

XXXII Encontro Anual da ANPOCS
GT 37 Sociologia e Direito: Explorando as Interseções

A mulher na legislação previdenciária pré e pós Constituição de 1988*

Jane Marchi Madureira (UFABC)

Sidney Jard da Silva (UFABC)

Caxambu, MG
Outubro de 2008

* Gostaríamos de externar nossos agradecimentos a Deise Recoaro pelos comentários, críticas e sugestões para a conclusão deste artigo.

Introdução

Nas últimas duas décadas, os crescentes gastos com os sistemas de seguridade social pressionaram vários países do mundo a repensarem os seus modelos públicos de previdência social e a promoverem estratégias de ajuste baseadas em modelos privados de capitalização individual (Coelho, 2003; Mesa-Lago 2007, Silva et alii, 1998).¹

Na América Latina, o Chile foi pioneiro na substituição do sistema público de repartição por um sistema privado de capitalização já no início da década de 1980. A experiência chilena foi seguida por diversos países da região, entre os quais se destacam: Bolívia (1997), México (1997), El Salvador (1998), Nicarágua (2001) e República Dominicana (2001).

Reformas menos radicais, orientadas para a construção de um sistema misto de previdência (público e privado), foram adotadas no Peru (1993), Argentina (1994), Colômbia (1994), Uruguai (1996) e Costa Rica (2001). A maioria delas convergiu para a retração dos programas públicos e a expansão da previdência privada.

Entre as economias latino-americanas mais expressivas, o Brasil foi o único país a não introduzir um componente privado compulsório em seu sistema previdenciário. A experiência brasileira limitou-se a um ajuste paramétrico do sistema, com foco na eliminação das aposentadorias especiais, substituição do tempo de serviço por tempo de contribuição e a implantação de novas fórmulas para o cálculo dos benefícios (Melo, 1998; Silva, 2007; e Stephanes, 1999).

Não obstante a rica literatura sobre os modelos previdenciários que emergiram na América Latina nas últimas duas décadas do século XX, ainda são relativamente

¹ Os regimes de capitalização vinculam o valor dos benefícios ao montante de contribuições realizadas - cada trabalhador constitui um fundo (acumulado durante toda a vida laboral), que assegurará os recursos necessários para custear as próprias aposentadorias e pensões. No sistema público de previdência social, a força de trabalho ativa financia a aposentadoria dos inativos, sem acúmulo de reservas. No primeiro, o risco é individual e diferenciado por sexo, enquanto no segundo o risco é dividido por todos os segurados sem distinção de sexo. Para maiores informações Vide Uthoff (1995) e Mesa-Lago (1996).

escassos os trabalhos que tratem dos efeitos diferenciados das reformas sobre grupos específicos da população.

O presente artigo tem como objetivo preencher parte desta lacuna na produção acadêmica por intermédio da análise da evolução da condição feminina na legislação previdenciária brasileira no período anterior e posterior à promulgação da Constituição de 1988. Neste caso cumpre observar que ajustes incrementais com foco na restrição dos benefícios, tal como foram implementados no Brasil, têm impacto diferenciado sobre os sexos.

O trabalho está dividido em quatro partes: na primeira, analisamos os argumentos contrários e favoráveis às regras de elegibilidade por gênero; na segunda, descrevemos o processo de expansão da previdência social no Brasil, com ênfase no tratamento dado à mulher na legislação previdenciária; na terceira, discutimos a universalização dos direitos previdenciários na Constituição de 1988; finalmente, na quarta parte, apresentamos as principais mudanças ou propostas de mudanças apresentadas no período recente.

Argumentos favoráveis à elegibilidade por gênero

Segundo Barsted (1994), a legislação brasileira tem buscado assegurar os direitos pautando-se pela igualdade entre os sexos, mas, em decorrência das singularidades da condição feminina, foram estabelecidas algumas regras específicas. Nesse sentido, os constituintes de 1988 estabeleceram a licença maternidade de 120 dias, sem prejuízo do emprego e do salário; proteção do trabalho, mediante incentivos; proibição de diferença de salários, de diferença de funções e de critérios de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil.

Devido às dificuldades em garantir o cumprimento de tais preceitos constitucionais, as mulheres obtiveram outras conquistas como: a estabilidade da gestante por seis meses após o término da licença-maternidade, garantia do emprego do pai até 90 dias após o parto, ampliação do horário de amamentação, auxílio-creche e pré-escolar etc.

No que se refere aos direitos previdenciários, Deud e Malvar (1993) observam que a vantagem proporcionada às mulheres de aposentar mais cedo em relação ao homem – pelas singularidades apresentadas e pelos prejuízos decorrentes da inserção em um mercado de trabalho precário - seria relativa, pois a maioria das mulheres estaria recebendo aposentadorias por idade e não por tempo de serviço, o que indicaria que os benefícios teriam um valor menor.²

Uma constatação semelhante pode ser observada em Botelho (1994) que entende ser o contribuinte de menor renda aquele que recebe um número proporcionalmente maior de aposentadorias por idade ou invalidez, ao passo que as faixas mais elevadas de renda respondem pela maior incidência de aposentadoria por tempo de serviço/contribuição e especial. A renda média em benefício pago para uma pessoa que se aposenta por tempo de contribuição é quase quatro vezes maior do que aquela média do valor obtido pelo segurado que se aposenta por idade. Decorre daí que seriam, sobretudo, os contribuintes do sexo masculino, cuja renda é mais elevada que se beneficiariam deles.

