidos pelo sistema geral da Lei n° 3.807, de 26 de Agosto de 1960, e dá outras providências.

_____. *Decreto Legislativo 20*, de 30 de abril de 1965. Aprova as Convenções de n°s. 21, 22, 91, 93, 94, 97, 103, 104, 105, 106 e 107 e rejeita a de n° 90, adotadas pela Conferência-Geral da Organização Internacional do Trabalho.

_____. *Emenda Constitucional n° 20*, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências.

_____. *Emenda Constitucional n° 41*, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional n° 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências.

E

_____. *Emenda Constitucional n° 47*, de 5 de julho de 2005. Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências.

_____. *Lei Complementar n° 11*, de 25 de maio de 1971. Institui o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, e dá outras providências.

_____. *Lei n° 3.807*, de 26 de agosto de 1960. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social.

_____. *Lei n° 4.214*, de 2 de março de 1963. Dispõe sobre o Estatuto do Trabalhador Rural.

_____. *Lei n° 5.316*, de 14 de setembro de 1967. Integra o seguro de acidentes do trabalho na previdência social, e dá outras providências.

_____. *Lei n° 5.859*, de 11 de dezembro de 1972. Dispõe sobre a profissão de empregado doméstico e dá outras providências.

_____. *Lei n.º 5.890*, de 8 de junho de 1973. Altera a legislação de previdência social e dá outras providências.

_____. *Lei n.º 6.062*, de 25 de junho de 1974. Dispõe sobre o desdobramento do extinto Ministério do Trabalho e Previdência Social e a instalação do Ministério da Previdência e Assistência Social, e dá outras providências.

_____. *Lei n.º 6.136*, de 07 de novembro de 1974. Inclui o salário-maternidade entre as prestações da Previdência Social.

_____. *Lei n.º 6.179*, de 11 de dezembro de 1974. Institui amparo previdenciário para maiores de setenta anos de idade e para inválidos, e dá outras providências.

_____. *Lei n.º 6.195*, de 19 de dezembro de 1974. Atribui ao FUNRURAL a concessão de prestações por acidente do trabalho.

_____. *Lei n.º 6.260*, de 19 de dezembro de 1975. Institui benefícios de previdência e assistência social em favor dos empregadores rurais e seus dependentes, e dá outras providências.

_____. *Lei n.º 6.696*, de 8 de outubro de 1979. Equipara no tocante à Previdência Social urbana, os ministros de confissão religiosa e os membros de institutos de vida consagrada, congregação ou ordem religiosa aos trabalhadores autônomos e dá outras providências.

_____. *Lei n.º 7.010*, de 1º de julho de 1982. Acrescenta parágrafo ao art. 11 da Lei n.º 3.807, de 26 de agosto de 1960 (Lei Orgânica da Previdência Social).

_____. *Lei n.º 7.070*, de 20 de dezembro de 1982. Dispõe sobre pensão especial para os deficientes físicos que especifica e dá outras providências.

_____. *Lei n.º 7.604*, de 26 de maio de 1987. Dispõe sobre a atualização de benefícios da Previdência Social, e dá outras providências.

_____. *Lei n.º 7.986*, de 28 de dezembro de 1989. Regulamenta a concessão do benefício previsto no artigo 54 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.

_____. *Lei n.º 8.069*, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

_____. *Lei n.º 8.212*, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui o Plano de Custeio e dá providências.

_____. *Lei n.º 8.213*, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.

_____. *Lei n.º 8.742*, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

_____. *Lei n.º 8.861*, de 25 de março de 1994. Dá nova redação aos arts. 387 e 392 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, altera os arts. 12 e 25 da Lei n.º 8.212, de 24 de julho de 1991, e os arts. 39, 71, 73 e 106 da Lei n.º 8.213, de 24 de julho de 1991, todos pertinentes à licença - maternidade.

_____. *Lei n.º 9.719*, de 27 de novembro de 1998. Dispõe sobre normas e condições gerais de proteção ao trabalho portuário, institui multas pela inobservância de seus preceitos, e dá outras providências.

_____. *Lei n.º 9.876*, de 26 de novembro de 1999. Dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos das Leis nos 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências.

_____. *Lei n.º 10.421*, de 15 de abril de 2002. Estende à mãe adotiva o direito à licença-maternidade e ao salário-maternidade, alterando a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Lei no 8.213, de 24 de julho de 1991.

_____. *Lei n.º 10.710*, de 5 de agosto de 2003. Altera a Lei n.º 8.213, de 24 de julho de 1991, para restabelecer o pagamento, pela empresa, do salário-maternidade devido à segurada empregada gestante.

_____. *Lei n.º 11.324*, de 19 de julho de 2006. Altera dispositivos das Leis nos 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, e 5.859, de 11 de dezembro de 1972; e revoga dispositivo da Lei no 605, de 5 de janeiro de 1949.

_____. *Lei n.º 11.770*, de 9 de setembro de 2008. Cria o Programa Empresa Cidadã, destinado à prorrogação da licença-maternidade mediante concessão de incentivo fiscal, e altera a Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991.

_____. *Lei n.º 12.470*, de 31 de agosto de 2011. Altera os arts. 21 e 24 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre o Plano de Custeio da Previdência Social, para estabelecer alíquota diferenciada de contribuição para o microempreendedor individual e do segurado facultativo sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente a família de baixa renda entre outros.

_____. *Lei n.º 12.873*, de 24 de outubro de 2013. Altera as Leis n.º 8.212, de 24 de julho de 1991, e 8.213, de 24 de julho de 1991, o Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1942 - Consolidação das Leis do Trabalho, as Leis n.º 11.491, de 20 de junho de 2007, e 12.512, de 14 de outubro de 2011 (entre outras).

_____. *Medida Provisória n.º 664*, de 30 de dezembro de 2014. Altera as Leis no 8.213, de 24 de julho de 1991, n.º 10.876, de 2 junho de 2004, n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e a Lei n.º 10.666, de 8 de maio de 2003.

_____. *Projeto de Lei Complementar n.º 210*, de 6/1/2004 - Poder Executivo. Altera as Leis n.º 8.212, de 1991 (Lei n.º 9.876, de 1999), 8.213, de 1991 e o Decreto-Lei n.º 5.452, de 1943.

_____. *Projeto de Emenda Constitucional n.º 227*. Altera a Emenda Constitucional n.º 41, de 2003 - Reforma da Previdência ou Previdenciária. Brasília: Senadora Ideli Salvatti (PT/SC), 2004.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Deputado Federal Pedro Fernandes. Sala das Sessões, 19 de setembro de 2001. In: Diário da Câmara dos Deputados, Ano LVI, n.º 152, quinta-feira, 11 de outubro de 2001. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD11OUT2001.pdf#page=85> Acesso em: 21/10/2014.

_____. Deputado Arnaldo Faria de Sá. Sala das Sessões, 9 de dezembro de 1997. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=20527> Acesso em: 21/10/2014.

_____. *Indicação n.º 1097*. Sugere ao Poder Executivo, por intermédio do Ministério da Previdência e Assistência Social, a adoção de medidas para facilitar a concessão de aposentadoria aos trabalhadores rurais e às donas-de-casa. Brasília: Deputado Federal Cunha Bueno (PPB/SP), 1997.

_____. *Projeto de Lei: 497*. Dá nova redação e acrescenta parágrafo ao art. 161 da Lei Orgânica de Previdência Social, modificado pela Lei n.º 5.890, de junho de 1973 para permitir as donas-de-casa filiação ao INPS. Brasília: Deputado Federal Francisco Amaral - NI/NI, 1975.

_____. *Projeto de Lei: 845*. Altera a redação do art.161 da Lei Orgânica de Previdência Social, incluindo as donas-de-casa como contribuintes facultativas do INPS, e determina outras providências. Brasília: Deputado Federal Marcelo Linhares - NI/NI, 1975.

_____. *Projeto de Lei: 1475*. Dispõe sobre a proteção social previdenciária, em favor das donas de casa. Brasília: Deputado Federal Gamaliel Galvão - NI/NI, 1975.

_____. *Projeto de Lei: 4840*. Altera a redação do § 19 do art. 5º da Lei n.º 3.807, de 26 de agosto de 1960 - Lei Orgânica da Previdência Social. Brasília: Deputado Federal Góia Júnior, 1981.

_____. *Projeto de Lei: 6778*. Dispõe sobre a inclusão facultativa da dona-de-casa, sem vínculo empregatício, nos planos da previdência social. Brasília: Deputado Federal Jose Carlos da Fonseca - PDS/ES, 1985.

_____. *Projeto de Lei: 742*. Acrescenta item ao § 19 do art. 59 da Lei n.º 3.807, de 26 de agosto de 1960 - Lei Orgânica da Previdência Social, dispondo sobre a filiação da dona de casa à Previdência Social. Brasília: Deputada Federal Júnia Marise (PMDB/MG), 1986.

_____. *Projeto de Lei: 77*. Acrescenta dispositivo ao art. 2º da Lei n.º 3.807, de 26 de agosto de 1960, para garantir à trabalhadora o direito de computar tempo de serviço prestado ao lar, na condição de “dona de casa”. Brasília: Deputada Federal Lucia Braga - PDT/PB, 1987.

_____. *Projeto de Lei: 934*. Autoriza a filiação à previdência social da dona-de-casa. Brasília: Deputado Federal Francisco Amaral - NI/NI, 1988.

_____. *Projeto de Lei: 2921*. Autoriza a filiação à previdência social da dona de casa. Brasília: Deputado Federal Francisco Amaral (PMDB-SP), 1989.

_____. *Projeto de Lei: 3463*. Disciplina a vinculação da dona de casa ao INPS como segurada autônoma. Brasília: Deputado Federal Ismael Wanderley (PTR/RN), 1989.

_____. *Projeto de Lei: 2952*. Acrescenta dispositivos a Lei 3.807, de 26 de agosto de 1960, para dispor sobre a filiação facultativa das donas de casa à seguridade social. Brasília: Deputado Federal Victor Faccioni (PDS/RS), 1989.

_____. *Projeto de Lei: 5190*. Dispõe sobre a participação das donas de casa na previdência social como segurada autônoma. Brasília: Deputado Federal José Carlos Coutinho (PL/RJ), 1990.

_____. *Projeto de Lei: 5600*. Dispõe sobre a filiação previdenciária da dona-de-casa. Brasília: Deputado Federal Geraldo Bulhões (PSC/AL), 1990.

_____. *Projeto de Lei: 5726*. Faculta a filiação previdenciária da dona-de-casa. Brasília: Deputado Federal Daso Coimbra (PRN/RJ), 1990.

_____. *Projeto de Lei: 97*. Dispõe sobre a previdência social em favor da dona de casa facultando a inscrição como segurada autônoma da previdência social, aplicando o disposto no Artigo 201, parágrafo primeiro da Constituição Federal de 1988. Brasília: Deputado Federal Jurandir Paixão (PMDB/SP), 1991.

_____. *Projeto de Lei: 1038*. Acrescenta dispositivo ao artigo segundo da Lei 3807, de 26 de agosto de 1960, para garantir a trabalhadora o direito de computar o tempo de serviço prestado ao lar, na condição de “dona-de-casa”. Brasília: Deputada Lucia Braga (PDT/PB), 1991.

_____. *Projeto de Lei: 1096*. Faculta a filiação previdenciária da dona-de-casa. Brasília: Deputado Federal Matheus Iensen (PTB/PR), 1991.

_____. *Projeto de Lei: 4044*. Altera o artigo 14 da Lei 8212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da seguridade social, institui o Plano de Custeio e dá outras providências. Incluindo dentre o segurado facultativo da previdência social a dona de casa que não exerça atividade remunerada. Brasília: Deputado Federal Ronaldo Caiado (PFL/GO), 1993.

_____. *Projeto de Lei: 3967*. Estende a concessão da gratificação natalina aos que se encontram em gozo da Renda Mensal Vitalícia. Brasília: Deputado Federal Arnaldo Faria de Sá - PPB/SP, 1997.

_____. *Projeto de Lei: 5773*. Altera as Leis n.ºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, para disciplinar o disposto no § 9º do art. 195 e n.º § 12 do art. 201 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional n.º 47, de 05 de julho de 2005. Brasília: Deputado Federal Antônio Carlos Mendes Thame - PSDB/SP, 2005.

_____. *Projeto de Lei: 5866*. Altera as Leis n.º 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, para dispor sobre a inclusão social prevista no § 12 do art. 201 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional n.º 47, de 05 de julho de 2005. Brasília: Deputado Federal Agnaldo Muniz (PP/RO), 2005.

_____. *Projeto de Lei: 5933*. Dispõe sobre o sistema especial de inclusão previdenciária de trabalhadores e trabalhadoras sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico de sua residência e dá outras providências. Brasília: Deputada Federal Luci Choinacki - PT/SC, 2005.

_____. *Projeto de Lei: 6295*. Regulamenta o disposto no art. 201, §§ 12 e 13 da Constituição Federal de 1988 (Emenda Constitucional nº 47, de 2005 - Reforma Previdenciária). Brasília: Deputada Federal Dra. Clair (PT/PR), 2005.

_____. *Projeto de Lei: 6366*. Regulamenta o Sistema de Inclusão Previdenciária criado pela Emenda Constitucional nº 47, cria a Contribuição Social Especial para a Inclusão Previdenciária, altera as Leis n.º 8.212 e 8.213/1991, implementa medidas voltadas para o aumento da cobertura do RGPS e dá outras providências. Brasília: Deputadas/os Federais Inácio Arruda (PCdoB/CE), Alice Portugal (PCdoB/BA), Daniel Almeida (PCdoB/BA), Jamil Murad (PCdoB/SP), Jandira Feghali (PCdoB/RJ), Perpétua Almeida (PCdoB/AC), Renildo Calheiros (PCdoB/PE), Socorro Gomes (PCdoB/PA), Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM), 2005.

_____. *Projeto de Lei: 598*. Institui o sistema especial de inclusão previdenciária destinado às/aos trabalhadoras/es sem renda própria, que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda (com renda mensal de até dois salários mínimos). Brasília: Deputada Federal Professora Raquel Teixeira - PSDB/GO, 2007.

_____. *Projeto de Lei: 1095*. Dá nova redação aos arts. 21 e 45 da Lei nº 8.212/1991, e aos arts. 25 e 28 da Lei nº 8.213/1991, para dispor sobre o Sistema Especial de Inclusão Previdenciária para os trabalhadores sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência. Brasília: Deputada Federal Angela Portela (PT/RR), 2007.

_____. *Projeto de Lei: 2835*. Acrescenta § 4º ao art. 21 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, para permitir que a dona de casa recolha contribuição previdenciária desde a data do casamento. Brasília: Deputado Federal Antonio Carlos Mendes Thame (PSDB/SP), 2008.

_____. *Projeto de Lei: 294*. Dá nova redação aos arts. 21 e 45 da Lei nº 8.212/1991, e aos arts. 25 e 28 da Lei nº 8.213/1991, para dispor sobre o Sistema Especial de Inclusão Previdenciária para os trabalhadores sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência. Brasília: Deputado Federal Marçal Filho (PMDB/MS), 2011.

_____. *Projeto de Lei: 5580*. Altera o § 9º do art. 29 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para ajustar a idade aplicada na apuração do fator previdenciário das mulheres e dos professores de ambos os sexos que comprovem exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio. Brasília, Deputada Federal Alice Portugal - PCdoB/BA, 2013.

_____. *Projeto de Lei: 6870*. Dispõe sobre a extensão do direito ao benefício do auxílio-acidente ao trabalhador autônomo - contribuinte individual e ao segurado facultativo - donas de casa, estudantes, síndicos de condomínio não remunerados, concedido pelo Regime Geral de Previdência Social. Brasília: Deputado Federal Acelino Popó (PRB/BA), 2013.

SENADO FEDERAL. Emenda PEOOO23-7. IN: Emendas Populares. Volume 258. 1988. Assembleia Nacional Constituinte. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-258.pdf> Acesso em: 19/11/2014.

_____. *Projeto de Lei: 6*. Dispõe sobre a aposentadoria de servidores públicos federais do sexo feminino. Brasília: Senador Francisco Galloti, 1949.

_____. *Projeto de Lei: 131*. Inclui a dona de casa entre os segurados facultativos da previdência social. Brasília: Senador Vasconcelos Torres, 1975.

_____. *Projeto de Lei: 66*. Faculta às donas de casa a filiação à previdência social. Brasília: Senador Orestes Quércia, 1982.

_____. *Projeto de Lei: 14*. Dispõe sobre a inclusão das donas-de-casa nos planos da previdência social, na condição de seguradas facultativas. Brasília: Senador Nelson Carneiro, 1983.

_____. *Projeto de Lei: 254*. Dispõe sobre a integração das donas-de-casa à Previdência Social. Brasília: Senador Louremberg Nunes, 1989.

_____. *Projeto de Lei: 6985*. Altera as Leis nº. 8.212 e 8.213/ 1991, para criar o Sistema Especial de Inclusão Previdenciária. Brasília: Senador Rodolpho Tourinho (PFL/BA), 2006.

_____. *Projeto de Lei: 1638*. Altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para dispor sobre o período de carência para a concessão do benefício da Aposentadoria por Idade de um salário mínimo para as donas de casa de baixa renda previsto no § 13 do art. 201 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília: Senadora Gleisi Hoffman (PT/PR), 2011.

