

ELEMENTOS PARA A ANÁLISE DOS SISTEMAS FECHADOS DE SEGURIDADE E O DESMONTE DOS SISTEMAS DE SEGURIDADE DOS SERVIDORES PÚBLICOS: o caso do Rio de Janeiro

Elaine Antonio Antunes Passos¹
Janete Luzia Leite²

Resumo :Este texto visa expor alguns elementos para a análise do desmonte dos sistemas de seguridade social dos servidores públicos, tomando como ponto de partida, o caso do estado do Rio de Janeiro. A reestruturação foi determinada a partir do processo de reforma do Estado e da aprovação das Emendas Constitucionais 41 e 43. O marco histórico que baliza a análise é o processo de avanço neoliberal no Brasil, a partir da década de 1990, em que se aprofunda a perspectiva da demanda pela chamada reforma do Estado.

Palavras-Chave: Seguridade, Direitos, Cidadania

Abstract : This text aims to bring out some elements for the analysis of the dismantling of social security systems for public servants, taking as a starting point, the case of the state of Rio de Janeiro. The restructuring was determined from the process of state reform and the adoption of Constitutional Amendments 41 and 43. The landmark beacon analysis is the process of neoliberal progress in Brazil from the 1990's, in which deepens the perspective of the demand for so-called reform of the state.

Keywords: Security, Rights, Citizenship

1 – INTRODUÇÃO

Os ajustes fiscais, operacionalizados no Brasil a partir da década de 1990, impostos pelo avanço neoliberal, trouxeram consigo o que se chamou de Reforma do Estado, a qual atravessou diferentes setores do serviço público, exigindo do Estado brasileiro a implantação de uma série de medidas que, ao cabo de sua realização, vêm reduzindo cada vez mais a esfera de intervenção deste Estado na promoção de medidas de proteção social em diferentes áreas. Esta reforma trouxe consigo a exigência de adaptar os gastos públicos aos padrões cominados pelos Organismos Internacionais de Financiamento. Dentre as estratégias adotadas para responder a tais exigências, encontra-se a chamada Reforma da Previdência, que incidiu sobre diferentes segmentos de trabalhadores em diversos setores, tanto da iniciativa privada - através da Emenda Constitucional nº 20 -, quanto dos setores públicos – por meio das Emendas Constitucionais de nº 41 e 43.

¹ Estudante de Pós-graduação. Universidade Federal Fluminense (UFF). antuneselaine@yahoo.com.br

² Doutora. Universidade Federal Fluminense (UFF). janeteluziaufjr@gmail.com

O texto procura apresentar alguns elementos para instrumentalizar a reflexão acerca dos sistemas fechados de seguridade social e do impacto causado pelas determinações trazidas pela chamada Reforma da Previdência sobre aposentadorias e pensões pertinentes ao governo do Estado do Rio de Janeiro, anteriormente vinculados ao antigo IPERJ e, atualmente, incorporados pelo chamado Rioprevidência, órgão que era responsável somente pela folha de pagamento dos servidores ativos e aposentados do governo.

As mudanças impressas à seguridade social pelo ajuste neoliberal, pautam-se numa racionalidade que se vincula à lógica capitalista e se inscreve num contexto permeado pelas crises dos sistemas de Seguridade Social. A ideia de seguridade nasce e se desenvolve em função da necessidade de institucionalização da proteção social para os segmentos socialmente vulneráveis aos momentos de instabilidade vividos pelo trabalhador.

2 – CAPITALISMO E SEGURIDADE SOCIAL

Foi o processo de ascensão e fortalecimento do capitalismo como modo de produção dominante, associado ao processo de consolidação daquilo que se denominou como “questão social”³, que trouxe a necessidade de institucionalização da proteção social, da qual se originam as protoformas da Seguridade Social, fundamental para a discussão que se procura estabelecer aqui. Com o crescimento da pobreza, e frente à incapacidade de outras estratégias de proteção para suprir de forma satisfatória às necessidades experimentadas pela classe trabalhadora, o Estado passou a ter que intervir sobre as manifestações da questão social, sendo obrigado a criar mecanismos para oferecer garantias aos trabalhadores afetados pelos infortúnios, ou seja

“É a inserção em uma atividade profissional que assegura o direito e o acesso aos benefícios previdenciários. É a contribuição dos trabalhadores ativos que assegura os direitos daqueles que, por algum motivo, encontram-se em situação de “inatividade”, para utilizar um jargão próprio dos especialistas governamentais. (BOSCHETTI, 2003, p. 68)”

³ A questão social diz respeito a tensão entre produção da desigualdade e produção da rebeldia e da resistência, terreno movido por interesses sociais distintos que tecem a vida em sociedade conforme aponta Iamamoto (1999, p.27). Remete-se ao o conflito entre capital e trabalho, exigindo a formulação de políticas sociais em benefício da classe operária.