Matijascic (2002) apresenta dados que confirmam a inserção desfavorável da mulher na previdência social brasileira. A participação feminina nas aposentadorias por tempo de serviço representou apenas 21% do total, no ano de 1997. As mulheres recebem uma quantidade mais elevada de benefícios por idade e assistenciais, o que indica condições precárias e desfavoráveis no mercado de trabalho.

Em síntese, a corrente favorável às regras de elegibilidade por gênero defende que: por estarem concentradas em faixas com os piores rendimentos no mercado de trabalho e nem sempre conseguirem comprovar o tempo de serviço ou contribuição, as mulheres acabam contando mais com benefícios reduzidos, como os decorrentes das aposentadorias por idade, e inferiores aos percebidos pelos segurados do sexo masculino.

² Dados do MPAS (1998) revelam que as aposentadorias por tempo de serviço, no geral, são concedidas a pessoas com empregos mais estáveis e com poder aquisitivo mais elevado, pois a clientela de baixa renda possui empregos temporários e precários e não consegue comprovar o período de contribuição.

Nessa perspectiva, não faria sentido equiparar o limite de idade para a aposentadoria entre homens e mulheres, pois as conseqüências sociais de medidas dessa natureza seriam imprevisíveis, sobretudo no que diz respeito aos segmentos mais vulneráveis da população (Tavares, 2003).

Argumentos contrários à elegibilidade por gênero

A proposta de adoção do “princípio de idade mínima crescente” e a redução do diferencial constitucional entre homens e mulheres para o acesso à aposentadoria é ainda hoje um dos pontos mais polêmicos da agenda política brasileira. A possibilidade de as mulheres se aposentarem cinco anos mais cedo do que os homens associada a maior expectativa de sobrevida feminina elevam a duração do período em que a segurada usufrui seus benefícios (Giambiagi, 2002). Nessa perspectiva, adotar regras mais favoráveis de acesso aos benefícios para as mulheres, onera o Estado e não é justificável do ponto de vista fiscal e atuarial.

Segundo Camarano (2000), não existe, no Brasil, a percepção da aposentadoria como um benefício para repor a perda da capacidade de sustento por meio da atividade laboral. Segundo a autora, a maioria dos aposentados por tempo de serviço ou contribuição volta à ativa pelo fato de ter se aposentado precocemente. Com o seu retorno ao mercado de trabalho, o segurado ocupa o lugar de um jovem diminuindo a quantidade de contribuintes, pois em sua condição de aposentado ele não precisa se filiar novamente à previdência social. Neste caso, a mulher poderia se beneficiar ainda mais, levando em conta que ela pode se aposentar com menos anos de contribuição e com menor idade.

Autores como Além e Giambiagi (1997) são igualmente críticos em relação à manutenção das diferenças de idade para a concessão de aposentadorias entre mulheres urbanas e rurais, e chamam atenção para a ausência de fundamentação estatística e de diferenças nos padrões referentes às taxa de atividade entre os segurados para sustentar a regra vigente.

Para esses autores a diferença relacionada aos critérios de idade entre homens e mulheres para a aposentadoria também não pode ser justificada em função da maternidade, haja vista que o usufruto deste benefício acontece em uma época da vida “na qual os filhos há muito tempo deixaram de representar um ônus físico”.

Em suma, os autores contrários às regras de elegibilidade por gênero argumentam que as mulheres urbanas e rurais se apropriam injustamente por um período de tempo maior que os homens dos benefícios previdenciários, devido ao direito de se aposentarem mais cedo e a maior expectativa de vida.

Feita esta breve revisão da literatura sobre o tema e exposto o problema de forma bastante sucinta, as próximas seções deste trabalho têm como objetivo traçar a evolução histórica das regras de elegibilidade por gênero na legislação previdenciária brasileira, com particular ênfase para os períodos pré e pós Constituição de 1988.

A condição feminina na Legislação Previdenciária Pré Constituição

O Decreto-Lei 4.682/23, conhecido como Lei Eloy Chaves, marca o início da regulamentação da proteção social no Brasil, em especial, a concessão de benefícios previdenciários aos trabalhadores e as suas respectivas famílias, em caso de doença, incapacidade, velhice e morte.

Como em outros países latino americanos, as primeiras iniciativas de proteção social no Brasil privilegiaram a expansão vertical do sistema previdenciário (riscos cobertos) em detrimento de sua expansão horizontal (população coberta).

Esse modelo de expansão procurou atender as demandas dos grupos mais organizados da sociedade, os quais utilizaram seu poder de pressão (econômico e/ou político) para garantir o incremento dos benefícios oferecidos pelos programas de proteção social existentes em oposição à centralização do sistema previdenciário (Mesa-Lago, 1977).