_____. *Projeto de Lei: 3082*. Regulamenta os §§ 12 e 13 do art. 201 da Constituição Federal, alterando as Leis nº 8.212, de 24 de julho de 1991, e nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para dispor sobre o sistema especial de inclusão previdenciária para os trabalhadores de baixa renda e para aqueles que, sem renda própria, se dedicam exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência. Brasília: Senador Paulo Paim, 2012.

_____. *Projeto de Lei: 3594*. Altera a Lei nº 8.213/1991, para dispor sobre o período de carência para que as donas de casa sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertençam a família de baixa renda e contribuam para o RGPS conforme o disposto no inciso II do § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212/1991, façam jus ao benefício da aposentadoria por idade com carência reduzida. Brasília: Senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM), 2012.

APÊNDICE A – Distribuição da porcentagem dos motivos de indeferimento de validação de recolhimentos por Superintendência e sexo – 2012/2014

Motivo de indeferimento	sexo	Nordeste		Norte Centro-Oeste		Sudeste I		Sudeste II		Sul		
		2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2012	2013	2014
		%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Renda pessoal no CadÚnico	Feminino	78,20%	78,68%	66,62%	74,23%	62,87%	61,39%	55,93%	61,97%	49,18%	64,06%	56,36%
	Masculino	1,06%	1,41%	1,37%	0,61%	1,50%	2,50%	0,85%	0,56%	0,00%	2,46%	3,42%
Não cadastrada/o no CadÚnico	Feminino	8,47%	7,99%	10,81%	9,82%	7,32%	7,22%	11,99%	4,45%	19,67%	7,68%	10,82%
	Masculino	0,24%	0,31%	0,14%	0,61%	0,44%	0,28%	0,21%	0,37%	1,64%	0,29%	0,95%
Data de cadastro/atualização superior a dois anos no CadÚnico	Feminino	7,22%	5,17%	7,93%	7,36%	8,11%	7,50%	12,06%	7,98%	9,84%	8,84%	7,02%
	Masculino	0,14%	0,00%	0,00%	0,00%	0,09%	0,28%	0,14%	0,19%	0,00%	0,14%	0,38%
Renda familiar superior a dois salários mínimos	Feminino	0,82%	0,47%	2,87%	0,00%	7,50%	8,33%	7,19%	3,70%	8,20%	7,97%	18,03%
	Masculino	0,00%	0,16%	1,64%	0,61%	0,09%	0,56%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,57%
Vínculo empregatício em aberto	Feminino	2,65%	3,45%	6,43%	6,13%	9,96%	8,33%	7,12%	17,63%	11,48%	4,78%	1,14%
	Masculino	0,24%	0,16%	0,27%	0,00%	0,62%	1,11%	0,42%	0,55%	0,00%	0,14%	0,19%
Não efetuou recolhimentos ao INSS	Feminino	0,77%	0,78%	1,64%	0,61%	0,79%	1,39%	1,27%	1,86%	0,00%	0,14%	0,76%
	Masculino	0,05%	0,16%	0,14%	0,00%	0,00%	0,00%	0,07%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Divergência entre a renda informada no CadÚnico/Sistema do INSS	Feminino	0,00%	0,16%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1,27%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	Masculino	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,07%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Outro motivo	Feminino	0,14%	1,10%	0,14%	0,00%	0,71%	1,11%	1,34%	0,74%	0,00%	3,33%	0,38%
	Masculino	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,07%	0,00%	0,00%	0,14%	0,00%
Total		100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Elaboração: própria. Fonte: GEX/SAIS/SR Sul/INSS.

APÊNDICE B – Distribuição do quantitativo de motivos de indeferimentos de validação de recolhimentos por Superintendência e sexo – 2012/2014

Motivo de indeferimento	sexo	Nordeste		Norte Centro-Oeste		Sudeste I		Sudeste II		Sul		
		2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2012	2013	2014
		Nº	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº
Requerente com renda pessoal no CadÚnico	Feminino	1625	502	487	121	713	221	793	334	30	442	297
	Masculino	22	9	10	1	17	9	12	3	0	17	18
Requerente não cadastrado no CadÚnico	Feminino	176	51	79	16	83	26	170	24	12	53	57
	Masculino	5	2	1	1	5	1	3	2	1	2	5
Requerente com data de cadastro atualização superior a dois anos no CadÚnico	Feminino	150	33	58	12	92	27	171	43	6	61	37
	Masculino	3	0	0	0	1	1	2	1	0	1	2
Requerente com renda familiar superior a dois salários mínimos	Feminino	17	3	21	0	85	30	102	20	5	55	95
	Masculino	0	1	12	1	1	2	0	0	0	0	3
Requerente possuía vínculo empregatício em aberto	Feminino	55	22	47	10	113	30	101	95	7	33	6
	Masculino	5	1	2	0	7	4	6	3	0	1	1
Requerente não efetuou recolhimentos ao INSS	Feminino	16	5	12	1	9	5	18	10	0	1	4
	Masculino	1	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0
Divergência entre a renda informada no CadÚnico Sistema do INSS	Feminino	0	1	0	0	0	0	18	0	0	0	0
	Masculino	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Outro motivo	Feminino	3	7	1	0	8	4	19	4	0	23	2
	Masculino	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0
Total		2078	638	731	163	1134	360	1418	539	61	690	527

Elaboração: própria. Fonte: GEX/SAIS/SR Sul/INSS.

APÊNDICE C – Distribuição da porcentagem dos tipos de benefícios pleiteados para casos de recolhimentos deferidos por Superintendência e por sexo – 2012/2014

Benefício Previdenciário	sexo	Nordeste		Norte-Centro-Oeste		Sudeste I		Sudeste II		Sul		
		2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2012	2013	2014
		%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Auxílio-Doença Previdenciário	Feminino	75,11%	74,45%	66,81%	67,68%	60,61%	65,64%	69,91%	66,39%	83,33%	79,58%	67,81%
	Masculino	0,91%	1,46%	0,87%	1,01%	0,67%	0,61%	0,35%	0,83%	0,00%	2,92%	2,28%
Salário Maternidade	Feminino	20,09%	19,71%	26,64%	23,23%	17,85%	20,25%	20,02%	24,90%	8,33%	10,83%	15,75%
	Masculino	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Aposentadoria por idade	Feminino	3,42%	4,38%	1,75%	6,06%	19,87%	8,59%	7,99%	7,47%	8,33%	5,21%	9,82%
	Masculino	0,00%	0,00%	1,75%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	2,28%
Pensão por Morte previdenciária	Feminino	0,46%	0,00%	1,75%	2,02%	1,01%	4,91%	1,74%	0,41%	0,00%	1,46%	0,91%
	Masculino	0,00%	0,00%	0,44%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,46%
Auxílio Reclusão	Feminino	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	Masculino	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,68%
Outro benefício	Feminino	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	Masculino	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Total		100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Elaboração: própria. Fonte: GEX/SAIS/SR Sul/INSS.

APÊNDICE D – Distribuição do quantitativo de tipos de benefícios pleiteados para casos de recolhimentos deferidos por Superintendência e por sexo – 2012/2014

Benefício Previdenciário	sexo	Nordeste		Norte Centro-Oeste		Sudeste I		Sudeste II		Sul		
		Ano		Ano		Ano		Ano		Ano		
		2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2012	2013	2014
Auxílio-Doença Previdenciário	Feminino	329	102	153	67	180	107	604	160	20	382	297
	Masculino	4	2	2	1	2	1	3	2	0	14	10
Salário-Maternidade	Feminino	88	27	61	23	53	33	173	60	2	52	69
	Masculino	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Aposentadoria por idade	Feminino	15	6	4	6	59	14	69	18	2	25	43
	Masculino	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	10
Pensão por Morte previdenciária	Feminino	2	0	4	2	3	8	15	1	0	7	4
	Masculino	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2
Auxílio-Reclusão	Feminino	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Masculino	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Outro benefício	Feminino	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Masculino	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total		438	137	229	99	297	163	864	241	24	480	438

Elaboração: própria. Fonte: GEX/SAIS/SR Sul/INSS.

APÊNDICE E – Distribuição da porcentagem dos tipos de benefícios pleiteados para casos de recolhimentos indeferidos por Superintendência e por sexo – 2012/2014

Variável	sexo	Nordeste		Norte-Centro-Oeste		Sudeste I		Sudeste II		Sul		
		2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2012	2013	2014
		%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Auxílio-Doença Previdenciário	Feminino	71,02%	67,28%	68,58%	63,57%	56,28%	54,89%	72,78%	73,57%	71,70%	77,74%	66,09%
	Masculino	1,61%	1,02%	1,15%	2,33%	1,95%	3,80%	1,67%	1,07%	0,00%	2,65%	4,70%
Salário Maternidade	Feminino	24,87%	28,02%	24,31%	24,03%	25,54%	24,46%	17,65%	16,43%	16,98%	11,84%	12,87%
	Masculino	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Aposentadoria por Idade	Feminino	1,61%	2,25%	1,83%	8,53%	14,29%	14,67%	6,32%	7,86%	7,55%	6,71%	13,39%
	Masculino	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,43%	0,00%	0,00%	0,00%	1,89%	0,18%	0,52%
Aposentadoria por Invalidez	Feminino	0,00%	0,00%	0,23%	0,00%							
	Masculino	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Pensão por Morte Previdenciária	Feminino	0,77%	1,43%	0,69%	1,55%	1,30%	2,17%	1,40%	1,07%	1,89%	0,53%	1,57%
	Masculino	0,13%	0,00%	0,23%	0,00%	0,00%	0,00%	0,18%	0,00%	0,00%	0,18%	0,87%
Auxílio Reclusão	Feminino	0,00%	0,00%	2,98%	0,00%							
	Masculino	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Aposentadoria por Tempo de Contribuição	Feminino	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,22%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,18%	0,00%
	Masculino	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Total		100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Elaboração: própria. Fonte: GEX/SAIS/SR Sul/INSS.

APÊNDICE F – Distribuição do quantitativo de tipos de benefícios pleiteados para casos de recolhimentos indeferidos por Superintendência e por sexo – 2012/2014

Variável	sexo	Nordeste		Norte Centro-Oeste		Sudeste I		Sudeste II		Sul		
		Ano		Ano		Ano		Ano		Ano		
		2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2012	2013	2014
Auxílio-Doença Previdenciário	Feminino	1105	329	299	82	260	101	829	206	38	440	380
	Masculino	25	5	5	3	9	7	19	3	0	15	27
Salário-Maternidade	Feminino	387	137	106	31	118	45	201	46	9	67	74
	Masculino	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Aposentadoria por Idade	Feminino	25	11	8	11	66	27	72	22	4	38	77
	Masculino	0	0	0	0	2	0	0	0	1	1	3
Aposentadoria por Invalidez	Feminino	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
	Masculino	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Pensão por Morte Previdenciária	Feminino	12	7	3	2	6	4	16	3	1	3	9
	Masculino	2	0	1	0	0	0	2	0	0	1	5
Auxílio-Reclusão	Feminino	0	0	13	0	0	0	0	0	0	0	0
	Masculino	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Aposentadoria por Tempo de Contribuição	Feminino	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0
	Masculino	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total		1556	489	436	129	462	184	1139	280	53	566	575

Elaboração: própria. Fonte: GEX/SAIS/SR Sul/INSS.

APÊNDICE G – Distribuição da porcentagem dos tipos de benefícios concedidos por Superintendência e sexo – mar/2013 a mar/2014

Variável	sexo	Nordeste		Norte-Centro Oeste		Sudeste I		Sudeste II		Sul	
		2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
		%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Auxílio-Doença Previdenciário	Feminino	54,00%	63,01%	100,00%	0,00%	42,86%	47,00%	56,06%	34,09%	66,07%	47,50%
	Masculino	1,00%	4,11%	0,00%	0,00%	0,00%	1,00%	0,00%	0,00%	1,79%	10,00%
Salário-Maternidade	Feminino	40,00%	23,29%	0,00%	100,00%	42,86%	35,00%	35,35%	59,09%	20,24%	27,50%
	Masculino	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Aposentadoria por Idade	Feminino	4,00%	9,59%	0,00%	0,00%	14,29%	11,00%	6,06%	6,82%	8,93%	12,50%
	Masculino	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Pensão por Morte Previdenciária	Feminino	1,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	6,00%	2,53%	0,00%	2,38%	0,00%
	Masculino	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,60%	0,00%
Auxílio-Reclusão	Feminino	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	Masculino	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	2,50%
Total		100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Elaboração: própria. Fonte: GEX/SAIS/SR Sul/INSS.

APÊNDICE H – Distribuição do quantitativo de tipos de benefícios concedidos por Superintendência e sexo – mar/2013 a mar/2014

Variável	sexo	Nordeste		Norte-Centro Oeste		Sudeste I		Sudeste II		Sul	
		2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Auxílio-Doença Previdenciário	Feminino	108	46	1	0	36	47	111	15	111	19
	Masculino	2	3	0	0	0	1	0	0	3	4
Salário Maternidade	Feminino	80	17	0	1	36	35	70	26	34	11
	Masculino	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Aposentadoria por Idade	Feminino	8	7	0	0	12	11	12	3	15	5
	Masculino	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Pensão por Morte Previdenciária	Feminino	2	0	0	0	0	6	5	0	4	0
	Masculino	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Auxílio Reclusão	Feminino	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Masculino	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Total		200	73	1	1	84	100	198	44	167	40

Elaboração: própria. Fonte: GEX/SAIS/INSS.

APÊNDICE I – Distribuição da porcentagem dos tipos de benefícios indeferidos por Superintendência e sexo – mar/2013 a mar/2014

Variável	sexo	Nordeste		Norte-Centro Oeste		Sudeste I		Sudeste II		Sul	
		2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
		%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Auxílio-Doença Previdenciário	Feminino	77,02%	67,89%	0,00%	40,00%	62,77%	69,15%	81,10%	86,30%	85,81%	87,56%
	Masculino	1,63%	1,05%	0,00%	0,00%	0,00%	2,13%	1,27%	0,00%	3,63%	0,89%
Salário Maternidade	Feminino	19,97%	30,53%	0,00%	60,00%	18,62%	15,96%	14,23%	9,59%	6,40%	3,56%
	Masculino	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Aposentadoria por Idade	Feminino	1,14%	0,53%	0,00%	0,00%	15,96%	9,57%	2,55%	2,74%	3,81%	6,67%
	Masculino	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Pensão por Morte Previdenciária	Feminino	0,24%	0,00%	100,00%	0,00%	2,66%	3,19%	0,85%	1,37%	0,17%	0,89%
	Masculino	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,44%
Aposentadoria por Tempo de Contribuição	Feminino	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,17%	0,00%
	Masculino	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Total		100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Elaboração: própria. Fonte: GEX/SAIS/INSS.

APÊNDICE J – Distribuição do quantitativo de tipos de benefícios indeferidos por Superintendência e sexo – mar/2013 a mar/2014

Variável	sexo	Nordeste		Norte-Centro Oeste		Sudeste I		Sudeste II		Sul	
		2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Aposentadoria por Idade	Feminino	14	2	0	0	30	9	12	2	22	15
	Masculino	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Auxílio-Doença Previdenciário	Feminino	945	258	0	2	118	65	382	63	496	197
	Masculino	20	4	0	0	0	2	6	0	21	2
Pensão por Morte Previdenciária	Feminino	3	0	1	0	5	3	4	1	1	2
	Masculino	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Salário Maternidade	Feminino	245	116	0	3	35	15	67	7	37	8
	Masculino	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Aposentadoria por Tempo de Contribuição	Feminino	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
	Masculino	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total		1227	380	1	5	188	94	471	73	578	225

Elaboração: própria. Fonte: GEX/SAIS/INSS.

APÊNDICE K – Distribuição da porcentagem dos motivos dos benefícios indeferidos por Superintendência e sexo – mar/2013 a mar/2014

Variável	sexo	Nordeste		Norte Centro-Oeste		Sudeste I		Sudeste II		Sul	
		2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
		%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Perda da qualidade de segurada/o	Feminino	36,72%	30,52%	0,00%	25,00%	35,23%	31,18%	24,40%	21,62%	20,73%	27,91%
	Masculino	0,45%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1,08%	0,80%	0,00%	1,90%	0,47%
Falta de período de carência	Feminino	40,50%	12,99%	0,00%	0,00%	27,98%	21,51%	19,60%	9,46%	12,26%	11,63%
	Masculino	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Parecer contrário da Perícia Médica	Feminino	13,35%	39,61%	0,00%	25,00%	20,21%	29,03%	32,00%	41,89%	51,30%	48,37%
	Masculino	0,37%	1,30%	0,00%	0,00%	0,00%	1,08%	0,40%	0,00%	1,38%	0,93%
Falta de comprovação como segurada/o	Feminino	0,37%	0,00%	0,00%	0,00%	2,07%	4,30%	11,80%	12,16%	4,49%	5,58%
	Masculino	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,20%	0,00%	0,00%	0,00%
DII anterior ao ingresso ou reingresso no RGPS	Feminino	0,00%	0,00%	75,00%	0,00%	3,11%	1,08%	3,20%	5,41%	4,66%	2,33%
	Masculino	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,35%	0,00%
Requerente não filiada no RGPS na data do afastamento	Feminino	1,11%	1,30%	12,50%	0,00%	4,15%	1,08%	2,40%	1,35%	0,69%	0,47%
	Masculino	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Requerente não filiada no RGPS na data do nascimento da/filha/o	Feminino	1,48%	0,65%	0,00%	0,00%	4,15%	4,30%	0,20%	0,00%	1,38%	1,86%
	Masculino	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Não comparecimento para a perícia	Feminino	0,07%	0,00%	0,00%	25,00%	0,52%	1,08%	3,20%	1,35%	0,00%	0,00%
	Masculino	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Não cumprimento de exigências	Feminino	0,00%	0,00%	0,00%	25,00%	0,52%	0,00%	0,20%	1,35%	0,69%	0,00%
	Masculino	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Segurado em gozo de benefício previdenciário	Feminino	0,07%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1,08%	0,20%	0,00%	0,17%	0,00%
	Masculino	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Falta da qualidade de dependente	Feminino	0,00%	0,00%	12,50%	0,00%						
	Masculino	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Falta de idade mínima	Feminino	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1,35%	0,00%	0,00%
	Masculino	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Outro motivo	Feminino	5,34%	13,64%	0,00%	0,00%	2,07%	3,23%	1,40%	4,05%	0,00%	0,47%
	Masculino	0,15%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Total		100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Elaboração: própria. Fonte: GEX/SAIS/INSS.