Pode-se afirmar que, no Brasil, esse processo adquiriu algumas peculiaridades em face das características particulares de seu processo histórico. Resultado dos sucessivos embates entre trabalhadores, Estado e capital, o estabelecimento de direitos de proteção ao trabalho reflete este conjunto de peculiaridades que integram as características sociais, políticas e econômicas de uma determinada sociedade. A noção de Seguridade Social expressa em nossa Carta Magna, segundo Vianna (2002, p. 2) “...representou um movimento concertado com vistas à ampliação do conceito de proteção social, do seguro para a seguridade.” Esta definição é derivada daquela adotada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e que se remete a uma percepção de que a “*seguridade indica um sistema de cobertura de contingências sociais...*”.

Capitaneada por grandes monopólios, a atual fase do capitalismo representou um significativo redirecionamento para o aludido modo de produção. Identificada como a 3ª fase do Capitalismo Imperialista, o presente estágio do referido modo de produção aportou importantes determinações para as sociedades nas quais opera. Tendo como marco temporal os anos 70 do século XX, este estágio chegou a ser denominado por Harvey (2005) como “novo imperialismo”. Foi balizado pelo encerramento dos chamados Anos Dourados do capitalismo, período durante o qual este modo de produção prosperou abundantemente. A referida fase trouxe novas determinações para todo o mundo capitalista, demandando a produção de novas respostas para as sucessivas crises que vinham se tornando cada vez mais frequentes. Conforme aponta Netto (2009), configurou-se nesse momento um período de restauração do capital, que para tanto assentou-se no tripé que combinou reestruturação produtiva, financeirização do capital e expansão da ideologia neoliberal. Tal processo exigiu também novas formas de pensar e operacionalizar a proteção social oferecida pelo Estado, provocando, com isso, uma série de mudanças ao escopo e, principalmente à cobertura oferecida pelos serviços que integram o tripé da seguridade social.

Apesar de existirem duas formas possíveis de operacionalização da seguridade social, o sistema universal e o sistema contributivo, sob a forma de seguro, em nosso país predomina o sistema de seguro social. Este, a despeito de todo o processo de desmonte e sucateamento que vem sofrendo, está se tornando cada vez mais precário e sua cobertura atinge a um volume cada vez menor de trabalhadores. Isto porque:



“O processo de ajuste neoliberal teve um duplo impacto: o agravamento da situação anterior e o surgimento de novas situações de desigualdade e exclusão. Quer dizer, além de não resolver a nossa antiga estrutura de miséria e de desigualdade, gerou uma nova exclusão, com todo esse contingente de desempregados e com a classe média em condições precárias. (Marques, [et al], p. 38)”.

Embora com dimensões diferenciadas, os impactos sobre a previdência, saúde e assistência social são inegáveis e expressam a forma como as conquistas de diferentes segmentos profissionais vêm sendo colocadas em xeque atualmente.

3 – OS REBATIMENTOS DO PROCESSO NEOLIBERAL SOBRE O FUNCIONALISMO PÚBLICO

As chamadas reformas neoliberais promoveram impactos inegáveis sobre a política social, abatendo-se de forma insidiosa sobre a já tão vulnerável proteção social brasileira. A ideia de ajuste neoliberal traz em seu bojo uma imediata associação a uma série de medidas de caráter político e econômico aplicadas aos chamados países periféricos por determinação das instituições multilaterais de financiamento (prioritariamente o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial). Tem como objetivo adequá-los a um modelo voltado unicamente para o atendimento de um conjunto de requisições consideradas fundamentais para responder às exigências impostas para sua inclusão nos mercados internacionais.

Tomando emprestada a reflexão de Bhering (2003) acerca da condição assumida pela seguridade social pública no contexto da Constituição Federal de 1988, de que esta condição se configura como principal indicador da natureza dos processos em curso em nossa sociedade desde então, ou seja, com um cunho destrutivo e regressivo, considero que este processo inexoravelmente atingiu também de forma indelével o setor público.

O processo de ajuste neoliberal implementado no Brasil a partir de fins da década de 1980, avançou com severo recrudescimento de suas medidas a partir do início da década de 1990, trazendo consigo graves consequências para diversos segmentos de trabalhadores do setor público.