Não por acaso, quase meio século se passou entre a concessão de benefícios previdenciários para os trabalhadores das ferrovias, em 1923, e a inclusão das trabalhadoras domésticas no sistema previdenciário brasileiro, em 1972. Conforme

observa Cohn (1980), não apenas os primeiros benefícios surgiram nas categorias onde os trabalhadores possuíam maior poder de pressão, mas a própria ordem cronológica de expansão dos direitos previdenciários privilegiou a cobertura dos trabalhadores mais organizados (Quadro I).

Quadro I
Expansão do Sistema Previdenciário Brasileiro
(Principais Categorias)

Ano	Legislação	Categoria
1923	Decreto nº 4.682	Ferrovários
1926	Lei nº 5.109	Portuários e Marítimos
1928	Lei nº 5.485	Telegrafistas e Radialistas
1930	Decreto nº 19.497	Empregados dos serviços de força, luz e bondes
1931	Decreto nº 20.465	Empregados dos demais serviços públicos (urbanitários)
1932	Mudança na Lei Eloy Chaves (para incluir categoria)	Trabalhadores das empresas de mineração
1933	Decreto 22.872	Marítimos
	Mudança na Lei Eloy Chaves (para incluir categoria)	Trabalhadores das empresas de transportes aéreos
1934	Decreto 24.272	Comerciários
	Decreto 24.274	Trabalhadores em Trapiches e Armazéns
	Decreto 24.275	Operários Estivadores
	Decreto 24.615	Bancários
1936	Lei 367	Industriários
1938	Decreto-Lei 288	Servidores do Estado
	Decreto-Lei 651	Empregados em Transportes e Cargas
1939	Decreto-Lei 1.142	Condutores de Veículos
1971	Lei Complementar 11 (PRO-RURAL)	Trabalhador Rural
1972	Lei nº 5.859	Empregados Domésticos

Fonte: Brasil, AEPS/1999.

No primeiro período Getulista, a previdência passa por uma importante transformação. Ao assumir a coordenação de um modelo econômico desenvolvimentista e intervencionista, o Estado determina a elaboração de um sistema

previdenciário baseado na organização dos trabalhadores em institutos específicos, conhecidos como Institutos de Aposentadorias e Pensões (Draibe, Guimarães e Azeredo, 1991).

Contudo, em relação à situação feminina, a década de 30 não apresenta mudanças significativas. As linhas gerais do regulamento anterior são mantidas, não abordando de forma focalizada a questão de gênero. Em princípio, a mulher é contemplada juntamente com o homem pela norma jurídica que prevê a proteção social do segurado, sem distinção de sexo. Mas na prática, sua entrada no sistema previdenciário continua a ser como dependente.³

Na década seguinte, o Decreto-Lei nº 5.452/43 aprova a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). O texto da época não apresenta mudanças significativas no âmbito dos direitos previdenciários. Entretanto, traz avanços importantes no âmbito trabalhista. No que tange a questão de gênero, apresenta um capítulo inteiro destinado à proteção do trabalho feminino, destacando a igualdade de direitos entre homens e mulheres.

A CLT também apresenta uma prescrição importante na seção V, que dispõe sobre a “Proteção à Maternidade”. Nela, os artigos estabelecem o direito ao afastamento da empregada do seu trabalho, com remuneração integral e sem prejuízo da função exercida, sob pena de multa por parte da empresa que descumprir os dispositivos legais. E mais: repouso nas duas semanas anteriores e posteriores ao parto e descansos especiais durante a jornada de trabalho para amamentar o filho, além de disposições de espaços adequados para o cuidado com as crianças.⁴

De um modo geral, no período que antecedeu ao final do Estado Novo e a instituição de um sistema democrático constitucional, poucos projetos de alterações do sistema de previdência social foram implantados. Em 1946, a Lei Orgânica é proposta,

³ O Decreto-Lei nº 20.465 de 1931, por exemplo, que estende o regime previdenciário aos empregados das empresas de serviços públicos, do mesmo modo que a Lei Eloy Chaves, apenas aborda a questão de gênero em disposições sobre pensão.

⁴ Vide artigo 391 a 401 do texto original da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT).

mas consegue aprovação apenas em 1960, depois de cinco reformulações substanciais e muitas emendas (Cohn, 1980, Malloy, 1986).⁵

Em relação ao enfoque de gênero, a explicação prática para pressupor igualdade de tratamento pode ser visualizada na interpretação dos diversos regulamentos expedidos no período em análise. Outros como o Decreto nº 34.586/53, capítulo II, artigo 2º, sobre a fusão de Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs), são mais explícitos:

São segurados obrigatórios do Instituto quaisquer profissionais maiores de quatorze anos de idade, sem distinção de sexo e nacionalidade, que prestou serviço remunerado de natureza não eventual (...)

Um benefício importante proporcionado pela previdência diz respeito ao auxílio-natalidade, observado no artigo 103, do primeiro capítulo do título IV do Decreto 34.586/53. No entanto, cumpre observar que o acesso ao referido benefício é destinado à segurada gestante ou ao segurado, de modo que a concessão a um dos segurados exclui o outro, tal como expressa o artigo 130 do referido decreto: “Se ambos os pais forem segurados conceder-se-á um auxílio único”.