APÊNDICE L – Distribuição do quantitativo de motivos dos benefícios indeferidos por Superintendência e sexo – mar/2013 a mar/2014

Variável	sexo	Nordeste		Norte Centro-Oeste		Sudeste I		Sudeste II		Sul	
		2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
		Nº	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº
Perda da qualidade de segurado	Feminino	495	47	0	1	68	29	122	16	120	60
	Masculino	6	0	0	0	0	1	4	0	11	1
Falta de período de carência	Feminino	546	20	0	0	54	20	98	7	71	25
	Masculino	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Parecer contrário da Perícia Médica	Feminino	180	61	0	1	39	27	160	31	297	104
	Masculino	5	2	0	0	0	1	2	0	8	2
Falta de comprovação como segurado	Feminino	4	0	0	0	4	4	59	9	26	12
	Masculino	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
DII anterior ao ingresso ou reingresso no RGPS	Feminino	0	0	6	0	6	1	16	4	27	5
	Masculino	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0
Requerente não filiada no RGPS na data do afastamento	Feminino	15	2	1	0	8	1	12	1	4	1
	Masculino	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Requerente não filiada no RGPS na data do nascimento da/o filha/o	Feminino	20	1	0	0	8	4	1	0	8	4
	Masculino	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Não comparecimento para a perícia	Feminino	1	0	0	1	1	1	16	1	0	0
	Masculino	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Não cumprimento de exigências	Feminino	0	0	0	1	1	0	1	1	4	0
	Masculino	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Segurado em gozo de benefício previdenciário	Feminino	1	0	0	0	0	1	1	0	1	0
	Masculino	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Falta da qualidade de dependente	Feminino	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
	Masculino	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Falta de idade mínima	Feminino	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
	Masculino	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Outro motivo	Feminino	73	21	0	0	4	3	7	3	0	1
	Masculino	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total		1 348	154	8	4	193	93	500	74	579	215

Elaboração: própria. Fonte: GEX/SAIS/INSS.

APÊNDICE M – Modelo de Carta de Apresentação



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
 INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS - IH
 DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL – SER
 PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL – PPGPS

CARTA DE APRESENTAÇÃO²⁹⁷

Brasília, ____ de _____ de 2014.

PREZADA/O SR/A. (NOME) – (CARGO),

Vimos, por meio desta, apresentar a aluna do curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Política Social – PPGPS, do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília (UnB), **Talita Teobaldo Cintra Cordeiro** que se encontra sob minha orientação acadêmica no processo de orientação do seu trabalho final de curso, Prof^a Dr^a **Maria Lucia Lopes da Silva** (Currículo lattes sob o identificador: 6985760672107950).

A Dissertação de Mestrado (trabalho final de curso) integra o currículo do curso supracitado oferecido pela Universidade de Brasília, por meio de seu Departamento de Serviço Social – IH/SER, sendo obrigatória para a conclusão do curso, e que para que isso ocorra a aluna está elaborando a seguinte pesquisa: **A PREVIDÊNCIA SOCIAL SOB A ÓTICA DE GÊNERO NOS ANOS 2001 A 2014: ANÁLISE DA PROTEÇÃO SOCIAL PARA MULHERES DONAS DE CASA DE BAIXA RENDA**²⁹⁸. Para cumprir esta etapa do curso e os objetivos do trabalho, esperamos contar com o apoio de V.S^a, recebendo e apoiando a aluna no desenvolvimento da atividade acadêmica cuja participação lhe foi requerida. Na expectativa de poder contar com a colaboração de V. S^a. nesta importante atividade de formação Mestre em Política Social, agradecemos antecipadamente a atenção e a colaboração.

Atenciosamente,

Prof^a Dr^a Maria Lucia Lopes da Silva

Mat. FUB. 1059548 / Orientadora

²⁹⁷ Foram encaminhadas Cartas de Apresentação para as/os seguintes destinatários do INSS: Sra. Cinara Wagner Fredo (Diretora de Benefícios), em 31/7/2014; Sr. Harold V. H Fontes (Coordenador-Geral de Administração de Informação de Segurados), em 19/9/2014; bem como para os/a cinco Superintendentes Regionais e para as/os 104 Gerentes Executivos em 19/9/2014. Essas Cartas também foram encaminhadas aos respectivos destinatários do MDS e SPPS/MPS: Sra. Joana Mostafa (Diretora do Departamento do CadÚnico), em 31/7/2014 e 30/10/2014; e Sr. Benedito Alberto Brunca (Secretário de Políticas de Previdência Social), em 30/10/2014.

²⁹⁸ Versão preliminar do título da Dissertação, que foi alterado no texto definitivo.

APÊNDICE N – Requerimento para autorização de coleta de dados formalizado junto à
Diretoria de Benefícios do INSS



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS - IH
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL – SER
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL – PPGPS

Brasília, 31 de julho de 2014.

REQUERIMENTO PARA CONSULTA A DADOS INSTITUCIONAIS

Conforme “Carta de Apresentação” anexada, a estudante encontra-se em fase de elaboração da dissertação intitulada preliminarmente **“A PREVIDÊNCIA SOCIAL SOB A ÓTICA DE GÊNERO NOS ANOS 2001 A 2014: ANÁLISE DA PROTEÇÃO SOCIAL PARA MULHERES DONAS DE CASA DE BAIXA RENDA”**²⁹⁹. O objetivo geral deste trabalho é o de analisar as conquistas e limites das mulheres donas de casa de famílias de baixa renda em relação ao acesso à previdência social brasileira no período de 2001 a 2014 com vistas à compreensão do alcance deste direito pelas mulheres.

Ressalta-se que a pesquisadora é também servidora assistente social do INSS (SIAPE: 1706256), lotada na Agência da Previdência Social de Taguatinga (GEX-DF). Faz-se oportuno informar que foi feita solicitação de licença-capacitação para o período de 01/09/2014 a 28/11/2014 a fim de se proceder à elaboração da dissertação de mestrado. Por enquanto, aguarda-se o resultado do processo administrativo.

Para cumprir esta etapa do curso de mestrado da Universidade de Brasília e os objetivos da pesquisa, consta entre outros procedimentos metodológicos: **a) o levantamento de documentos no âmbito do INSS referentes às validações dos recolhimentos das donas/os de casa de baixa renda e b) consulta ao resultado dos benefícios pleiteados pelas/os donas/os de casa de baixa renda no INSS.**

No que se refere ao levantamento de documentos, solicito acesso a documentos oficiais do INSS referentes às validações dos recolhimentos das donas de casa de baixa renda. Ressalta-se que essa tarefa já teve início com análise de memorandos emitidos pela Diretoria

²⁹⁹ O título da Dissertação foi alterado posteriormente para “Conquistas e limites no acesso das mulheres à Previdência Social após a Constituição Federal de 1988: análise da proteção social donas de casa de baixa renda”. Por essa razão, em todos Apêndices dessa Dissertação consta o título anterior.

de Benefícios do INSS, contudo, faz-se necessário o monitoramento constante da emissão dessas publicações, mas também o acesso a quaisquer relatórios e outros documentos consolidados pela Direção Central – em especial pela Coordenação-Geral de Administração de Informações de Segurados –, Superintendências Regionais e Gerências Executivas pertinentes à operacionalização do acesso das donas de casa de famílias de baixa renda à previdência social.

Como parte da pesquisa, será encaminhado e-mail pela pesquisadora aos Chefes do Setor de Administração de Informações dos Segurados (SAIS) das 104 Gerências Executivas (GEX) do INSS no país com pedido de solicitação de colaboração com esta pesquisa. Dispõe-se do nome, e-mail e telefone de contato dos Chefes do Setor de Administração de Informações dos Segurados-SAIS das Gerências-Executivas do INSS no Brasil com base nos dados anexos ao Memorando-Circular nº 4/DIRBEN/DIRSAT/DIRAT/INSS, de 1º de março de 2013. Caso tenha havido alterações, solicito os dados dos possíveis novos Chefes de SAIS.

A contribuição de cada GEX a esta pesquisa consistirá no envio de informações sobre o quantitativo de pedidos de validação encaminhados pelas Agências da Previdência Social, o total de validações deferidas e indeferidas e os respectivos motivos compreendendo o período de março de 2013 a março de 2014. Dessa forma será disponibilizado um formulário por e-mail institucional com solicitação de preenchimento, conforme consta a seguir (podendo sofrer alterações):

(1ª VERSÃO DO FORMULÁRIO DE COLETA DE DADOS)



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
 INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS - IH
 DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL – SER
 PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL – PPGPS

COLETA DE DADOS PARA A PESQUISA:
**“A PREVIDÊNCIA SOCIAL SOB A ÓTICA DE GÊNERO NOS ANOS 2001 A 2014:
 ANÁLISE DA PROTEÇÃO SOCIAL PARA MULHERES DONAS DE CASA DE BAIXA
 RENDA”.**

IDENTIFICAÇÃO:

Código do órgão de Lotação da Gerência Executiva do INSS (OL): _____

Nome da Gerência Executiva do INSS: _____

Total de Agências da Previdência Social vinculadas à GEX: _____

Pertence a qual Superintendência Regional ?

() SR I () SR II () SR III () SR IV () SR V

Nome do/a Chefe do Setor de Administração de Informações dos Segurados-SAIS:

Nome do/as servidor/a responsável pelo preenchimento do formulário:

1) DADOS GERAIS E POR GÊNERO

1.1) Total de pedidos de validação de recolhimentos de donas/os de casa de baixa renda (**sexo feminino e masculino**) encaminhados pelas Agências da Previdência Social no período de março de 2013 a março de 2014: _____

(Obs: Caso detenha essa informação mês a mês e por Agência da Previdência Social, por gentileza informar esse detalhamento).

Informação desconhecida – Justificativa:

1.2) Total de pedidos de validação de recolhimentos de donas de casa (**apenas sexo feminino**) de baixa renda encaminhados pelas Agências da Previdência Social no período de março de 2013 a março de 2014: _____

(Obs: Caso detenha essa informação mês a mês e por Agência da Previdência Social, por gentileza informar esse detalhamento).

Informação desconhecida – Justificativa:

1.3) Total de pedidos de validação de recolhimentos de donos de casa (**apenas sexo masculino**) de baixa renda encaminhados pelas Agências da Previdência Social no período de março de 2013 a março de 2014: _____

(Obs: Caso detenha essa informação mês a mês e por Agência da Previdência Social, por gentileza informar esse detalhamento).

Informação desconhecida – Justificativa:

2) RESULTADO DAS SOLICITAÇÕES DE VALIDAÇÕES DE RECOLHIMENTOS POR GÊNERO:

2.1) Total de pedidos de validação de recolhimentos de donas/os de casa de baixa renda **DEFERIDOS (sexo feminino e masculino)** pelas Agências da Previdência Social no período de março de 2013 a março de 2014: _____

(Obs: Caso detenha essa informação mês a mês e por Agência da Previdência Social, por gentileza informar esse detalhamento).

Informação desconhecida – Justificativa:

2.2) Total de pedidos de validação de recolhimentos de donas de casa **DEFERIDOS (apenas sexo feminino)** de baixa renda pelas Agências da Previdência Social no período de março de 2013 a março de 2014: _____

(Obs: Caso detenha essa informação mês a mês e por Agência da Previdência Social, por gentileza informar esse detalhamento).

Informação desconhecida – Justificativa:

2.3) Total de pedidos de validação de recolhimentos de donos de casa **DEFERIDOS (apenas sexo masculino)** de baixa renda encaminhados pelas Agências da Previdência Social no período de março de 2013 a março de 2014: _____

(Obs: Caso detenha essa informação mês a mês e por Agência da Previdência Social, por gentileza informar esse detalhamento).

Informação desconhecida – Justificativa:

2.4) Total de pedidos de validação de recolhimentos de donas/os de casa de baixa renda **INDEFERIDOS (sexo feminino e masculino)** pelas Agências da Previdência Social no período de março de 2013 a março de 2014: _____
(Obs: Caso detenha essa informação mês a mês e por Agência da Previdência Social, por gentileza informar esse detalhamento).

Informação desconhecida – Justificativa:

2.5) Total de pedidos de validação de recolhimentos de donas de casa **INDEFERIDOS (apenas sexo feminino)** de baixa renda pelas Agências da Previdência Social no período de março de 2013 a março de 2014: _____
(Obs: Caso detenha essa informação mês a mês e por Agência da Previdência Social, por gentileza informar esse detalhamento).

Informação desconhecida – Justificativa:

2.6) Total de pedidos de validação de recolhimentos de donos de casa **INDEFERIDOS (apenas sexo masculino)** de baixa renda encaminhados pelas Agências da Previdência Social no período de março de 2013 a março de 2014: _____
(Obs: Caso detenha essa informação mês a mês e por Agência da Previdência Social, por gentileza informar esse detalhamento).

Informação desconhecida – Justificativa:

3) DETALHAMENTO DOS MOTIVOS DOS INDEFERIMENTOS POR GÊNERO (considerando que pode haver o registro de mais de um motivo para uma mesma solicitação de validação de recolhimentos).

3.1) Do total de pedidos de validação recusados, em quantos o/a pleiteante não constava no CadÚnico?

Feminino	Masculino

Informação desconhecida – Justificativa:

3.2) Do total de pedidos de validação recusados, em quantos o/a pleiteante apresentou renda familiar superior a dois salários mínimos?

Feminino	Masculino

Informação desconhecida – Justificativa:

3.3) Do total de pedidos de validação recusados, em quantos o/a pleiteante apresentou renda pessoal no CadÚnico?

Feminino	Masculino

Informação desconhecida – Justificativa:

3.4) Do total de pedidos de validação recusados, em quantos o/a pleiteante estava com a data de cadastro/atualização superior a dois anos no CadÚnico?

Feminino	Masculino

Informação desconhecida – Justificativa:

3.5) Do total de pedidos de validação recusados, em quantos o/a pleiteante não efetuou recolhimentos ao INSS?

Feminino	Masculino

Informação desconhecida – Justificativa:

3.6) Do total de pedidos de validação recusados, em quantos o/a pleiteante não efetuou recolhimentos ao INSS?

Feminino	Masculino

Informação desconhecida – Justificativa:

3.7) Do total de pedidos de validação recusados, em quantos o/a pleiteante possuía vínculo empregatício em aberto?

Feminino	Masculino

Informação desconhecida – Justificativa:

4) ESPÉCIES DE BENEFÍCIOS PLEITEADOS PELAS/OS DONAS/OS DE CASA DE BAIXA RENDA QUE TIVERAM O PEDIDO DE VALIDAÇÃO DE REQUERIMENTOS DEFERIDOS:

Nº	Nome da Espécie	Gênero		
		Feminino	Masculino	Total
41	Aposentadoria por idade			
91	Aposentadoria por invalidez			
31	Auxílio-Doença Previdenciário			
25	Auxílio-Reclusão			
21	Pensão por morte previdenciária			
80	Salário Maternidade			

Informação desconhecida – Justificativa:

5) RELACIONE OS NÚMEROS DE BENEFÍCIOS REQUERIDOS PELAS/OS DONAS/OS DE CASA DE BAIXA RENDA QUE TIVERAM O PEDIDO DE VALIDAÇÃO DE RECOLHIMENTOS DEFERIDOS PARA POSTERIOR CONSULTA DA PESQUISADORA SOBRE A CONCESSÃO DOS MESMOS POR MEIO DOS SISTEMAS DE BENEFÍCIOS DO INSS.

OBS 1: Se for exorbitante e inviável a consultas a todos os benefícios, será delineada uma amostra representativa por região pela pesquisadora;

OBS 2: Caso o/a servidor/a disponha dessa informação, por gentileza indicar o quantitativo de BENEFÍCIOS deferidos e indeferidos com os respectivos motivos de recusa pelo INSS conforme tabela do item 5.2.

5.1) LISTA DE BENEFÍCIOS:

Nº	ESPÉCIE/NÚMERO DO BENEFÍCIO
1	
2	
3	
...	

Informação desconhecida – Justificativa:

5.2) LISTA DE MOTIVOS DE INDEFERIMENTO DE BENEFÍCIOS (Pode haver mais de um motivo):

OBS: O preenchimento da tabela abaixo será feito pela pesquisadora ou servidor/es/as da GEX, SR ou Direção Central que detenha(m) essa informação.

Nº	Motivo do indeferimento	Gênero		
		Feminino	Masculino	Total
1	Falta de tempo de contribuição			
2	Falta de carência			
3	Não constatação da incapacidade para o trabalho			
4	Não possui qualidade de segurada/o			
5	...			