Assim, pela evolução histórica da previdência social, é possível perceber que na legislação previdenciária brasileira as discriminações mais notórias por gênero, previstas pelo menos até o início dos anos 60, decorrem basicamente das normas vinculadas aos regulamentos sobre pensão, em que a mulher aparece como dependente financeiramente do pai, marido ou filho.

A elegibilidade por gênero

Em 1960, com a implantação de um parque industrial integrado e o início da incorporação feminina no mercado de trabalho, começam também as primeiras

⁵ Segundo Malloy (1986), no pós-46, ainda que gradualmente, através de uma legislação pontual, uma série de medidas é adotada, ampliando a quantidade e o valor dos benefícios dos segurados e/ou de seus dependentes.

especificações previdenciárias com diferenciações favoráveis ao gênero feminino. Exemplo disso pode ser observado no artigo 30 contemplado no capítulo que aborda a aposentadoria por velhice, da Lei 3.807, mais conhecida como Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS):

A aposentadoria por velhice será concedida ao segurado que, após haver realizado 60 (sessenta) contribuições mensais, completar 65 (sessenta e cinco) ou mais anos de idade, quando do sexo masculino, e 60 (sessenta) anos de idade, quando do feminino, e consistirá numa renda mensal calculada na forma do § 4º do art. 27.

O preceito em questão estipula o valor da renda mensal, no caso da aposentadoria por invalidez, em 70% do “salário de benefício”, acrescido de 1% do montante relativo ao salário para cada ano (ou grupo de doze meses) de contribuição, até o limite de 30%. Os parágrafos 2º e 3º do mesmo artigo reafirmaram as distinções com respeito aos critérios de elegibilidade, taxa de reposição e idade para a concessão de benefícios no que se refere à aposentadoria compulsória (70 anos, homem; 65 anos, mulher) e à conversão do auxílio doença e aposentaria por invalidez em aposentadoria por velhice.

O artigo 32 (Lei nº 3.807/60, Capítulo VI) não faz distinção de gênero ao tratar de aposentadoria por tempo de serviço, o que sugere a concessão de 80% do salário de benefício (com adicionais a cada ano de contribuição até o máximo de 20%) para homens e mulheres com 30 anos completos de tempo de serviço. Para aqueles que contarem com 35 anos de serviços, o valor é integral.⁶

Com relação ao auxílio-natalidade, o artigo 22 do capítulo I da LOPS o aborda como direito apenas dos segurados, excluindo do benefício os dependentes. Esse fato, reafirmado pelo artigo 33 do capítulo VII, indica que o benefício é destinado a uma única pessoa da família envolvida com a gestação.

⁶ O parágrafo primeiro condiciona o benefício a um limite de idade de 55 anos, o qual foi suprimido pela LEI Nº 4.130/62.

No ano de 1966, o Decreto-Lei Nº 66, que altera as disposições da LOPS, passa a considerar como dependente a mulher que convive maritalmente com um homem, desde que a união conjugal provenha de anuência religiosa, pois este rito, nos termos do artigo 3º, tem efeito civil.

Em 1967, segundo Gonçalves (1980), a Constituição atribui à mulher a aposentadoria com salário integral aos trinta anos de serviço, apesar das reivindicações do tempo de serviço para 25 anos. O que, por sua vez, não se revela incongruente com a igualdade de tratamento, se consideradas as peculiaridades da natureza feminina, tais como maternidade e atribuições domésticas que a impõe à dupla jornada de trabalho.

Na década de 70, as políticas sociais têm prioridade nas estratégias de governo. Aos poucos o processo de universalização de direitos vai se concretizando, através da expansão às categorias marginalizadas. Em 1971, os seguros de acidentes de trabalho são integrados ao INPS e a Previdência Social é estendida aos trabalhadores rurais. Em 1972 também são incorporados os empregados domésticos. No ano seguinte, conforme Stephanes (1998):

(...) os maiores de 70 anos e os inválidos que não possuíam cobertura previdenciária passaram a ter direito, independentemente de contribuição, a uma renda mensal vitalícia, prestação tipicamente assistencial. Os trabalhadores temporários das empresas foram incorporados ao sistema previdenciário em 1974. Foram criados o salário-maternidade, o amparo aos empregados domésticos e os benefícios de acidentes do trabalho foram estendidos aos empregados rurais. O sistema previdenciário passou a abrigar também os trabalhadores autônomos e empresários, numa base de adesão compulsória através de contribuição individual regular.

Em relação à condição de gênero, a década de 70 tem sido considerada um marco importante, pela ampliação de movimentos feministas e pelo aumento das mulheres na População Economicamente Ativa (PEA). Entretanto, no setor rural as trabalhadoras permaneceram sem a devida proteção social. A exemplo do que foi mencionado, a Lei-Complementar nº11/1971 que instituiu o PRO-RURAL, concedendo

o direito de aposentadoria por velhice ao segurado que contar com 65 anos completos de idade, em seu artigo 4º, Parágrafo Único, restringiu o acesso ao chefe ou arrimo de família.

Segundo Rocha (2000), nesse período as trabalhadoras rurais não viam reconhecimento em suas atividades, ou seja, não percebiam remuneração quando ativas, de modo que chegavam à velhice sempre como dependentes e sem uma proteção adequada. As aposentadorias por idade concedidas pelo PRO-RURAL, equivalente a 50% do salário mínimo, eram destinadas apenas ao chefe, cabendo às mulheres as pensões por morte, no valor de 30% do salário-mínimo de maior valor vigente no país (Artigo 6º, Lei-Complementar nº 11).

No ano de 1972, a Lei Nº 5.859 que dispõe sobre a profissão de empregado doméstico assegura a essa “categoria” os benefícios e serviços da LOPS. Por suposto, o artigo 30 da LOPS deve ser aplicado aqui, com seu tratamento diferenciado para a concessão de aposentadoria por velhice: 65 anos para homens e 60 para mulheres.

Também é possível, pelo mesmo exercício analógico, aplicar as inovações da Lei Orgânica até a criação da regulamentação dos domésticos, como, por exemplo, o benefício da aposentadoria com salário integral para as mulheres com trinta anos de serviço e demais direitos observados no parágrafo único da Constituição de 1967 que já previa a integração dos trabalhadores domésticos na Previdência Social.

A Lei 5.890 de 1973, que altera a Legislação de Previdência Social, integrou em seu artigo 5º como segurado obrigatório o trabalhador autônomo. No que diz respeito às concepções de gênero, a mesma lei dispôs no artigo 8º e no 10º, para todos os segurados obrigatórios e, neste sentido, também para os autônomos que:

Art. 8º A aposentadoria por velhice será concedida ao segurado que, após haver realizado 60 (sessenta) contribuições mensais, completar 65 (sessenta e cinco) anos de idade, quando do sexo masculino, e 60 (sessenta) anos de idade, quando do feminino, e consistirá numa renda mensal calculada na forma do § 1º do artigo 6º desta Lei (...).

Art. 10. A aposentadoria por tempo de serviço será concedida aos trinta anos de serviço:

- a) 80% (oitenta por cento) do salário de benefício, ao segurado do sexo masculino;
- b) 100% (cem por cento) do salário de benefício, ao segurado do sexo feminino.

No ano de 1974, o “*caput*” da Lei nº 6.136 faz saber sobre a disposição legal de incluir uma novidade, o salário-maternidade entre as prestações da Previdência Social, disposição reafirmada pelo próximo artigo:

Art. 2º O salário-maternidade, que corresponderá à vantagem consubstanciada no artigo 393, da Consolidação das Leis do Trabalho (...) cumprindo às empresas efetuar os respectivos pagamentos, cujo valor líquido será reduzido do montante que elas mensalmente recolhem ao Instituto Nacional de Previdência Social - INPS, a título de contribuições previdenciárias.

O deslocamento de responsabilidade do empregador para a comunidade empresarial com respeito ao salário-maternidade, benefício destinado de forma exclusiva às mulheres, tem por finalidade pôr termo à séria discriminação sofrida por elas, especialmente as casadas, que pela perspectiva da concepção, passam a ver reduzidas às oportunidades de emprego, conforme Gonçalves (1980).

As dúvidas com relação à natureza jurídica do benefício implicaram na inclusão do salário-maternidade no elenco normativo do Decreto nº 77.077, que expede em 1976 a Consolidação das Leis da Previdência Social. Posteriormente, a proteção à maternidade vai ser integrada no corpo da Constituição Federal de 1988 (inciso III, artigo 201, seção III).

Em 1980, a Lei nº 8.887, sancionada e decretada pelo Congresso Nacional, altera a legislação da Previdência Social Urbana, de modo que o artigo 5º da LOPS passa a demonstrar em sua redação a possibilidade de percepção conjunta entre cônjuges, por exemplo, do benefício de natalidade, em caso de existência de direito adquirido (artigo 57).⁷

⁷ Cumpre observar que o auxílio-natalidade não exclui o salário maternidade, como pode ser observado no Decreto 89.312/84, que expede nova edição da Consolidação das Leis da Previdência Social (CLPS), reunindo a legislação referente à previdência social urbana, constituída da Lei nº 3.807/60 ou LOPS e a

Uma outra regulamentação importante na década de 80 foi a Emenda Constitucional nº 18/81. Através dessa norma, as mulheres que constituíam parte expressiva das categorias dos professores, conseguiram aposentadoria especial, com salário integral, após 25 anos de efetivo magistério (Deud & Malvar, 1993).

Em síntese, de 1960, ano que marca o início da adoção de regras de elegibilidade distintas para homens e mulheres como segurados do sistema, até 1988, ocorre uma extensão progressiva de benefícios às novas categorias sócio-profissionais e a tendência à universalização em algumas áreas de intervenção setorial. Movimento que será aprofundado pela nova Carta Constitucional.