Informação desconhecida – Justificativa:

Data do preenchimento: Cidade-Estado (Sigla), ____/____/____

Considerando que a Direção Central e as Superintendências Regionais foram responsáveis inicialmente pela validação dos recolhimentos previdenciários das/os donas/os de casa de baixa renda, solicita-se a informação sobre os servidores/as que estavam responsáveis por esse encargo no período de vigência dessa responsabilidade em cada âmbito hierárquico. Isto é, o período de 13/10/2011 a 25/09/2012 sob competência da Direção Central do INSS e o período de 26/09/2012 a 29/02/2013 a cargo das Superintendências Regionais. Será disponibilizado o mesmo modelo de formulário repassado às GEX por e-mail institucional com solicitação de preenchimento.

Ressalta-se que em caso de total inviabilidade de tabulação de dados por indisponibilidade de tempo dos setores responsáveis pela validação dos recolhimentos das donas de casa no país, será solicitado, em último caso, o envio de arquivos que estejam sob domínio das/os Chefes dos SAIS e que correspondam ao preenchimento de formulário oficial para análise da validação do recolhimento das/os donas/os de casa facultativas/os de baixa renda. Atualmente, encontra-se em vigor o Anexo do Memorando-Circular nº. 26/DIRBEN/INSS, de 26/09/2012. Caso haja disponibilidade da pesquisadora e a depender do grau de magnitude dos casos, considerando a exequibilidade, a mesma realizará a tabulação de dados das unidades de lotação do INSS que não souberem prestar essa informação ou para uma amostra relevante a depender da realidade apresentada no conjunto da coleta de dados. **Todavia, diante da magnitude da pesquisa, desafiadora não só na coleta, mas também na análise dos dados, espera-se contar com o apoio da Diretoria de Benefícios do INSS no incentivo de que os servidores contribuam com a pesquisa.**

Concluindo, este requerimento visa a solicitação de informações e apoio da Diretoria de Benefícios do INSS e, em especial da Coordenação-Geral de Administração de Informações de Segurados, para a coleta de dados para a pesquisa supracitada. Pede-se ainda autorização para posterior publicação dos dados obtidos nesta pesquisa não apenas para a dissertação de mestrado, mas também em artigos científicos e/ou conferências.

Nestes termos, pede-se deferimento:

Talita Teobaldo Cintra Cordeiro

Mestranda em Política Social/ Matrícula UnB: 130062251
Assistente Social / CRESS 8ª Região 3448
ttcintra@gmail.com / (61) XXXX-XXXX / XXXX-XXXX

APÊNDICE O – Modelo de Carta da Pesquisadora enviado às unidades do INSS



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
 INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS - IH
 DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL – SER
 PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL – PPGPS
 CARTA DA PESQUISADORA³⁰⁰

Brasília, ____ de _____ de 2014.

PREZADA/O SR/A. (NOME) – (CARGO)

(NOME DA GERÊNCIA EXECUTIVA DO INSS QUANDO APLICÁVEL)

Eu, **Talita Teobaldo Cintra Cordeiro**, mestranda da Universidade de Brasília – UnB, Matrícula: 130062251, Analista do Seguro Social com Formação em Serviço Social, Matrícula: 1706256, lotada na Agência da Previdência Social de Taguatinga da Gerência Executiva do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) no Distrito Federal, atualmente licenciada para elaboração de dissertação de mestrado, venho solicitar à V. S^a. apoio para a realização da seguinte pesquisa: **“A PREVIDÊNCIA SOCIAL SOB A ÓTICA DE GÊNERO NOS ANOS 1988 A 2014: ANÁLISE DA PROTEÇÃO SOCIAL PARA MULHERES DONAS DE CASA DE BAIXA RENDA”**.

O objetivo da minha pesquisa é analisar as conquistas e os limites dos direitos das mulheres no acesso à previdência social após a Constituição Federal de 1988 até a atualidade com foco especial na situação das mulheres donas de casa de famílias de baixa renda com vistas à compreensão do alcance deste direito. Essa pesquisa foi motivada, sobretudo, pelo contexto recente de operacionalização pelo INSS da validação manual dos recolhimentos dos segurados facultativos de baixa renda. Sabe-se que a partir da Lei 12.470, de 31 de agosto de 2011, foi reduzida para 5% a alíquota de contribuição do segurado facultativo sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente a família de baixa renda. Isto é, volta-se para aqueles cujas famílias estejam inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal com renda mensal familiar de até 2 (dois) salários mínimos.

É sabido que o INSS não dispõe atualmente de um levantamento nacional sobre o acesso dos segurados facultativos de baixa renda à previdência social. O fato de as validações dos recolhimentos previdenciários estarem sendo feitas manualmente pelo Instituto devido a não conclusão, pela Dataprev, da funcionalidade de batimento automático dos recolhimentos com o Cadastro Único tem dificultado a obtenção de dados estatísticos nacionais. Por essa razão, espera-se com essa pesquisa traçar o panorama da repercussão da Lei 12.470/2011 para os direitos das mulheres compreendendo o período de outubro de 2011 a março de 2014. Para tanto, será realizada coleta de dados no INSS, Ministério da Previdência Social e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, além de pesquisa documental.

³⁰⁰ Foram encaminhadas Cartas de Apresentação para as/os seguintes destinatários do INSS: Sra. Cinara Wagner Fredo (Diretora de Benefícios), em 31/7/2014; Sr. Harold V. H Fontes (Coordenador-Geral de Administração de Informação de Segurados), em 19/9/2014; bem como para os/a cinco Superintendentes Regionais e para as/os 104 Gerentes Executivos em 19/9/2014. Essas Cartas também foram encaminhadas aos respectivos destinatários do MDS e SPPS/MPS: Sra. Joana Mostafa (Diretora do Departamento do CadÚnico), em 31/7/2014 e 30/10/2014; e Sr. Benedito Alberto Brunca (Secretário de Políticas de Previdência Social), em 29/10/2014.

No que se refere ao INSS, desde a Lei 12.470/2011, houve descentralizações pela Autarquia dos setores competentes para a realização da validação manual dos recolhimentos dos donos de casa de baixa renda. Por essa razão, a pesquisadora destinará um formulário de coleta de dados padrão à Coordenação-Geral de Administração de Informações de Segurados-CGAIS, Superintendências Regionais e Gerências Executivas do INSS (GEX) no país com solicitação de dados referentes aos diferentes períodos em que cada uma dessas instâncias detinham essa competência. Dessa forma, à CGAIS serão solicitados dados de outubro de 2011 a outubro de 2012. Às superintendências regionais serão requeridas informações compreendendo o mês de outubro de 2012 a março de 2013. Em que pese o fato de as GEX estarem responsáveis desde março de 2013 pela validação manual daqueles recolhimentos, os dados solicitados para estas unidades corresponderão ao período de um ano, isto é, de março de 2013 a março de 2014.

A colaboração com a pesquisa não trará riscos aos que dela participarem, uma vez que a obtenção dos dados possui fins científicos de análise da proteção social para mulheres donas de casa de baixa renda e não de fiscalização do trabalho dos setores ou servidores do INSS. As informações a serem solicitadas sobre os responsáveis pelo preenchimento do formulário visam contatos posteriores em casos de dúvidas da pesquisadora na fase de análise dos dados. A adesão à pesquisa também não trará vantagens financeiras ou qualquer outro benefício direto. Todavia, a colaboração na pesquisa favorecerá a obtenção de um panorama fidedigno dos avanços e entraves aos direitos das mulheres em situação de baixa renda junto à previdência social. Consequentemente, auxiliará na proposição de sugestões para o aprimoramento da operacionalização dos direitos trazidos pela Lei 12.470/2011.

A pesquisadora subscrita obteve parecer favorável da Diretoria de Benefícios do INSS para coleta e divulgação de dados institucionais sobre os segurados facultativos de baixa renda. **Diante disso, a contribuição de V^a. S^a. para esta pesquisa residirá em assegurar o preenchimento do formulário padrão que encaminhamos junto a esta Carta da Pesquisadora e Carta de Apresentação da Orientadora. Além disso, solicitamos o envio de relatórios ou pesquisas que por acaso já tenham sido elaborados sobre o tema em debate.**

Convém ressaltar que a pesquisadora encaminhou nominalmente por correspondência e por e-mail pedido semelhante às chefias das unidades do INSS das quais se pretende obter dados para a pesquisa. Todavia optou-se também por efetuar solicitação de igual teor pela Lei de Acesso à Informação (Lei n.º. 12.527, de 18 de novembro de 2011) visando reforçar o requerimento de colaboração da referida instituição a esta pesquisa. Essa medida visa também obter um outro respaldo legal/oficial referente à formalização da solicitação, utilização e divulgação dos dados da pesquisa³⁰¹. Além disso, acredita-se que possíveis falhas no recebimento das correspondências enviadas por carta e por e-mail poderão ser contornadas com a formalização do pedido de informação pelo E-sic.

No tocante às atribuições a mim conferidas como pesquisadora, mantereí o sigilo dos documentos ou informações que forem legalmente consideradas sigilosas, mas que porventura eu tenha acesso por força de minhas atribuições, abstendo-me de revelá-los ou divulgá-los, sob pena de incorrer nas sanções civis e penais decorrentes de eventual divulgação.

³⁰¹ Faz-se oportuno dizer que a pesquisadora almeja informações que possam ser obtidas sem custos financeiros para o INSS, uma vez que a mesma não dispõe de fonte externa de financiamento para a pesquisa e consequentemente não teria condições de oferecer ressarcimento ao órgão.

Orientações para o preenchimento do formulário:

- 1) O preenchimento do formulário deve revelar a veracidade das informações sob risco de comprometimento dos dados da pesquisa;
- 2) Se for “zero” o resultado do campo a preencher, não deixar a opção em branco, assinalar “0”. O espaço destinado à inserção do dado solicitado deverá ficar em branco apenas quando a informação for desconhecida. Nesse caso, pede-se que se justifique o que impede de identificá-la;
- 3) Caso a unidade de atendimento não obtenha informação sobre todos os dados solicitados, preencha aqueles campos do formulário referentes aos dados de que dispõe e, se necessário, aponte as ressalvas;
- 4) Para as unidades de atendimento que não dispuserem dos dados solicitados já tabulados, pede-se o empenho em organizá-los com vistas a contribuir com a pesquisa na medida do que for exequível. Dessa forma, se estará contribuindo para o estudo nacional dos avanços e os limites no acesso dos segurados facultativos de baixa renda à previdência social;
- 5) Sinta-se à vontade para inserir esclarecimentos ou comentários ao formulário quando julgar necessário;
- 6) **Solicita-se que o formulário de coleta de dados do INSS seja preenchido preferencialmente no modelo editável em anexo e salvo na versão compatível com o Word 97-2003 por servidor/a do Serviço/Seção de Administração de Informações de Segurados-SAIS, no caso das Gerências Executivas, uma vez que é o Setor responsável pela validação dos recolhimentos dos segurados facultativos de baixa renda. Nas Superintendências Regionais ou Direção Central do INSS, será necessário identificar o Setor/Seção que detém informações sobre o período em que possuíam a competência de validar os recolhimentos dos segurados facultativos de baixa renda.** Devido a eventuais desconfigurações do arquivo, encaminho também um modelo padrão do formulário em “pdf”. Caso seja preenchido manualmente, solicita-se a utilização de letra legível e envio do formulário escaneado.
- 7) Nas solicitações feitas por correspondência e por e-mail pela pesquisadora aos gestores do INSS, pediu-se para que os formulários fossem preenchidos e enviados ao e-mail particular da pesquisadora (*ttcintra@gmail.com*) preferencialmente até o prazo de 10/10/2014, haja vista o cronograma para análise dos dados e conclusão da pesquisa de mestrado;
- 8) A pesquisadora se coloca à disposição em caso de dúvidas seja por e-mail ou por contato telefônico: (61) XXXX-XXXX ou XXXX-XXXX.

Desde já, agradeço pela atenção de V^a. S^a. e espero contar com o vosso apoio.

RESPEITOSAMENTE,

Talita Teobaldo Cintra Cordeiro

Mestranda em Política Social/ Matrícula UnB: 130062251

Assistente Social / CRESS 8^a Região 3448

ttcintra@gmail.com / (61) xxxx-xxxx / xxxx-xxxxx

APÊNDICE P – Formulário de Coleta de Dados encaminhado à CGAIS/DIRBEN/INSS
(Período de out/2011 a out/2012)



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS – IH
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL – SER
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL – PPGPS

FORMULÁRIO PARA COLETA DE DADOS NO INSS SOBRE OS DONOS DE CASA DE BAIXA RENDA DE QUE TRATA A LEI 12.470, DE 31 DE AGOSTO DE 2011 PARA FINS DA PESQUISA: “A PREVIDÊNCIA SOCIAL SOB A ÓTICA DE GÊNERO NOS ANOS 1988 A 2014: ANÁLISE DA PROTEÇÃO SOCIAL PARA MULHERES DONAS DE CASA DE BAIXA RENDA”.

PESQUISADORA:

Talita Teobaldo Cintra Cordeiro (*Matrícula UnB: 130062251*)

ORIENTADORA:

Maria Lucia Lopes da Silva (*Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6985760672107950>*)

IDENTIFICAÇÃO DO ÓRGÃO/UNIDADE DE ATENDIMENTO:

Coordenação-Geral de Administração de Informações de Segurados - CGAIS / **Diretoria de Benefícios**

Quantitativo de Gerências Executivas do INSS (GEX) no país: 104.

IDENTIFICAÇÃO DO RESPONSÁVEL:

Chefe da CGAIS: **Sr. Harold Vann Hallen Fontes**

Serviço/Seção da CGAIS responsável pela validação dos recolhimentos dos segurados facultativos de baixa renda no período de outubro de 2011 a outubro de 2012:

Quantitativo de servidores responsáveis pela validação dos recolhimentos dos segurados facultativos de baixa renda na CGAIS no período de outubro de 2011 a outubro de 2012: _____

Servidor/a responsável pelo preenchimento do formulário de coleta de dados (Nome):

DADOS A SEREM INFORMADOS PARA A PESQUISA:**1) DADOS GERAIS E POR SEXO:**

1.1) Quantidade de pedidos de validação de recolhimentos de donos de casa de baixa renda (**sexo feminino e masculino**) encaminhados pelas Agências da Previdência Social (ou outro órgão do INSS) à CGAIS no período de outubro de 2011 a outubro de 2012:

ANO DE 2011			ANO DE 2012		
Mês	SEXO		Mês	SEXO	
	Feminino	Masculino		Feminino	Masculino
Out			Jan		
Nov			Fev		
Dez			Mar		
			Abr		
			Mai		
			Jun		
			Jul		
			Ago		
			Set		
			Out		

Obs: Há informações referentes ao período acima que são desconhecidas?

Sim Não

Em caso afirmativo, justifique os motivos que impedem de identificá-las:

2) RESULTADO DAS SOLICITAÇÕES DE VALIDAÇÕES DE RECOLHIMENTOS POR SEXO E ANO:

2.1) Quantidade de pedidos de validação de recolhimentos de donos de casa de baixa renda **DEFERIDOS (sexo feminino e masculino)** pela CGAIS no período de outubro de 2011 a outubro de 2012:

ANO DE 2011			ANO DE 2012		
Mês	SEXO		Mês	SEXO	
	Feminino	Masculino		Feminino	Masculino
Out			Jan		
Nov			Fev		
Dez			Mar		
			Abr		
			Mai		
			Jun		
			Jul		
			Ago		
			Set		
			Out		

Obs: Há informações referentes ao período acima que são desconhecidas?

Sim Não

Em caso afirmativo, justifique os motivos que impedem de identificá-las:

2.2) Quantidade de pedidos de validação de recolhimentos de donos de casa de baixa renda **INDEFERIDOS (sexo feminino e masculino)** pela CGAIS no período de outubro de 2011 a outubro de 2012:

ANO DE 2011		
Mês	SEXO	
	Feminino	Masculino
Out		
Nov		
Dez		

ANO DE 2012		
Mês	SEXO	
	Feminino	Masculino
Jan		
Fev		
Mar		
Abr		
Mai		
Jun		
Jul		
Ago		
Set		
Out		

Obs: Há informações referentes ao período acima que são desconhecidas?

Sim Não

Em caso afirmativo, justifique os motivos que impedem de identificá-las:

3) DETALHAMENTO DOS MOTIVOS DOS INDEFERIMENTOS DE VALIDAÇÃO DE RECOLHIMENTOS DOS DONOS DE CASA POR SEXO E ANO (considerando que pode haver o registro de mais de um motivo para uma mesma solicitação de validação de recolhimentos).

3.1) Na tabela abaixo, indique quantas vezes um determinado motivo de indeferimento apareceu no total de pedidos de validação recusados no período de outubro de 2011 a outubro de 2012:

Motivo	2011		2012	
	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino
Requerente não cadastrado no CadÚnico.				
Requerente com data de cadastro/atualização superior a dois anos no CadÚnico.				
Requerente com renda pessoal no CadÚnico.				
Requerente com renda familiar superior a dois salários mínimos.				
Requerente não efetuou recolhimentos ao INSS.				
Requerente possuía vínculo empregatício em aberto.				
Outro motivo (Especifique):				

Obs: Há informações desconhecidas referentes ao período acima mencionado?