A Constituição de 1988

A Constituição Federal de 1988 foi promulgada no bojo do processo de redemocratização e teve como um dos seus principais objetivos a universalização dos direitos sociais. No campo previdenciário estabeleceu dois princípios fundamentais: I) a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços prestados às populações urbanas e rurais e II) a irredutibilidade do valor dos benefícios da previdência social.⁸

Para Tavares (2003):

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

legislação complementar. De acordo com o artigo 44 “o salário-maternidade consiste na manutenção do salário da segurada empregada durante 4 (quatro) semanas antes e 8 (oito) depois do parto, independentemente de período de carência e nos termos da legislação trabalhista (...)”

⁸ Vide art. 194, 201 e 202, na seção I, do capítulo II da Constituição Federal de 1988.

As políticas decorrentes da Nova Carta permitiram uma ampliação não apenas na quantidade de benefícios pagos - passando de 11,6 para 19,9 milhões entre 1988 e 2000 - mas também no valor médio real dos benefícios que tiveram um incremento de 61% (Brasil, MPAS, 2001).

De acordo com Draibe (1990), os valores dos benefícios dos aposentados e pensionistas passaram a ter um piso de praticamente 100% do salário mínimo em vigor. Para a autora, a contribuição mais significativa no âmbito social foi a extensão aos trabalhadores do campo dos benefícios até então direcionados aos segmentos urbanos⁹.

Com relação aos efeitos legais sobre a questão de gênero, a ampliação dos direitos dos trabalhadores rurais possibilita, além de benefícios com piso de um salário mínimo, uma redução em 5 anos na aposentadoria por idade aos trabalhadores rurais que passam a se aposentar aos 60 anos se do sexo masculino e aos 55 se feminino (Artigo 202, da Constituição Federal de 1988).¹⁰

As mulheres do campo, assim, em especial aquelas trabalhadoras em regime de economia familiar, passam a contar com cinco anos a mais de benefício em relação às trabalhadoras do setor urbano, sob a justificativa de entrarem mais cedo e permanecerem por mais tempo nas ocupações rurais.

As mulheres também passaram a ter direito à aposentadoria proporcional. Além disso, puderam contar com um período maior de licença gestante (de 120 dias) e com o valor correspondente à remuneração integral da atividade recebida no último mês antes da licença (Beltrão et al, 2002).¹¹

Em suma, a universalização dos benefícios previdenciários, com uma cobertura inovadora – segundo a necessidade e não apenas a contribuição de cada um - foi uma das políticas sociais mais importantes da Constituição Federal de 1988 (Tavares,

⁹ Para um conhecimento mais detalhado com relação à extensão dos benefícios previdenciários ao trabalhador rural ver Draibe & Silva (1993).

¹⁰ Vale lembrar que a implantação destes avanços só aconteceu, de fato, em 1991, com a Lei de Custeio e Benefício da Previdência Social.

¹¹ Para os homens, a Constituição introduziu a licença-paternidade quando do nascimento do filho. As novas regras determinam ainda que os homens tenham direito à pensão por morte do cônjuge, sem a condição de inválido.

2003). Não obstante, como veremos a seguir, os anos que seguiram à sua regulamentação inauguram um vigoroso processo de reversão das disposições definidas na Nova Carta.

O período posterior à Constituição Federal de 1988

Nos anos 90, as alterações na dinâmica do mercado de trabalho (com a crescente informalidade), a queda na razão de dependência entre contribuintes e beneficiários, e a elevação do tempo de fruição do benefício pelos aposentados, debilitaram a base financeira do sistema previdenciário, desencadeando um movimento de caráter restritivo.¹²

Na área previdenciária, o evento mais significativo pode ser considerado a Emenda Constitucional nº 20/98, que tramitava no Congresso Nacional desde 1995. Entre outras mudanças, a referida emenda introduziu a substituição da aposentadoria por tempo de serviço pela aposentadoria por tempo de contribuição (Ornélas, 1999).

Além de definir a aposentadoria por tempo de contribuição aos 35 anos para homens e 30 para mulheres, a aposentadoria por idade foi fixada, no setor urbano, em 65 anos para homens e 60 para as mulheres, e no rural em 60 e 55 anos, respectivamente. A aposentadoria proporcional (de 30 anos para homens e 25 para mulheres) desaparece, sendo verificada apenas no tocante à regra de transição (Beltrão et alii, 2002).¹³

Em 26 de novembro de 1999, com a Lei nº 9.876, foi implantado o Fator Previdenciário, modificando o cálculo do valor dos benefícios. O referido fator considera o histórico da vida “laboral-contributiva” (tempo de contribuição), além da expectativa de sobrevida do segurado no momento da aposentadoria (tempo de recebimento do benefício).

¹² Delgado (2001), Melo (1998) e Tavares (2003).

¹³ Para o período de transição ficou estabelecido, além da mudança na idade para a aposentadoria proporcional, em 53 anos para os homens e 48 anos para as mulheres, um acréscimo de 20 ou 40% sobre o tempo que falta para completar a aposentadoria integral ou proporcional.