Sim Não

Em caso afirmativo, justifique os motivos que impedem de identificá-las:

4) DETALHAMENTO DOS TIPOS DE BENEFÍCIOS PLEITEADOS PELOS DONOS DE CASA POR SEXO E ANO:

4.1) Quantidade de **BENEFÍCIOS** pleiteados por donos de casa de baixa renda (**sexo feminino e masculino**) no período de outubro de 2011 a outubro de 2012 que tiveram os recolhimentos deferidos no processo de validação feito pelo INSS:

Tipo de benefício	2011		2012	
	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino
Aposentadoria por idade				
Aposentadoria por invalidez				
Auxílio-Doença Previdenciário				
Auxílio-Reclusão				
Pensão por morte previdenciária				
Salário Maternidade				
Outro benefício (Especifique):				

Obs: Há informações desconhecidas referentes ao período acima mencionado?

Sim Não

Em caso afirmativo, justifique os motivos que impedem de identificá-las:

4.2) Quantidade de **BENEFÍCIOS** pleiteados por donos de casa de baixa renda (**sexo feminino e masculino**) no período de outubro de 2011 a outubro de 2012 que tiveram os recolhimentos indeferidos no processo de validação feito pelo INSS:

Tipo de benefício	2011		2012	
	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino
Aposentadoria por idade				
Aposentadoria por invalidez				
Auxílio-Doença Previdenciário				
Auxílio-Reclusão				
Pensão por morte previdenciária				
Salário Maternidade				

Outro benefício (Especifique):			
-----------------------------------	--	--	--

Obs: Há informações desconhecidas referentes ao período acima mencionado?

Sim Não

Em caso afirmativo, justifique os motivos que impedem de identificá-las:

5) DECISÃO FINAL DO INSS SOBRE OS BENEFÍCIOS PLEITEADOS POR DONOS DE CASA QUE TIVERAM O CADASTRAMENTO DE SEGURADO FACULTATIVO DE BAIXA RENDA (PREVISTO PELA LEI 12.470, DE 31 DE AGOSTO DE 2011) APROVADO PELA ANÁLISE INSTITUCIONAL REALIZADA ANTERIORMENTE:

5.1) Quantidade de donos de casa de baixa renda (**sexo feminino e masculino**) que tiveram **BENEFÍCIOS** da previdência social **CONCEDIDOS** no período de outubro de 2011 a outubro de 2012:

Tipo de benefício CONCEDIDO	2011		2012	
	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino
Aposentadoria por idade				
Aposentadoria por invalidez				
Auxílio-Doença Previdenciário				
Auxílio-Reclusão				
Pensão por morte previdenciária				
Salário Maternidade				
Outro benefício (Especifique):				

5.2) Quantidade de donos de casa de baixa renda (**sexo feminino e masculino**) que tiveram **BENEFÍCIOS** da previdência social **INDEFERIDOS** no período de outubro de 2011 a outubro de 2012:

Tipo de benefício INDEFERIDO	2011		2012	
	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino
Aposentadoria por idade				
Aposentadoria por invalidez				
Auxílio-Doença Previdenciário				
Auxílio-Reclusão				
Pensão por morte previdenciária				
Salário Maternidade				
Outro benefício (Especifique):				

6) DETALHAMENTO DOS MOTIVOS DOS INDEFERIMENTOS DE BENEFÍCIOS PLEITEADOS PELOS DONOS DE CASA QUE TIVERAM O CADASTRAMENTO DE SEGURADO FACULTATIVO DE BAIXA RENDA (PREVISTO PELA LEI 12.470, DE 31 DE AGOSTO DE 2011) APROVADO PELA ANÁLISE INSTITUCIONAL POR SEXO E ANO (Obs: Pode haver o registro de mais de um motivo):

6.1) Na tabela abaixo, indique quantas vezes um determinado **MOTIVO DE INDEFERIMENTO DE BENEFÍCIO** apareceu do total de pedidos donos de casa de baixa renda (**sexo feminino e masculino**) no período de outubro de 2011 a outubro de 2012:

Motivo	2011		2012	
	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino
Perda da qualidade de segurado.				
Falta de período de carência.				
Falta de idade mínima.				
Falta de qualidade de dependente.				
Não cumprimento de exigências.				
Segurado recebe remuneração da empresa.				
Segurado em gozo de benefício previdenciário.				
O último salário de contribuição recebido pelo segurado superior ao previsto na legislação.				
Não houve a comprovação do efetivo recolhimento à prisão.				
Parecer contrário da Perícia Médica.				
Requerente não filiada no Regime Geral de Previdência Social na data do afastamento.				
Requerente não filiada no Regime Geral de Previdência Social na data do nascimento do/a filho/a.				
Outro motivo (Especifique):				

Obs: Há informações desconhecidas referentes ao período acima mencionado?

Sim

Não

Em caso afirmativo, justifique os motivos que impedem de identificá-las:

7) COMENTÁRIOS GERAIS:

Data do preenchimento: ____/____/____

APÊNDICE Q – Formulário de Coleta de Dados encaminhado às Superintendências Regionais do INSS (Período de out/2012 a mar/2013)



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS – IH
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL – SER
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL – PPGPS

FORMULÁRIO PARA COLETA DE DADOS NO INSS SOBRE OS DONOS DE CASA DE BAIXA RENDA DE QUE TRATA A LEI 12.470, DE 31 DE AGOSTO DE 2011 PARA FINS DA PESQUISA: “A PREVIDÊNCIA SOCIAL SOB A ÓTICA DE GÊNERO NOS ANOS 1988 A 2014: ANÁLISE DA PROTEÇÃO SOCIAL PARA MULHERES DONAS DE CASA DE BAIXA RENDA”.

PESQUISADORA:

Talita Teobaldo Cintra Cordeiro (*Matrícula UnB:* 130062251)

ORIENTADORA:

Maria Lucia Lopes da Silva (*Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/6985760672107950>)

IDENTIFICAÇÃO DO ÓRGÃO/UNIDADE DE ATENDIMENTO:

Superintendência Regional (**Nome**): _____

Superintendente (**Nome**): _____

Quantitativo de Gerências Executivas do INSS (GEX) da área de abrangência: _____

IDENTIFICAÇÃO DO RESPONSÁVEL:

Serviço/Seção da Superintendência Regional responsável pela validação dos recolhimentos dos segurados facultativos de baixa renda no período de outubro de 2012 a março de 2013:

Quantitativo de servidores responsáveis pela validação dos recolhimentos dos segurados facultativos de baixa renda na Superintendência Regional no período de outubro de 2012 a março de 2013: _____

Servidor/a responsável pelo preenchimento do formulário de coleta de dados (**Nome**):

DADOS A SEREM INFORMADOS PARA A PESQUISA:

1) DADOS GERAIS E POR SEXO:

1.1) Quantidade de pedidos de validação de recolhimentos de donos de casa de baixa renda (**sexo feminino e masculino**) encaminhados pelas Agências da Previdência Social (ou outro órgão do INSS) à Superintendência Regional no período de outubro de 2012 a março de 2013:

ANO DE 2012		
Mês	SEXO	
	Feminino	Masculino
Out		
Nov		
Dez		

ANO DE 2013		
Mês	SEXO	
	Feminino	Masculino
Jan		
Fev		
Mar		

Obs: Há informações referentes ao período acima que são desconhecidas?

Sim Não

Em caso afirmativo, justifique os motivos que impedem de identificá-las:

2) RESULTADO DAS SOLICITAÇÕES DE VALIDAÇÕES DE RECOLHIMENTOS POR SEXO E ANO:

2.1) Quantidade de pedidos de validação de recolhimentos de donos de casa de baixa renda **DEFERIDOS (sexo feminino e masculino)** pela Superintendência Regional no período de outubro de 2012 a março de 2013:

ANO DE 2012		
Mês	SEXO	
	Feminino	Masculino
Out		
Nov		
Dez		

ANO DE 2013		
Mês	SEXO	
	Feminino	Masculino
Jan		
Fev		
Mar		

Obs: Há informações referentes ao período acima que são desconhecidas?

Sim Não

Em caso afirmativo, justifique os motivos que impedem de identificá-las:

2.2) Quantidade de pedidos de validação de recolhimentos de donos de casa de baixa renda **INDEFERIDOS (sexo feminino e masculino)** pela Superintendência Regional no período de outubro de 2012 a março de 2013:

ANO DE 2012		
Mês	SEXO	
	Feminino	Masculino
Out		
Nov		
Dez		

ANO DE 2013		
Mês	SEXO	
	Feminino	Masculino
Jan		
Fev		
Mar		

Obs: Há informações referentes ao período acima que são desconhecidas?

Sim Não

Em caso afirmativo, justifique os motivos que impedem de identificá-las:

3) DETALHAMENTO DOS MOTIVOS DOS INDEFERIMENTOS DE VALIDAÇÃO DE RECOLHIMENTOS DOS DONOS DE CASA POR SEXO E ANO (considerando que pode haver o registro de mais de um motivo para uma mesma solicitação de validação de recolhimentos).

3.1) Na tabela abaixo, indique quantas vezes um determinado motivo de indeferimento apareceu no total de pedidos de validação recusados no período de outubro de 2012 a março de 2013:

Motivo	2012		2013	
	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino
Requerente não cadastrado no CadÚnico.				
Requerente com data de cadastro/atualização superior a dois anos no CadÚnico.				
Requerente com renda pessoal no CadÚnico.				
Requerente com renda familiar superior a dois salários mínimos.				
Requerente não efetuou recolhimentos ao INSS.				
Requerente possuía vínculo empregatício em aberto.				
Outro motivo (Especifique):				

Obs: Há informações desconhecidas referentes ao período acima mencionado?

Sim Não

Em caso afirmativo, justifique os motivos que impedem de identificá-las:

4) DETALHAMENTO DOS TIPOS DE BENEFÍCIOS PLEITEADOS PELOS DONOS DE CASA POR SEXO E ANO:

4.1) Quantidade de **BENEFÍCIOS** pleiteados por donos de casa de baixa renda (**sexo feminino e masculino**) no período de outubro de 2012 a março de 2013 que tiveram os recolhimentos deferidos no processo de validação feito pelo INSS:

Tipo de benefício	2012		2013	
	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino
Aposentadoria por idade				
Aposentadoria por invalidez				
Auxílio-Doença Previdenciário				
Auxílio-Reclusão				
Pensão por morte previdenciária				
Salário Maternidade				
Outro benefício (Especifique):				

Obs: Há informações desconhecidas referentes ao período acima mencionado?

Sim

Não

Em caso afirmativo, justifique os motivos que impedem de identificá-las:

4.2) Quantidade de **BENEFÍCIOS** pleiteados por donos de casa de baixa renda (**sexo feminino e masculino**) no período de outubro de 2012 a março de 2013 que tiveram os recolhimentos indeferidos no processo de validação feito pelo INSS:

Tipo de benefício	2012		2013	
	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino
Aposentadoria por idade				
Aposentadoria por invalidez				
Auxílio-Doença Previdenciário				
Auxílio-Reclusão				
Pensão por morte previdenciária				
Salário Maternidade				
Outro benefício (Especifique):				

Obs: Há informações desconhecidas referentes ao período acima mencionado?

Sim

Não

Em caso afirmativo, justifique os motivos que impedem de identificá-las:

5) DECISÃO FINAL DO INSS SOBRE OS BENEFÍCIOS PLEITEADOS POR DONOS DE CASA QUE TIVERAM O CADASTRAMENTO DE SEGURADO FACULTATIVO DE BAIXA RENDA (PREVISTO PELA LEI 12.470, DE 31 DE AGOSTO DE 2011) APROVADO PELA

ANÁLISE INSTITUCIONAL REALIZADA ANTERIORMENTE:

5.1) Quantidade de donos de casa de baixa renda (**sexo feminino e masculino**) que tiveram **BENEFÍCIOS** da previdência social **CONCEDIDOS** no período de outubro de 2012 a março de 2013:

Tipo de benefício CONCEDIDO	2012		2013	
	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino
Aposentadoria por idade				
Aposentadoria por invalidez				
Auxílio-Doença Previdenciário				
Auxílio-Reclusão				
Pensão por morte previdenciária				
Salário Maternidade				
Outro benefício (Especifique):				

5.2) Quantidade de donos de casa de baixa renda (**sexo feminino e masculino**) que tiveram **BENEFÍCIOS** da previdência social **INDEFERIDOS** no período de outubro de 2012 a março de 2013:

Tipo de benefício INDEFERIDO	2012		2013	
	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino
Aposentadoria por idade				
Aposentadoria por invalidez				
Auxílio-Doença Previdenciário				
Auxílio-Reclusão				
Pensão por morte previdenciária				
Salário Maternidade				
Outro benefício (Especifique):				

6) DETALHAMENTO DOS MOTIVOS DOS INDEFERIMENTOS DE BENEFÍCIOS PLEITEADOS PELOS DONOS DE CASA QUE TIVERAM O CADASTRAMENTO DE SEGURADO FACULTATIVO DE BAIXA RENDA (PREVISTO PELA LEI 12.470, DE 31 DE AGOSTO DE 2011) APROVADO PELA ANÁLISE INSTITUCIONAL POR SEXO E ANO (Obs: Pode haver o registro de mais de um motivo):

6.1) Na tabela abaixo, indique quantas vezes um determinado **MOTIVO DE INDEFERIMENTO DE BENEFÍCIO** apareceu do total de pedidos donos de casa de baixa renda (**sexo feminino e masculino**) no período de outubro de 2012 a março de 2013:

Motivo	2012		2013	
	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino
Perda da qualidade de segurado.				
Falta de período de carência.				

Falta de idade mínima.				
Falta de qualidade de dependente.				
Não cumprimento de exigências.				
Segurado recebe remuneração da empresa.				
Segurado em gozo de benefício previdenciário.				
O último salário de contribuição recebido pelo segurado superior ao previsto na legislação.				
Não houve a comprovação do efetivo recolhimento à prisão.				
Parecer contrário da Perícia Médica.				
Requerente não filiada no Regime Geral de Previdência Social na data do afastamento.				
Requerente não filiada no Regime Geral de Previdência Social na data do nascimento do/a filho/a.				
Outro motivo (Especifique):				

Obs: Há informações desconhecidas referentes ao período acima mencionado?

Sim Não

Em caso afirmativo, justifique os motivos que impedem de identificá-las:

7) COMENTÁRIOS GERAIS:

Data do preenchimento: ____/____/____

APÊNDICE R – Formulário de coleta de dados encaminhado às Gerências Executivas do INSS
(Período de mar/2013 a mar/2014)



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS – IH
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL – SER
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL – PPGPS

FORMULÁRIO PARA COLETA DE DADOS NO INSS SOBRE OS DONOS DE CASA DE BAIXA RENDA DE QUE TRATA A LEI 12.470, DE 31 DE AGOSTO DE 2011 PARA FINS DA PESQUISA: “A PREVIDÊNCIA SOCIAL SOB A ÓTICA DE GÊNERO NOS ANOS 1988 A 2014: ANÁLISE DA PROTEÇÃO SOCIAL PARA MULHERES DONAS DE CASA DE BAIXA RENDA”.

PESQUISADORA:

Talita Teobaldo Cintra Cordeiro (*Matrícula UnB:* 130062251)

ORIENTADORA:

Maria Lucia Lopes da Silva (*Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/6985760672107950>)

IDENTIFICAÇÃO DO ÓRGÃO/UNIDADE DE ATENDIMENTO:

Superintendência Regional (**Nome**): _____

Gerência Executiva do INSS – GEX (**Nome**): _____

Quantitativo de Agências da Previdência Social (APS) da área de abrangência: _____

IDENTIFICAÇÃO DO RESPONSÁVEL:

Chefe do Serviço/Seção de Administração de Informações de Segurados-SAIS (**Nome**): _____

Quantitativo de servidores responsáveis pela validação dos recolhimentos dos segurados facultativos de baixa renda na GEX: _____

Servidor/a responsável pelo preenchimento do formulário de coleta de dados (**Nome**): _____

DADOS A SEREM INFORMADOS PARA A PESQUISA:

1) DADOS GERAIS E POR SEXO:

1.1) Quantidade de pedidos de validação de recolhimentos de donos de casa de baixa renda (**sexo feminino e masculino**) encaminhados pelas Agências da Previdência Social (ou outro órgão do INSS) ao Setor de Administração de Informações de Segurados-SAIS da GEX no período de março de 2013 a março de 2014:

ANO DE 2013			ANO DE 2014		
Mês	SEXO		Mês	SEXO	
	Feminino	Masculino		Feminino	Masculino
Mar			Jan		
Abr			Fev		
Mai			Mar		
Jun					
Jul					
Ago					
Set					
Out					
Nov					
Dez					

Obs: Há informações referentes ao período acima que são desconhecidas?

Sim Não

Em caso afirmativo, justifique os motivos que impedem de identificá-las:

2) RESULTADO DAS SOLICITAÇÕES DE VALIDAÇÕES DE RECOLHIMENTOS POR SEXO E ANO:

2.1) Quantidade de pedidos de validação de recolhimentos de donos de casa de baixa renda **DEFERIDOS (sexo feminino e masculino)** pelo(a) Chefe do Setor de Administração de Informações de Segurados-SAIS da GEX no período de março de 2013 a março de 2014:

ANO DE 2013			ANO DE 2014		
Mês	SEXO		Mês	SEXO	
	Feminino	Masculino		Feminino	Masculino
Mar			Jan		
Abr			Fev		
Mai			Mar		
Jun					
Jul					
Ago					
Set					
Out					
Nov					
Dez					

Obs: Há informações referentes ao período acima que são desconhecidas?