De acordo com Tavares (2003) ao introduzir a idade no cálculo do benefício, a reforma praticamente obrigou aquele que entra precocemente na vida laboral (de baixa renda, na sua maioria) a trabalhar mais tempo para receber aposentadoria de mesmo valor. Além disso, ao privilegiar uma relação de equivalência entre contribuição e benefício, as reformas dificultaram o acesso aos benefícios e acabaram reproduzindo no âmbito da previdência, as desigualdades existentes no mercado de trabalho.

Nesse contexto, os direitos femininos, regulamentados ao longo da trajetória previdenciária, acabaram sofrendo impactos negativos com as alterações citadas. Isso porque a mulher ocupa, em sua maioria, empregos precários que, além de não propiciarem proteção adequada à trabalhadora, dificultam prestações continuadas ao sistema previdenciário.

Diante do exposto, é possível verificar que ao longo da evolução histórica da Previdência Social foram reconhecidos e regulamentados direitos femininos importantes. As mulheres, que até os anos 60 eram tratadas basicamente como dependentes, passaram a ser discriminadas como seguradas e tratadas de acordo com as peculiaridades de sua condição gênero. Nos anos 90, contudo, a tendência de reconhecimento de critérios distintos de elegibilidade para homens e mulheres sofreu uma significativa inflexão face às propostas de reforma que tinham como objetivo reduzir os direitos anteriormente conquistados.

Considerações Finais

A regra da igualdade não consiste senão em quinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigualem.
Rui Barbosa

O reconhecimento de regras distintas de elegibilidade por gênero, na Constituição de 1988, coroou um longo processo de conquistas femininas no âmbito da Previdência Social brasileira. As mulheres, que até os anos 60 eram percebidas basicamente como dependentes passam a ser tratadas como seguradas e a contar com o direito de se aposentar cinco anos mais cedo que os homens.

Os benefícios distintos decorreram em grande medida da inserção diferenciada da mulher no mercado de trabalho em função das peculiaridades de sua natureza. A necessidade de conciliar maternidade, afazeres domésticos e emprego têm levado muitas mulheres a empregos precários.

Assim, a despeito do aumento da participação feminina no mercado de trabalho, as mulheres continuam fortemente inseridas nos segmentos de mais baixo salário e em ocupações menos protegidas legalmente, relacionadas à prestação de serviços. (Madureira, 2004 e Leone 2003).

As medidas ainda em perspectiva de tentar igualar entre homens e mulheres os limites mínimos de idade para a aquisição do benefício tendem a refletir no âmbito previdenciário as desigualdades existentes no mercado de trabalho. As mulheres, que já sofrem a ausência de garantias trabalhistas, acabam sendo privadas das possibilidades de benefícios adequados por parte da previdência em razão da falta de contribuição ao sistema¹⁴.

Neste sentido, a persistência de iniciativas contrárias às regras de elegibilidade, sob a áurea da equidade social, deve ser compreendida dentro de um processo de contra-reforma previdenciária, que tem como objetivo alcançar o equilíbrio financeiro do sistema às custas da eliminação de direitos previdenciários específicos que foram

¹⁴ Ver DIEESE (2001).

outorgados pela Constituição Federal aos segmentos mais vulneráveis da população, como é o caso da mulher trabalhadora.

Assim sendo, a questão do financiamento da Previdência Social não deve ser observada apenas no que tange ao aumento das despesas. O foco deve ser mudado para o aumento das receitas e para o crescimento econômico como forma de recompor as bases financeiras do sistema (Fagnani, 2007). Ou seja, as propostas reformistas devem reconhecer que os problemas existentes no sistema previdenciário têm origem no próprio mercado de trabalho (Campos & Pochmann, 2007).

Por último, cumpre assinalar que a análise financeira da previdência – que percebe a supressão dos direitos como solução para o desequilíbrio fiscal e atuarial do sistema – é perigosa, uma vez que deixa para o futuro próximo uma parcela expressiva da população desamparada, sobretudo a feminina.