Sim Não

Em caso afirmativo, justifique os motivos que impedem de identificá-las:

2.2) Quantidade de pedidos de validação de recolhimentos de donos de casa de baixa renda **INDEFERIDOS (sexo feminino e masculino)** pelo(a) Chefe do Setor de Administração de Informações de Segurados-SAIS da GEX no período de março de 2013 a março de 2014:

ANO DE 2013		
Mês	SEXO	
	Feminino	Masculino
Mar		
Abr		
Mai		
Jun		
Jul		
Ago		
Set		
Out		
Nov		
Dez		

ANO DE 2014		
Mês	SEXO	
	Feminino	Masculino
Jan		
Fev		
Mar		

Obs: Há informações referentes ao período acima que são desconhecidas?

Sim Não

Em caso afirmativo, justifique os motivos que impedem de identificá-las:

3) DETALHAMENTO DOS MOTIVOS DOS INDEFERIMENTOS DE VALIDAÇÃO DE RECOLHIMENTOS DOS DONOS DE CASA POR SEXO E ANO (considerando que pode haver o registro de mais de um motivo para uma mesma solicitação de validação de recolhimentos).

3.1) Na tabela abaixo, indique quantas vezes um determinado motivo de indeferimento apareceu no total de pedidos de validação recusados no período de março de 2013 a março de 2014:

Motivo	2013		2014	
	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino
Requerente não cadastrado no CadÚnico.				
Requerente com data de cadastro/atualização superior a dois anos no CadÚnico.				
Requerente com renda pessoal no CadÚnico.				
Requerente com renda familiar superior a dois salários mínimos.				
Requerente não efetuou recolhimentos ao INSS.				
Requerente possuía vínculo empregatício em aberto.				
Outro motivo (Especifique):				

Obs: Há informações desconhecidas referentes ao período acima mencionado?

Sim Não

Em caso afirmativo, justifique os motivos que impedem de identificá-las:

4) DETALHAMENTO DOS TIPOS DE BENEFÍCIOS PLEITEADOS PELOS DONOS DE CASA POR SEXO E ANO:

4.1) Quantidade de **BENEFÍCIOS** pleiteados por donos de casa de baixa renda (**sexo feminino e masculino**) no período de março de 2013 a março de 2014 que tiveram os recolhimentos deferidos no processo de validação feito pelo INSS:

Tipo de benefício	2013		2014	
	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino
Aposentadoria por idade				
Aposentadoria por invalidez				
Auxílio-Doença Previdenciário				
Auxílio-Reclusão				
Pensão por morte previdenciária				
Salário Maternidade				
Outro benefício (Especifique):				

Obs: Há informações desconhecidas referentes ao período acima mencionado?

Sim Não

Em caso afirmativo, justifique os motivos que impedem de identificá-las:

4.2) Quantidade de **BENEFÍCIOS** pleiteados por donos de casa de baixa renda (**sexo feminino e masculino**) no período de março de 2013 a março de 2014 que tiveram os recolhimentos indeferidos no processo de validação feito pelo INSS:

Tipo de benefício	2013		2014	
	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino
Aposentadoria por idade				
Aposentadoria por invalidez				
Auxílio-Doença Previdenciário				
Auxílio-Reclusão				
Pensão por morte previdenciária				

Salário Maternidade				
Outro benefício (Especifique):				

Obs: Há informações desconhecidas referentes ao período acima mencionado?

Sim Não

Em caso afirmativo, justifique os motivos que impedem de identificá-las:

5) DECISÃO FINAL DO INSS SOBRE OS BENEFÍCIOS PLEITEADOS POR DONOS DE CASA QUE TIVERAM O CADASTRAMENTO DE SEGURADO FACULTATIVO DE BAIXA RENDA (PREVISTO PELO LEI 12.470, DE 31 DE AGOSTO DE 2011) APROVADO PELA ANÁLISE INSTITUCIONAL REALIZADA ANTERIORMENTE:

5.1) Quantidade de donos de casa de baixa renda (**sexo feminino e masculino**) que tiveram **BENEFÍCIOS** da previdência social **CONCEDIDOS** no período de março de 2013 a março de 2014:

Tipo de benefício CONCEDIDO	2013		2014	
	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino
Aposentadoria por idade				
Aposentadoria por invalidez				
Auxílio-Doença Previdenciário				
Auxílio-Reclusão				
Pensão por morte previdenciária				
Salário Maternidade				
Outro benefício (Especifique):				

5.2) Quantidade de donos de casa de baixa renda (**sexo feminino e masculino**) que tiveram **BENEFÍCIOS** da previdência social **INDEFERIDOS** no período de março de 2013 a março de 2014:

Tipo de benefício INDEFERIDO	2013		2014	
	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino
Aposentadoria por idade				
Aposentadoria por invalidez				
Auxílio-Doença Previdenciário				
Auxílio-Reclusão				
Pensão por morte previdenciária				
Salário Maternidade				
Outro benefício (Especifique):				

6) DETALHAMENTO DOS MOTIVOS DOS INDEFERIMENTOS DE BENEFÍCIOS PLEITEADOS PELOS DONOS DE CASA QUE TIVERAM O CADASTRAMENTO DE SEGURADO FACULTATIVO DE BAIXA RENDA (PREVISTO PELO LEI 12.470, DE 31 DE AGOSTO DE 2011) APROVADO PELA ANÁLISE INSTITUCIONAL POR SEXO E ANO (Obs: Pode haver o registro de mais de um motivo):

6.1) Na tabela abaixo, indique quantas vezes um determinado **MOTIVO DE INDEFERIMENTO DE BENEFÍCIO** apareceu do total de pedidos donos de casa de baixa renda (**sexo feminino e masculino**) no período de março de 2013 a março de 2014:

Motivo	2013		2014	
	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino
Perda da qualidade de segurado.				
Falta de período de carência.				
Falta de idade mínima.				
Falta de qualidade de dependente.				
Não cumprimento de exigências.				
Segurado recebe remuneração da empresa.				
Segurado em gozo de benefício previdenciário.				
O último salário de contribuição recebido pelo segurado superior ao previsto na legislação.				
Não houve a comprovação do efetivo recolhimento à prisão.				
Parecer contrário da Perícia Médica.				
Requerente não filiada no Regime Geral de Previdência Social na data do afastamento.				
Requerente não filiada no Regime Geral de Previdência Social na data do nascimento do/a filho/a.				
Outro motivo (Especifique):				

Obs: Há informações desconhecidas referentes ao período acima mencionado?

Sim

Não

Em caso afirmativo, justifique os motivos que impedem de identificá-las:

7) COMENTÁRIOS GERAIS:

Data do preenchimento: ____/____/____

APÊNDICE S – Carta da Pesquisadora enviada à SPPS/MPS

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS - IH
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL – SER
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL – PPGPS**

BRASÍLIA, 29 DE OUTUBRO DE 2014.

CARTA DA PESQUISADORA

**PREZADO SR. BENEDITO ALBERTO BRUNCA
(SECRETÁRIO DE POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL),**

Eu, **Talita Teobaldo Cintra Cordeiro**, mestranda da Universidade de Brasília – UnB, Matrícula: 130062251, Analista do Seguro Social com Formação em Serviço Social, Matrícula: 1706256, lotada na Agência da Previdência Social de Taguatinga da Gerência Executiva do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) no Distrito Federal, atualmente licenciada para elaboração de dissertação de mestrado, venho solicitar à V. S^a. apoio para a realização da seguinte pesquisa: **“A PREVIDÊNCIA SOCIAL SOB A ÓTICA DE GÊNERO NOS ANOS 1988 A 2014: ANÁLISE DA PROTEÇÃO SOCIAL PARA MULHERES DONAS DE CASA DE BAIXA RENDA”**.

O objetivo da minha pesquisa é analisar as conquistas e os limites dos direitos das mulheres no acesso à previdência social após a Constituição Federal de 1988 até a atualidade com foco especial na situação das mulheres donas de casa de famílias de baixa renda com vistas à compreensão do alcance deste direito. Essa pesquisa foi motivada, sobretudo, pelo contexto recente de operacionalização pelo INSS da validação manual dos recolhimentos dos segurados facultativos de baixa renda. Sabe-se que a partir da Lei 12.470, de 31 de agosto de 2011, foi reduzida para 5% a alíquota de contribuição do segurado facultativo sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente a família de baixa renda. Isto é, volta-se para aqueles cujas famílias estejam inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal com renda mensal familiar de até 2 (dois) salários mínimos.

É sabido que o INSS não dispõe atualmente de um levantamento nacional sobre o acesso dos segurados facultativos de baixa renda à previdência social. O fato de as validações dos recolhimentos previdenciários estarem sendo feitas manualmente pelo Instituto devido a não conclusão, pela Dataprev, da funcionalidade de batimento automático dos recolhimentos com o Cadastro Único tem dificultado a obtenção de dados estatísticos nacionais. Por essa razão, espera-se com essa pesquisa traçar o panorama da repercussão da Lei 12.470/2011 para os direitos das mulheres compreendendo o período de outubro de 2011 a março de 2014. Para tanto, está sendo solicitada coleta de dados junto a este Ministério da Previdência Social

(MPS), além dos pedidos já efetuados junto ao INSS e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, bem como da pesquisa documental que está sendo realizada pela pesquisadora.

Ressalta-se que a pesquisadora já teve a oportunidade de contar com a contribuição da Secretaria de Políticas de Previdência Social do Ministério da Previdência Social, especificamente da Coordenação-Geral de Estudos Previdenciários, no primeiro semestre de 2014 na ocasião em que a mesma se encontrava na fase de elaboração do Projeto de Dissertação do Mestrado. Considerando, entretanto, os redimensionamentos da pesquisa com ampliação de objetivos específicos e do marco temporal, mostrou-se necessária a solicitação de novos dados sobre informações previdenciárias e atualização de outras já obtidas.

A colaboração com a pesquisa não trará riscos aos que dela participarem, uma vez que a obtenção dos dados possui fins científicos de análise da proteção social para mulheres donas de casa de baixa renda e não de fiscalização do trabalho dos setores ou servidores do MPS. Todavia, a colaboração na pesquisa favorecerá a obtenção de um panorama dos avanços e entraves aos direitos das mulheres à previdência, especialmente daquelas em situação de baixa renda. Consequentemente, auxiliará na proposição de sugestões para o aprimoramento da operacionalização dos direitos trazidos pela Lei 12.470/2011.

Convém ressaltar que a pesquisadora encaminhará correspondência e e-mail com pedido semelhante à Secretaria de Políticas de Previdência Social do Ministério da Previdência Social a fim de formalizar por outros meios esta solicitação de obtenção de dados para a pesquisa. Além disso, essa medida objetiva que este pedido chegue ao conhecimento dos interessados com maior brevidade. Optou-se por efetuar solicitação de igual teor pela Lei de Acesso à Informação (Lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011) visando reforçar o requerimento de colaboração da referida instituição a esta pesquisa e obter respaldo legal/oficial referente à formalização da solicitação, utilização e divulgação dos dados da pesquisa³⁰². Além disso, acredita-se que possíveis falhas no recebimento da correspondência a ser enviada por carta e por e-mail poderão ser contornadas com este registro pelo E-sic.

No tocante às atribuições a mim conferidas como pesquisadora, mantereí o sigilo dos documentos ou informações que forem legalmente consideradas sigilosas, mas que porventura eu tenha acesso por força de minhas atribuições, abstenho-me de revelá-los ou divulgá-los, sob pena de incorrer nas sanções civis e penais decorrentes de eventual divulgação.

Informações solicitadas para análise da previdência social sob a ótica de gênero no Brasil³⁰³

1) Tomando por referência o Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) de 2012, pede-se informações sobre os quantitativos correspondentes ao ano de 2013, ainda não

³⁰² Faz-se oportuno dizer que a pesquisadora almeja informações que possam ser obtidas sem custos financeiros para o MPS, uma vez que a mesma não dispõe de fonte externa de financiamento para a pesquisa e consequentemente não teria condições de oferecer ressarcimento ao órgão.

³⁰³ Decidiu-se por não utilizar nesta Dissertação todas as informações obtidas por razões diversas.

publicados no site do MPS, referentes ao Capítulo 34 – Outros Contribuintes. Caso não seja possível fornecer a complementação de todos os dados deste Capítulo, pede-se, sobretudo, informações relativas aos segurados facultativos de baixa renda;

2) Solicita-se a informações mais detalhadas sobre os segurados facultativos no período de abrangência delimitado por esta pesquisa:

2.1) Contribuições

2.1.1) Evolução do quantitativo de contribuições dos/as **segurados/as facultativos/as** por mês, sexo, unidade da federação e municípios para cada plano de previdência social (baixa renda, simplificado e completo) no período de outubro de 2011 a março de 2014 no Brasil;

2.1.2) Evolução do quantitativo de contribuições dos/as **segurados/as facultativos/as de baixa renda**³⁰⁴ por mês, sexo, unidade da federação e municípios no período de outubro de 2011 a março de 2014³⁰⁵ no Brasil;

2.1.3) Evolução do quantitativo de contribuições dos/as **segurados/as facultativos de baixa renda** por mês, sexo, unidade da federação e municípios com informações sobre os respectivos códigos de recolhimentos previdenciários efetuados (1929, 1937, 1945, 1953, 1830 e 1848)³⁰⁶ no período de outubro de 2011 a março de 2014 no Brasil.

2.2) Benefícios³⁰⁷

2.2.1) Evolução do quantitativo de **benefícios concedidos** para os/as **segurados/as facultativos/as** por mês, sexo, espécie, unidade da federação e municípios para cada plano de previdência social (baixa renda, simplificado e completo) no período de outubro de 2011 a março de 2014 no Brasil;

2.2.2) Evolução do quantitativo de **benefícios indeferidos** para os/as **segurados/as facultativos/as** por mês, sexo, espécie, unidade da federação e municípios para cada plano de previdência social (baixa renda, simplificado e completo) no período de outubro de 2011 a março de 2014 no Brasil;

³⁰⁴ Apresentar informações sobre todos/as que contribuíram sobre a alíquota de 5% do salário mínimo pelos códigos de pagamento 1929 e 1937.

³⁰⁵ Pretende-se identificar em quais regiões do país se concentram o maior e menor quantitativo de mulheres e homens segurados/as facultativos/as, sobretudo aqueles/as de baixa renda.

³⁰⁶ Almeja-se identificar a opção mais usada pelos/as segurados/as facultativos/as para efetuar os recolhimentos previdenciários (mensal ou trimestral) e observar o quantitativo de donos/as de casa que fizeram recolhimentos complementares a fim de migrarem para o Plano Simplificado e Plano Completo de Previdência Social. Essa informação é importante, pois quando os recolhimentos dos segurados/as facultativos/as de baixa renda não são validados pelo Instituto Nacional do Seguro Social por não enquadramento dos/as donos/as de casa nos critérios da Lei nº. 12.470, de 31 de agosto de 2011, esses/as segurados/as têm a opção de efetuarem o complemento.

³⁰⁷ Peço para que sejam apresentadas informações dos benefícios concedidos e indeferidos detalhando os quantitativos para cada segurado por tipo de alíquota de contribuição. Ex: Quantos segurados facultativos contribuintes sobre a alíquota de 5% tiveram benefícios deferidos e indeferidos? Caso não seja possível essa distinção, peço que informe o total global do conjunto de segurados facultativos.

2.2.2) Motivos dos indeferimentos dos benefícios pleiteados por **segurados/as facultativos/as** por mês, sexo, espécie, unidade da federação e municípios para cada plano de previdência social (baixa renda, simplificado e completo) no período de outubro de 2011 a março de 2014 no Brasil;

3) Quantitativo de benefícios ativos, por clientela (urbana e rural), segundo os grupos de espécies, categorias de segurado e sexo no Brasil em 2014 (posição no mês da consulta feita pelo MPS)³⁰⁸;

4) Pede-se esclarecimentos sobre as informações apresentadas na Tabela “34.5 - Valor dos salários de outros contribuintes, por tipo de contribuinte, segundo as faixas de valor - 2010/2012” do AEPS 2012 à página 632 deste documento. Gostaria de compreender melhor o que são e como são auferidas as faixas de valor em pisos previdenciários. Uma vez que a Lei 12.470, de 31 de agosto de 2011 autoriza a contribuição sobre 5% do salário mínimo para segurados facultativos de baixa renda e microempreendedores individuais, como é possível haver faixas de valor de salários-de contribuição em pisos previdenciários diferentes de 1 salário mínimo?

5) Em consulta ao Suplemento Histórico (1980-2011), disponível no site do MPS, verificou-se que não constam informações sobre o detalhamento da quantidade de outros contribuintes por sexo, mas apenas o total geral de outros contribuintes por categoria de segurado (contribuinte individual, doméstico, facultativo, segurado especial) nos anos de 1995 a 2011. Em consulta aos Anuários Estatísticos da Previdência Social disponíveis no site do MPS, referentes aos anos de 2008 a 2012, foi possível obter informações da quantidade de outros contribuintes por sexo apenas do período de 2006 a 2012. Diante disso, em relação ao período de 1995 a 2005, não foram localizados documentos que fornecessem informações detalhadas por sexo. A mesma dificuldade foi encontrada nesse período sobre a ausência de informações quanto ao número médio mensal de contribuintes e o valor dos salários de contribuição (R\$ Mil). Pelo exposto, **gostaria de solicitar informações sobre a quantidade de outros contribuintes** (contribuinte individual, doméstico, facultativo, segurado especial) **por sexo**, número médio mensal de contribuintes e o valor dos salários de contribuição (R\$ Mil) referente ao período de 1995 a 2005 mediante a complementação do modelo padrão de Tabela utilizada pelo MPS nos AEPS, conforme consta abaixo:

³⁰⁸ Haja vista que não foi localizado nos Anuários Estatísticos da Previdência Social o detalhamento de informações reunidas por categorias de segurados (empregados, domésticos, contribuintes individuais, facultativos, segurados especiais), sexo e grupos de espécies concomitantemente, tais informações estão sendo solicitadas.

Estatísticas de outros contribuintes, por sexo, segundo o tipo de contribuinte – 1995/2005 (1ª Parte: Quantidade de Contribuintes e Valor das Contribuições)

TIPO DE CONTRIBUINTE	Anos	OUTROS CONTRIBUINTES							
		Quantidade de Contribuintes				Valor das Contribuições (R\$ Mil)			
		Total	Sexo			Total	Sexo		
			Masculino	Feminino	Ignorado		Masculino	Feminino	Ignorado
Contribuinte Individual	1995	4.084.902							
	1996	4.001.759							
	1997	4.163.821							
	1998	3.745.386							
	1999	4.301.917							
	2000	4.046.398							
	2001	4.198.739							
	2002	4.272.781							
	2003	6.964.279							
	2004	7.393.519							
	2005	7.715.210							
Doméstico	1995	912.233							
	1996	1.012.969							
	1997	1.201.621							
	1998	1.307.952							
	1999	1.487.895							
	2000	1.534.502							
	2001	1.645.200							
	2002	1.660.269							
	2003	1.791.411							
	2004	1.841.501							
	2005	1.939.145							
Facultativo	1995	413.732							
	1996	457.508							
	1997	420.790							
	1998	376.678							
	1999	398.040							
	2000	416.379							
	2001	438.480							
	2002	561.146							
	2003	545.358							

	2004	625.481							
	2005	666.365							
Segurado Especial	1995	17.104							
	1996	15.450							
	1997	14.596							
	1998	22.560							
	1999	20.629							
	2000	20.735							
	2001	27.476							
	2002	23.205							
	2003	9.821							
	2004	20.837							
	2005	27.092							
	Ignorado	1995	722.796						
1996		799.038							
1997		564.517							
1998		628.461							
1999		155.991							
2000		391.085							
2001		40.859							
2002		7.872							
2003		492							
2004		179							
2005		222							

**Estatísticas de outros contribuintes, por sexo, segundo o tipo de contribuinte – 1995/2005 (2ª Parte:
Número Médio Mensal de Contribuintes e Valor dos Salários de Contribuição)**

TIPO DE CONTRIBUINTE	Anos	OUTROS CONTRIBUINTE							
		Número Médio Mensal de Contribuintes				Valor dos Salários de Contribuição (R\$ Mil)			
		Total	Sexo			Total	Sexo		
	Masculino	Feminino	Ignorado		Masculino	Feminino	Ignorado		
Contribuinte Individual	1995	4.084.902							
	1996	4.001.759							
	1997	4.163.821							
	1998	3.745.386							
	1999	4.301.917							
	2000	4.046.398							

	2001	4.198.739							
	2002	4.272.781							
	2003	6.964.279							
	2004	7.393.519							
	2005	7.715.210							
Doméstico	1995	912.233							
	1996	1.012.969							
	1997	1.201.621							
	1998	1.307.952							
	1999	1.487.895							
	2000	1.534.502							
	2001	1.645.200							
	2002	1.660.269							
	2003	1.791.411							
	2004	1.841.501							
	2005	1.939.145							
Facultativo	1995	413.732							
	1996	457.508							
	1997	420.790							
	1998	376.678							
	1999	398.040							
	2000	416.379							
	2001	438.480							
	2002	561.146							
	2003	545.358							
	2004	625.481							
	2005	666.365							
Segurado Especial	1995	17.104							
	1996	15.450							
	1997	14.596							
	1998	22.560							
	1999	20.629							
	2000	20.735							
	2001	27.476							
	2002	23.205							

Número médio mensal de contribuintes empregados

Anos	Número Médio Mensal de Contribuintes			
	Total	Sexo		
		Masculino	Feminino	Ignorado
1995				
1996				
1997				
1998				
1999				
2000				
2001				
2002				
2003				
2004				
2005				

7) As tabelas incluídas nesta Carta seguem em planilha em anexo, distribuídas em quatro abas de um mesmo arquivo para facilitar o preenchimento. Solicita-se que o retorno dessas e de outras informações solicitadas sejam encaminhadas também em planilhas não bloqueadas na versão Microsoft Modelo Excel 97-2003, visando facilitar a tabulação dos dados.

Diante dos objetivos da pesquisa, considera-se que as informações solicitadas contribuirão para análise mais ampliada do acesso das mulheres à previdência social no contexto posterior à Constituição Federal de 1988. Além disso, trará informações complementares àquelas já solicitadas e/ou fornecidas pelo INSS e MDS, que visam maior compreensão sobre o alcance dos direitos das donas de casa de baixa renda no sistema previdenciário brasileiro.

A pesquisadora se coloca à disposição em caso de dúvidas seja por e-mail ou por contato telefônico: (61) XXXX-XXXX ou XXXX-XXXX.

Desde já, agradeço pela atenção de V^a. S^a. e espero contar com o vosso apoio.

RESPEITOSAMENTE,

Talita Teobaldo Cintra Cordeiro

Mestranda em Política Social/ Matrícula UnB: 130062251

Assistente Social / CRESS 8^a Região 3448

ttcintra@gmail.com / (61) XXXX-XXXX / XXXX-XXXX

APÊNDICE T – Primeiro requerimento ao MDS de solicitação de dados do CadÚnico



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
 INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS - IH
 DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL – SER
 PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL – PPGPS

À ILMA. SRA. JOANA MOSTAFA

BRASÍLIA, 31 DE JULHO DE 2014.

**REQUERIMENTO DETALHADO DE PESQUISADORA PARA
 CONSULTA A DADOS INTITUCIONAIS³⁰⁹**

Conforme “Carta de Apresentação” anexada, a estudante encontra-se em fase de elaboração da dissertação intitulada preliminarmente “**A PREVIDÊNCIA SOCIAL SOB A ÓTICA DE GÊNERO NOS ANOS 2001 A 2014: ANÁLISE DA PROTEÇÃO SOCIAL PARA MULHERES DONAS DE CASA DE BAIXA RENDA**”. O objetivo geral deste trabalho é o de analisar as conquistas e limites das mulheres donas de casa de famílias de baixa renda em relação ao acesso à previdência social brasileira no período de 2001 a 2014 com vistas à compreensão do alcance deste direito pelas mulheres.

Dentre os objetivos específicos, conforme consta no Projeto de Pesquisa, destacam-se no que tange a esta solicitação ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: 1) mostrar o perfil de donas de casa de baixa renda com possibilidades de acesso à previdência social por meio da Lei 12.470, de 31 de março de 2011; e 2) analisar em que medida a exigência do cadastramento da dona de casa de baixa renda no CadÚnico está representando entraves e/ou facilitadores na sua possibilidade de acesso à previdência social.

Mediante contato com a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) e consulta ao documento intitulado “Procedimentos para Acesso aos Dados do Cadastro Único para Programas Sociais”, houve dificuldade para a designação das variáveis usadas no sistema necessárias para o presente trabalho. Isso porque a ausência de familiaridade da pesquisadora com o CadÚnico constituiu um entrave. Todavia, foram formuladas questões ao MDS sobre os dados relevantes para a pesquisa.

Visando traçar o perfil das donas de casa potencialmente elegíveis para a contribuição sobre a alíquota reduzida de 5% do salário mínimo por força da Lei 12.470, de 31 de agosto de 2011, busca-se respostas a diversas questões que se remetem ao marco temporal de outubro de 2011 a março de 2014. Isso porque aquele primeiro mês correspondeu ao início da possibilidade de as donas de casa de baixa

³⁰⁹ Conforme solicitação do MDS, juntamente com este requerimento, foram anexados o Projeto de Pesquisa de Mestrado e dois formulários preenchidos e assinados (Termo de Responsabilidade pela utilização dos dados identificados do CadÚnico e Termo de compromisso de manutenção do sigilo).

renda efetuarem recolhimentos das contribuições previdenciárias. O mês de março completa um período de um ano da descentralização das validações dos recolhimentos das donas de casa para as gerências executivas do INSS. **Seguem abaixo as informações solicitadas com o pedido de que sejam disponibilizadas em arquivo xls. (planilha) e/ou em doc. (arquivo texto):**

<p>1) DADOS QUE CONSIDERAM CRITÉRIO DA RENDA FAMILIAR DE ATÉ 2 SALÁRIOS MÍNIMOS PARA A CONTRIBUIÇÃO SOBRE A ALÍQUOTA REDUZIDA DE 5% DO SALÁRIO MÍNIMO</p>
--

1.2) Total de famílias com **renda familiar de até dois salários mínimos** no período de outubro de 2011 a março de 2014 mês a mês por UF?

2.1) Do conjunto de famílias com renda de até dois salários mínimos, em quantas há **mulheres** responsáveis pela unidade familiar – RF no período de outubro de 2011 a março de 2014 mês a mês por UF?

2.3) Do conjunto de famílias com renda de até dois salários mínimos, em quantas há **homens** responsáveis pela unidade familiar – RF no período de outubro de 2011 a março de 2014 mês a mês por UF?

Informações complementares:

2.4) Quantas famílias estão cadastradas com renda *per capita* mensal de até 1/2 salário mínimo no período de outubro de 2011 a março de 2014 mês a mês por UF?

2.5) Quantas famílias estão cadastradas com renda *per capita* mensal de até R\$ 140,00 no período de outubro de 2011 a março de 2014 mês a mês por UF?

2.6) Quantas famílias estão cadastradas com renda *per capita* mensal entre R\$70,01 e R\$140,00 no período de outubro de 2011 a março de 2014 mês a mês por UF?

2.7) Quantas famílias estão cadastradas com renda *per capita* mensal de até R\$ 70,00 no período de outubro de 2011 a março de 2014 mês a mês por UF?

2.8) Total de pessoas cadastradas em famílias com renda *per capita* mensal de até 1/2 SM discriminadas por sexo (total de homens e de mulheres) no período de outubro de 2011 a março de 2014 mês a mês por UF?

2.9) Total de pessoas cadastradas em famílias com renda *per capita* mensal de até R\$ 140,00 discriminadas por sexo (total de homens e de mulheres) no período de outubro de 2011 a março de 2014 mês a mês por UF?

2.10) Total de pessoas cadastradas em famílias com renda *per capita* mensal entre R\$ 70,01 e R\$140,00 discriminadas por sexo (total de homens e de mulheres) no período de outubro de 2011 a março de 2014 mês a mês por UF?

2.11) Total de pessoas cadastradas em famílias com renda *per capita* mensal até R\$70,00 discriminadas por sexo (total de homens e de mulheres) no período de outubro de 2011 a março de 2014 mês a mês por UF?

2) DADOS QUE CONSIDERAM CRITÉRIO DA EXIGÊNCIA DE QUE NÃO HAJA RENDA PESSOAL NO NOME DA/O DONA/O DE CASA DE BAIXA RENDA QUE VIVE EM FAMÍLIA DE ATÉ DOIS SALÁRIOS MÍNIMOS

2.1) Do total de **mulheres responsáveis pela unidade familiar, quantas não possuem renda pessoal em seu nome** no período de outubro de 2011 a março de 2014 mês a mês por UF? (*Obs: Para o INSS, qualquer valor no nome da interessada, mesmo que proveniente de doação configura renda*).

2.2) Do total de **homens responsáveis pela unidade familiar, quantos não possuem renda pessoal em seu nome** no período de outubro de 2011 a março de 2014 mês a mês por UF? (*Obs: Para o INSS, qualquer valor no nome do interessado, mesmo que proveniente de doação configura renda*).

2.3) Do total de **mulheres** componentes das famílias cadastradas que não são RF, quantas por faixa etária, a partir de 16 anos, **não possuem renda pessoal em seu nome** no período de outubro de 2011 a março de 2014 mês a mês por UF? (*Obs: Para o INSS, qualquer valor no nome da interessada, mesmo que proveniente de doação configura renda*).

2.4) Do total de **homens** componentes das famílias cadastradas que não são RF, quantos por faixa etária, a partir de 16 anos, **não possuem renda pessoal em seu nome** no período de outubro de 2011 a março de 2014 mês a mês por UF? (*Obs: Para o INSS, qualquer valor no nome do interessado, mesmo que proveniente de doação configura renda*).

2.5) Total de **mulheres (RF ou não)** inscritas no CadÚnico **por faixa etária** no período de outubro de 2011 a março de 2014 mês a mês por UF?

2.6) Quantos **homens (RF ou não)** inscritos no CadÚnico **por faixa etária** no período de outubro de 2011 a março de 2014 mês a mês por UF?

3) DADOS QUE CONSIDERAM A EXIGÊNCIA DE QUE A/O DONA/O DE CASA DE BAIXA RENDA ESTEJA COM OS DADOS CADASTRAIS ATUALIZADOS NO CADÚNICO EM PRAZO INFERIOR A 2 ANOS.

3.1) Quantas **pessoas** discriminadas por sexo (feminino e masculino) encontravam-se com o cadastro atualizado (há menos de dois anos) no período de outubro de 2011 a março de 2014 mês a mês por UF?

3.2) Quantas **pessoas** discriminadas por sexo (feminino e masculino) encontravam-se com o cadastro desatualizado (superior a dois anos) no período de outubro de 2011 a março de 2014 mês a mês por UF?

3.5) Quantas **famílias** encontravam-se com os dados atualizados (há menos de dois anos) no período de outubro de 2011 a março de 2014 mês a mês por UF?

22) Quantas **famílias** encontravam-se com os dados desatualizados (superior a dois anos) no período de outubro de 2011 a março de 2014 mês a mês por UF?

Informações complementares:

3.3) Quantas **pessoas** discriminadas por sexo (feminino e masculino) fizeram o **primeiro cadastro** no período de outubro de 2011 a março de 2014 mês a mês por UF?

3.4) Quantas **famílias** fizeram o **primeiro cadastro** no período de outubro de 2011 a março de 2014 mês a mês por UF?

4) DADOS COMPLEMENTARES SOBRE O PERFIL DAS/OS DONAS/OS DE CASA POTENCIALMENTE ELEGÍVEIS À CONTRIBUIÇÃO SOBRE 5%

4.1) Qual escolaridade das **pessoas** discriminadas por sexo (feminino e masculino), a partir de 16 anos, que não possuíam renda pessoal no próprio nome, pertencentes a famílias de até dois salários mínimos e que estavam com o cadastro atualizado em março de 2014 por UF?

4.2) **Qual a origem da renda familiar – nos casos de até dois salários mínimos** – (discriminada por tipo de trabalho, ajuda, etc) presente nas famílias de **mulheres** sem renda pessoal no próprio nome, a partir de 16 anos, e que estavam com o cadastro atualizado em março de 2014 em termos absolutos e percentuais por UF?

4.3) **Qual a origem da renda familiar – nos casos de até dois salários mínimos** – (discriminada por tipo de trabalho, ajuda, etc) presente nas famílias de **homens** sem renda pessoal no próprio nome e que estavam com o cadastro atualizado em março de 2014 em termos absolutos e percentuais por UF?

Considera-se que os dados acima elencados trarão grande contribuição para o estudo em comento. Todavia, pede-se que também sejam disponibilizados à pesquisadora documentos produzidos pela SENARC que contribuam para o trabalho em comento.

Nestes termos, pede-se deferimento para acesso às informações solicitadas disponíveis no CadÚnico e possíveis documentos ou estudos técnicos do MDS sobre as donas de casa de baixa renda.

Respeitosamente,

Talita Teobaldo Cintra Cordeiro

Mestranda em Política Social/ Matrícula UnB: 130062251

Assistente Social / CRESS 8ª Região 3448

ttcintra@gmail.com / (61) XXXX-XXXX / XXXX-XXXX

APÊNDICE U – Segundo requerimento ao MDS de solicitação de dados do CadÚnico

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS - IH
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL – SER
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL – PPGPS**

BRASÍLIA, 30 DE OUTUBRO DE 2014.

CARTA DA PESQUISADORA

**PREZADA SRA. JOANA MOSTAFA,
(DIRETORA DO DEPARTAMENTO DO CADASTRO ÚNICO DO
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME)**

Eu, **Talita Teobaldo Cintra Cordeiro**, mestranda da Universidade de Brasília – UnB, Matrícula: 130062251, Analista do Seguro Social com Formação em Serviço Social, Matrícula: 1706256, lotada na Agência da Previdência Social de Taguatinga da Gerência Executiva do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) no Distrito Federal, atualmente licenciada para elaboração de dissertação de mestrado, venho solicitar à V. S^a. apoio para a realização da seguinte pesquisa: **“A PREVIDÊNCIA SOCIAL SOB A ÓTICA DE GÊNERO NOS ANOS 1988 A 2014: ANÁLISE DA PROTEÇÃO SOCIAL PARA MULHERES DONAS DE CASA DE BAIXA RENDA”**.

O objetivo da minha pesquisa é analisar as conquistas e os limites dos direitos das mulheres no acesso à previdência social após a Constituição Federal de 1988 até a atualidade com foco especial na situação das mulheres donas de casa de famílias de baixa renda com vistas à compreensão do alcance deste direito. Essa pesquisa foi motivada, sobretudo, pelo contexto recente de operacionalização pelo INSS da validação manual dos recolhimentos dos segurados facultativos de baixa renda. Sabe-se que a partir da Lei 12.470, de 31 de agosto de 2011, foi reduzida para 5% a alíquota de contribuição do segurado facultativo sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente a família de baixa renda. Isto é, volta-se para aqueles cujas famílias estejam inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal com renda mensal familiar de até 2 (dois) salários mínimos.