Referências Bibliográficas

- ALÉM, A. C. D. de; GIAMBIAGI, F. Despesa Previdenciária: Análise de sua Composição, Efeitos da Inflação e Bases para uma Alternativa Intermediária de Reforma. Rio de Janeiro: Dep. de Economia da PUC-RIO, 1997. (Texto para Discussão n° 374). 1997
- BARSTED, L. A. L. Trabalho Feminino e Legislação Trabalhista no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 1994. (Série Seminários n° 7)
- BELTRÃO, K. I.; NOVELLINO, M. S., OLIVEIRA, F. E.B & MEDICI, A C. Mulher e Previdência Social: O Brasil e o Mundo. IPEA: Texto para Discussão n. 867. Rio de Janeiro, 2002.
- BOTELHO, V. Previdência Social: perspectivas para as mulheres. Rio de Janeiro: IPEA, 1994. (Série Seminários n° 7).
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Câmara dos Deputados, 1988.
- BRASIL. Anuário Estatístico da Previdência Social: Suplemento Histórico (1980 a 1996)/ Ministério da Previdência e Assistência Social, Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social. V. 1. Brasília: MPAS/DATAPREV, 1997.
- CAMARANO, A. A. O Novo Perfil da População Idosa Brasileira. ABRAPP, São Paulo, Ano 20, n. 260, 2000.
- CAMPOS, A.; POCHMANN, M. Mercado de Trabalho e Previdência Social no Brasil. In: Previdência Social: Como incluir os Excluídos? Carta Social n. 07. CESIT/ IE/ UNICAMP. Campinas, SP. 2007.
- COELHO, V. S. P. (2003). Poder Executivo e Reforma da Previdência na América Latina. In Coelho, Vera Schattan; A Reforma da Previdência na América Latina. Editora FGV. RJ
- COHN, A. Previdência social e processo político no Brasil. São Paulo: Moderna, 1980.
- DEUD, C. A; MALVAR, R. H. A Mulher e a Previdência. In: A PREVIDÊNCIA SOCIAL E A REVISÃO CONSTITUCIONAL. Brasília, D.F.: MPS: CEPAL, 1993. (Pesquisas, v.3).
- DIEESE. A Situação do Trabalho no Brasil. São Paulo: 2001.
- DRAIBE, S. M. As Políticas Sociais Brasileiras: Diagnósticos e Perspectivas. In: PARA A DÉCADA DE 90, Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas. Brasília, D.F.: IPEA : IPLAN, 1990. (Políticas Sociais e Organização do Trabalho, v.4).
- DRAIBE, S. M; GUIMARÃES; M. H. C. e AZEREDO, B.. O Sistema de Proteção Social no Brasil. Campinas, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, Relatório de Pesquisa, 1991.

- FAGNANI, E. Nota Introdutória. Previdência Social: Como incluir os Excluídos? Carta Social n. 07. CESIT/ IE/ UNICAMP. Campinas, SP. 2007.
- GIAMBIAGI, F. Proposta para uma Agenda de Reformas da Previdência Social. Rio de Janeiro: IPEA. 2002
- GONÇALVES, N. L. A Mulher, o Trabalho e a Previdência Social. Revista do Advogado. v.1, n. 1, abr/jun., 1980.
- LEONE, E. O trabalho da Mulher em Regiões Metropolitanas Brasileiras. In: Proni, M. W. & Henrique, W. (org). Trabalho e Gênero: Mudanças, Permanências e Desafios. São Paulo: Ed. 34, 2000.
- MADUREIRA, J. M. Previdência social e mulher no contexto brasileiro. Tese de Mestrado. UNICAMP. Instituto de Economia. Campinas, SP. 2004.
- MALLOY, J. Política de previdência social no Brasil. Rio de Janeiro: Graal, 1986.
- MATIJASCIC, M. Crise e Reforma da Previdência Social no Brasil nos anos 90. Tese de Doutorado. UNICAMP: Instituto de Economia. Campinas, SP. 2002.
- MELO, A. When institutions matter: the politics of administrative, social security, and tax reforms in Brazil. Chicago: LASA, 1998.
- MESA-LAGO, C. (1977), Modelos de seguridad social en América Latina: estudio comparativo. Traducción de Mario R. dos Santos. Buenos Aires, Ediciones Siap-Planteos.
- MESA-LAGO, C. Las Reformas de las Pensiones en America Latina y la Posición de los Organismos Internacionales. In Revista de la CEPAL, nº 60. Chile: CEPAL, 1996.
- MESA-LAGO, C. As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social. Trad. Secretaria de Políticas de Previdência Social. Brasília: Ministério da Previdência Social (MPAS). 2007
- MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL (MPAS). O Livro Branco da Previdência Social. Brasília, D.F.: MPAS, 1998.
- MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL (MPAS). O Livro Branco da Previdência Social. Brasília, D.F.: MPAS, 2001.
- SILVA, S. J. da. Reforma da previdência em perspectiva comparada: executivo, legislativo e sindicatos na Argentina e no Brasil. São Paulo: Humanitas/Fapesp, 2007.
- SILVA, P. L. B., MATIJASCIC, M. & MELO, M. A. Reforma da Seguridade Social no Brasil. Campinas: CIESU: NEPP, 1998 (Relatório Final).
- ORNÉLAS, W. Previdência e Questão Social. Recife: Jornal do Comércio, 24/1/2000.
- ORNÉLAS, W.; VIEIRA, S. P. Novo Rumo para a Previdência Brasileira. Conjuntura Social. Brasília, DF., v.10, n.4, out/dez., 1999.
- ROCHA, S. Pobreza e desigualdade no Brasil: o esgotamento dos efeitos

distributivos do Plano Real. IPEA: Texto para Discussão no 721. Rio de Janeiro, 2000.

STEPHANES, R. Reforma da Previdência sem Segredos. Rio de Janeiro: Record, 1998.

STEPHANES, R. Balanço da reforma da previdência. In Conjuntura Social v9 n 1. Brasília: MPAS 1999.

TAVARES, L. Reforma da Previdência e Seguridade Social: equidade de gênero e raça. In: As mulheres na Reforma da Previdência: O desafio da inclusão social. Brasília: CEFEMA; São Paulo: FES/ILDES, 2003.

UTHOFF, A. Reforma a los sistemas de pensiones en América Latina. Santiago: Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, n.º 56, Ago. 1995.