É sabido que o INSS não dispõe atualmente de um levantamento nacional sobre o acesso dos segurados facultativos de baixa renda à previdência social. O fato de as validações dos recolhimentos previdenciários estarem sendo feitas manualmente pelo Instituto devido a não conclusão, pela Dataprev, da funcionalidade de batimento automático dos recolhimentos com o Cadastro Único tem dificultado a obtenção de dados estatísticos nacionais. Por essa razão, espera-se com essa pesquisa traçar o panorama da repercussão da Lei 12.470/2011 para os direitos das mulheres compreendendo o período de outubro de 2011 a março de 2014. Para tanto, está sendo solicitada coleta de dados junto a este Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), além dos pedidos já efetuados junto ao INSS e Ministério da Previdência Social.

Ressalta-se que a pesquisadora já havia feito contato anterior com o MDS, ocasião em que obteve por e-mail, em 25/07/2014, a seguinte orientação de V^a. S^a, a saber:

“Como disposto no art. 11 da Portaria MDS nº 10/2012, a Senarc/MDS pode ceder dados do Cadastro Único – discricionariamente, após análise da documentação - a pesquisadores e instituições de ensino mediante apresentação de solicitação formal na qual conste:

- Projeto de pesquisa que abranja: justificativa da necessidade de acesso aos dados identificados do Cadastro Único para a realização do estudo ou pesquisa; indicação das variáveis existentes na base de dados do Cadastro Único que serão utilizadas na pesquisa, escolhidas com base no Dicionário de Variáveis (anexo); informação da referência temporal a ser considerada para a geração dos dados e sobre o formato em que os dados devem ser disponibilizados (arquivo TXT, CSV etc).
- Termo de Responsabilidade e Termo de Compromisso de Manutenção de Sigilo assinado, conforme modelos constantes do Anexo III e IV da Portaria MDS nº 10/2012.
- Carta de apresentação que comprove sua vinculação à instituição de ensino ou pesquisa, assinada pelo orientador acadêmico ou responsável pela instituição”.

Entretanto, no dia 31/07/2014, obtive retorno de servidor do vosso gabinete, que mencionou sobre a impossibilidade momentânea de fornecimento de informações aos pesquisadores, conforme descrição abaixo:

“Houve um equívoco no envio do e-mail anterior pelo qual pedimos desculpas, pois estamos realizando consulta para harmonizar a legislação de acesso aos dados do Cadastro Único e a Lei de Acesso à Informação e pedimos a compreensão dos pesquisadores quanto ao não envio de microdados do Cadastro Único para Programas Sociais nesse período. Nesse sentido, apresento ferramentas em que você pode acessar informações qualitativas e quantitativas sobre o Cadastro Único e o Programa Bolsa Família.

- Relatório de Informações Sociais
(<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/index.php>);
- Relatório de Informações do Plano Brasil Sem Miséria
(<http://www.brasilsemiseria.gov.br/gestao-e-acompanhamento>);
- Matriz de Informação Social
(<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/mi2007/home/login.php>).
- RI Bolsa Família e Cadastro Único
(<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/index.php>)
- Tabulador de Informações do Cadastro Único
(http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/cecad/sobre_tabcad.php)”.

Todavia, considerando que a pesquisadora já havia tomado as providências para entregar os documentos indicados por V^a. S^a, foi entregue pessoalmente, em 31/07/2014, a servidor de vosso Gabinete o meu pedido de requerimento com todos arquivos que haviam sido citados como necessários para a obtenção das informações. Essa medida foi adotada na expectativa de que em ocasião oportuna os dados solicitados pudessem ser fornecidos. Todavia, até o presente momento o MDS não ofereceu retorno às minhas solicitações, razão pela qual optei por registrar no E-sic este pedido de obtenção de dados do CadÚnico.

Informo, todavia, que foram feitas consultas aos sistemas do MDS que me foram sugeridos para alcance de dados do CadÚnico. Porém, a inabilidade na utilização destes sistemas e a maneira como as informações encontram-se organizadas não me trouxeram segurança de que eu havia conseguido obter com fidedignidade as informações desejadas. Outra dificuldade se deve ao fato de que almejo obter informações sobre pessoas com dados atualizados no Cadastro Único, informação essa que não consegui identificar nas opções de filtragem das informações.

Diante do exposto, considerando o prazo decorrido, as informações já obtidas junto ao INSS e as dúvidas que emergiram nessa fase de pesquisa, venho por meio deste requerimento fazer uma nova solicitação de informação, que se encontra redimensionada em relação ao pedido feito anteriormente.

De acordo com a Lei °. 12.470/2011, os/as donos/as de casa poderão contribuir sobre 5% do salário mínimo desde que atendam aos seguintes requisitos:

“Art. 1º. Os arts. 21 e 24 da Lei nº. 8.212, de 24 de julho de 1991, passam a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 21.

§ 2º. No caso de opção pela exclusão do direito ao benefício de aposentadoria por tempo de contribuição, a alíquota de contribuição incidente sobre o limite mínimo mensal do salário de contribuição será de:

[...] II - 5% (cinco por cento):

[...] b) do segurado facultativo sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente a família de baixa renda.

§ 4º Considera-se de baixa renda, para os fins do disposto na alínea b do inciso II do § 2º deste artigo, a família inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico cuja renda mensal seja de até 2 (dois) salários mínimos.” (NR)

Além do que consta na Lei 12.470/2011, o MDS emitiu comunicado aos Centros de Referências de Assistência Social e Centros de Referência Especializados de Assistência Social, que foi divulgado no INSS sob a forma de memorando-circular em 12/12/2013. Este documento esclarecia, entre outras coisas, necessidade de os/as donos/as de casa manterem os dados atualizados a cada dois anos para fazerem jus ao direito de contribuir sobre 5% do salário mínimo para a previdência social. Diante dos critérios para pagamento sobre a alíquota reduzida, esta pesquisa tem por objetivo específico levantar a demanda potencial de contribuintes segurados facultativos de baixa renda no país. Assim, a obtenção de dados do Cadastro Único corresponde a uma contribuição importante que o MDS poderia dar a este estudo³¹⁰.

Entretanto, considerando a existência de indeferimentos no INSS de pedidos de validação de recolhimentos dos/as segurados/as facultativos/as de baixa renda por existência de renda pessoal no próprio nome do/a dono/a de casa e/ou por falta de atualização dos dados no Cadastro Único, entre outros motivos, solicitar-se-á informações que visam também a compreensão dessa realidade.

Requeiro, portanto, à Vª. Sª, os bons préstimos no sentido obter informações que auxiliarão na análise das conquistas e entraves no acesso das mulheres donas de casa à previdência social, sobretudo considerando que esses dados serão comparados com as informações obtidas junto ao INSS e MPS.

³¹⁰ Ressalta-se que as informações obtidas por institutos de pesquisa no país não reúnem cumulativamente todos os critérios exigidos para contribuição dos/as segurados/as facultativos sobre a alíquota reduzida.

Informações solicitadas para análise da previdência social sob a ótica de gênero no Brasil

Bloco 1 – Levantamentos estatísticos

Observação: Solicita-se, se possível, que o retorno destas informações solicitadas sejam encaminhadas à pesquisadora por planilhas não bloqueadas na versão Microsoft Modelo Excel 97-2003, visando facilitar a tabulação dos dados.

- 1) Quantitativo de famílias no país com **renda total familiar de até 2 salários mínimos** por unidade da federação (na posição do mês da consulta feita pelo MDS);
- 2) Quantitativo de famílias no país com **renda total familiar de até 2 salários mínimos** por unidade da federação **que se encontram com os dados atualizados no Cadastro Único** (na posição do mês da consulta feita pelo MDS);
- 3) Quantitativo de **pessoas (por sexo) a partir de 16 anos** que não possuem nenhuma renda pessoal, declarada no próprio nome (partindo do pressuposto de que para o INSS qualquer valor monetário identificado no nome da mulher é considerado renda), e que vivam em famílias com renda familiar total de até dois salários mínimos por unidade da federação (na posição do mês da consulta feita pelo MDS);
- 4) Quantitativo de **pessoas (por sexo) a partir de 16 anos** que não possuem nenhuma renda pessoal, declarada no próprio nome (partindo do pressuposto de que para o INSS qualquer valor monetário identificado no nome da mulher é considerado renda), que vivam em famílias com renda familiar total de até dois salários mínimos por unidade da federação e **que se encontram com os dados atualizados no Cadastro Único** (na posição do mês da consulta feita pelo MDS);
- 5) Quantitativo de **pessoas (por sexo) a partir de 18 anos** que não possuem nenhuma renda pessoal, declarada no próprio nome (partindo do pressuposto de que para o INSS qualquer valor monetário identificado no nome da mulher é considerado renda), e que vivam em famílias com renda familiar total de até dois salários mínimos por unidade da federação (na posição do mês da consulta feita pelo MDS);
- 6) Quantitativo de **pessoas (por sexo) a partir de 18 anos** que não possuem nenhuma renda pessoal, declarada no próprio nome (partindo do pressuposto de que para o INSS qualquer valor monetário identificado no nome da mulher é considerado renda), que vivam em famílias com renda familiar total de até dois salários mínimos por unidade da federação e **que se encontram com os dados atualizados no Cadastro Único** (na posição do mês da consulta feita pelo MDS);
- 7) **Detalhamento do tipo de renda pessoal declarada no nome de pessoas (por sexo) a partir de 16 anos** que vivem em famílias com renda total de até dois salários mínimos por unidade da federação (na posição do mês da consulta feita pelo MDS);
- 8) **Detalhamento do tipo de renda pessoal declarada no nome de pessoas (por sexo) a partir de 16 anos** que vivem em famílias com renda total de até dois salários mínimos por unidade da federação e **que possuem os dados atualizados no Cadastro Único** (na posição do mês da consulta feita pelo MDS);

9) **Detalhamento do tipo de renda pessoal declarada no nome de pessoas (por sexo) a partir de 18 anos** que vivem em famílias com renda total de até dois salários mínimos por unidade da federação (na posição do mês da consulta feita pelo MDS);

10) **Detalhamento do tipo de renda pessoal declarada no nome de pessoas (por sexo) a partir de 18 anos** que vivem em famílias com renda total de até dois salários mínimos por unidade da federação e **que possuem os dados atualizados no Cadastro Único** (na posição do mês da consulta feita pelo MDS);

11) Evolução do quantitativo de **pessoas (por sexo) que foram pela inseridas** no Cadastro Único no período de 2001 a 2014 ano a ano por unidade da federação (na posição do mês da consulta feita pelo MDS);

12) Evolução do quantitativo de **pessoas (por sexo) que tiveram o cadastro atualizado** no Cadastro Único no período de 2001 a 2014 ano a ano por unidade da federação (na posição do mês da consulta feita pelo MDS).

Bloco 2 – Informações complementares

13) Pede-se informações sobre como se dá a diferenciação no Cadastro Único entre o registro da renda pessoal declarada em nome de um usuário e o registro de auxílios assistenciais de natureza eventual e do Bolsa Família recebidos pelo usuário. Esta pergunta se deve ao fato de que se uma renda proveniente de Bolsa Família for incluída como renda pessoal do requerente no Cadastro Único haverá invalidação de recolhimentos dos segurados facultativos de baixa renda;

14) Solicita-se maiores explicações sobre a duração do prazo entre o pedido feito pelo usuário de inscrição no Cadastro Único até a conclusão efetiva de seu cadastro. Para isto, pede-se informações detalhadas sobre todo o fluxo operacional e de atendimento envolvido neste procedimento;

15) Pede-se informações sobre como se deu a participação do MDS no processo de construção e aprovação da Lei 12.470, de 31 de agosto de 2011 no que tange aos direitos dos/as donos/as de casa contribuírem sobre a alíquota reduzida de 5% do salário mínimo para o INSS;

16) Solicita-se informações sobre as dificuldades do MDS para em conjunto com o INSS efetivarem a criação de um sistema de batimento automático dos recolhimentos dos segurados facultativos de baixa renda com os dados do Cadastro Único.

A colaboração com a pesquisa não trará riscos aos que dela participarem, uma vez que a obtenção dos dados possui fins científicos de análise da proteção social para mulheres donas de casa de baixa renda e não de fiscalização do trabalho dos setores ou servidores do MDS. Todavia, a colaboração na pesquisa favorecerá a obtenção de um panorama dos avanços e entraves aos direitos das mulheres à previdência, especialmente daquelas em situação de baixa renda. Conseqüentemente, auxiliará na proposição de sugestões para o aprimoramento da operacionalização dos direitos trazidos pela Lei 12.470/2011.

Convém ressaltar que a pesquisadora encaminhará correspondência e e-mail com pedido semelhante à Secretaria de Políticas de Previdência Social do Ministério da Previdência Social a fim de formalizar por outros meios esta solicitação de obtenção de dados para a pesquisa. Além

disso, essa medida objetiva que este pedido chegue ao conhecimento dos interessados com maior brevidade. Optou-se por efetuar solicitação de igual teor pela Lei de Acesso à Informação (Lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011) visando reforçar o requerimento de colaboração da referida instituição a esta pesquisa e obter respaldo legal/oficial referente à formalização da solicitação, utilização e divulgação dos dados da pesquisa³¹¹. Além disso, acredita-se que possíveis falhas no recebimento da correspondência a ser enviada por carta e por e-mail poderão ser contornadas com este registro pelo E-sic.

No tocante às atribuições a mim conferidas como pesquisadora, mantereí o sigilo dos documentos ou informações que forem legalmente consideradas sigilosas, mas que porventura eu tenha acesso por força de minhas atribuições, abstenho-me de revelá-los ou divulgá-los, sob pena de incorrer nas sanções civis e penais decorrentes de eventual divulgação.

A pesquisadora se coloca à disposição em caso de dúvidas seja por e-mail ou por contato telefônico: (61) 9223-1259 ou 3021-2150.

Desde já, agradeço pela atenção de V^a. S^a. e espero contar com o vosso apoio.

RESPEITOSAMENTE,

Talita Teobaldo Cintra Cordeiro

Mestranda em Política Social/ Matrícula UnB: 130062251

Assistente Social / CRESS 8ª Região 3448

ttcintra@gmail.com / (61) xxxx-xxxx / xxxx-xxxxx

³¹¹ Faz-se oportuno dizer que a pesquisadora almeja informações que possam ser obtidas sem custos financeiros para o MDS, uma vez que a mesma não dispõe de fonte externa de financiamento para a pesquisa e consequentemente não teria condições de oferecer ressarcimento ao órgão.

ANEXO A – Parecer favorável da DCCI para coleta de dados no INSS



**01.500.401 – DIVISÃO DE CADASTRO DO CONTRIBUINTE INDIVIDUAL, em
08/09/2014.**

Ref.: Requerimento (SIPPS nº384.443.619)
Int.: Talita Teobaldo Cintra Cordeiro
Ass.: Autorização de consulta a dados e documentos institucionais e apoio à pesquisa –
Dissertação de mestrado

1. Trata-se de pedido de autorização de acesso a documentos e informações institucionais relacionados aos segurados Facultativo Baixa Renda-FBR com objetivo de elaboração de dissertação de mestrado.
2. Considerando que a interessada faz parte do quadro de servidores do Instituto como Analista do Seguro Social – Assistente Social sob matrícula 1706256, estando submetida ao Código de Ética do Servidor Público e à Lei 8.112/1990, devendo cumprir todos os direitos e deveres contidos nestas normas, somos pela autorização de acesso aos documentos e informações dos segurados FBR.
3. Devem ser disponibilizados todos os formulários de validação das contribuições e métodos de controle da demanda do FBR dos Serviço/Seção de Administração de Informações de Segurados -SAIS para a servidora Talita Teobaldo Cintra Cordeiro. Na dissertação, os dados de tais documentos não podem indicar a pessoa que foi avaliada.
3. Caso entenda necessário, poderá ter acesso ao CECAD (com o preenchimento do formulário em anexo, envio físico ao 01.500.401 e digitalizado à dcc@inss.gov.br) e aos materiais disponíveis em nossa intranet que tratam do FBR (com exceção do Roteiro de Orientação para verificar os dados do filiado Facultativo Baixa Renda no anexo I do Memorando Circular nº26 de 07/08/2014, pois trata-se de orientação interna de manuseio de sistema).
4. Solicitamos que, concluída a tese, a mesma seja disponibilizada para este Instituto.
5. Encaminhe-se Diretoria de Benefícios 01.500 para ciência.

JANAINA DOS SANTOS DE QUEIROZ
Coordenadora Geral de Administração e Informações de Segurados - Substituta

ANEXO B – Autorização da DIRBEN para realização de pesquisa no INSS

DIRETORIA DE BENEFÍCIOS-01.500, em 16 de setembro de 2014.

Ref.: Requerimento (SIPPS 384.443.619)
Int.: Talita Teobaldo Cintra Cordeiro
Ass.: Autorização de consulta a dados e documentos institucionais e apoio à pesquisa –
Dissertação de mestrado

1. Ciente e de acordo com a realização da pesquisa, na forma requerida.
2. Restituir à Coordenação-Geral de administração de Informações de Segurados – 01.500.4, par acompanhamento.


VLADIMIR GOBBI JUNIOR
Diretor de Benefícios
Substituto