“Com relação ao emprego público, as fortes contrações do gasto fiscal e os processos de privatização de empresas públicas, ocorridos em função dos programas de ajuste estrutural, exerceram um impacto negativo sobre o emprego menor do que sobre as remunerações dos assalariados do setor público. Essas perdas salariais redundaram em um aumento do percentual dos empregados públicos em situação de pobreza: em vários países, marcadamente na Argentina, Brasil, México, Venezuela e Paraguai, o número de afetados pela pobreza no setor público cresceu em maior proporção que o total de ocupados, revelando que os assalariados com renda mais próxima ao valor da linha de pobreza sofreram perdas maiores. (SOARES, 2002, p.53)”

Estes setores se viram em crescente grau de comprometimento de suas condições anteriores de qualidade de vida e, como outros segmentos de trabalhadores provenientes das camadas médias, iniciaram sua derrocada em direção a condições de vulnerabilidade social, ou seja, este foi um momento em que, concomitante ao agravamento das já precárias condições de vida das camadas mais desfavorecidas da sociedade, registrou-se um processo que foi assinalado por Soares (2002, p. 51) como *“fenômeno digno de destaque, uma deterioração da qualidade de vida dos estratos médios urbanos, gerando uma “nova pobreza.”*

Todos os segmentos de trabalhadores foram afetados pela retomada do movimento de expansão da pobreza absoluta⁴ registrado a partir da década de oitenta do século XX e que marcou a avassaladora pobreza social que atingiu em cheio a capacidade de um imenso contingente de pessoas que tiveram seu acesso aos bens necessários à vida cada vez mais limitado. Segundo Netto (2009), esta forma de pauperização que se acresceu à pobreza relativa imperante por longas décadas anteriores, já havia sido considerado superada. A perda gradativa do padrão de qualidade de vida de amplos segmentos do setor público foi severamente agravada por este processo, cujas consequências somente começaram a ganhar maior contorno e visibilidade cerca de 10 anos mais tarde, com um aumento considerável de profissionais aposentados e, em escala ainda maior, de pensionistas vivendo em condições extremamente desfavoráveis. Na verdade, algumas análises a respeito da pauperização dos diversos segmentos de trabalhadores são sugestivas de uma invisibilidade em relação ao processo de vulnerabilização crescente daqueles assalariados considerados “estáveis”, inviabilizando com isso, a realização de análises menos ingênuas no que se refere a este aspecto.

⁴ Relembre-se que a ideia de pobreza absoluta se remete ao processo de degradação geral a que foram submetidos significativos contingentes da população trabalhadora e que se caracteriza por queda do salário real, aviltamento dos padrões de alimentação e de moradia entre outras características.

Interessante sinalizar que neste contexto, as formas de representação de interesses dos trabalhadores tiveram sua capacidade de articulação severamente comprometida, em face do recuo na atuação dos sindicatos, que enfrentaram graves dificuldades para administrar a correlação de forças em prol da garantia dos interesses das categorias por eles representadas, o que pode ser considerada uma questão importante, pois a atuação dos sindicatos se configura como fundamental instrumento para possibilitar a obtenção de avanços para a qualidade de vida dos trabalhadores de modo geral:

“...o percentual de trabalhadores sindicalizados na América Latina está caindo, o que reduz suas possibilidades de melhoria das condições de trabalho. Esses trabalhadores passam a constituir um setor com maiores riscos de sofrer acidentes e doenças ocupacionais. (SOARES 2002: 57,58)”

Tanto quanto outros segmentos profissionais, os servidores públicos e seus dependentes vêm sofrendo sucessivos cortes em seus direitos, sempre justificados pelo o intuito de patentear a preocupação dos governos com a implementação dos ajustes necessários à operacionalização da Reforma do Estado.

“Resumindo brevemente suas diretrizes principais, pode-se dizer que a primeira direção a ser ressaltada é a de cada vez mais afastar-se do arcabouço institucional da Seguridade Social enquanto um sistema envolvendo ações integradas relativas à Saúde, à Previdência e à Assistência Social, pelo privilegiamento de reformas previdenciárias pontuais, de caráter eminentemente fiscal.” (MARQUES, et. al, 2003, p. 82)

Enquanto o Estado busca a todo custo conter o chamado déficit do setor público para se adequar aos ditames dos órgãos internacionais, cresce o volume de trabalhadores que passam a ter seus direitos e de seus familiares expropriados ou reduzidos. No Rio de Janeiro, a implementação dos ajustes do sistema de seguridade social dos servidores estaduais foi iniciada em 2007 com a extinção do Instituto de Previdência dos Servidores do Rio de Janeiro – IPERJ, tendo seus beneficiários transferidos para o Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – RIOPREVIDÊNCIA, destinado outrora somente aos servidores. Esta mudança desencadeou uma série de modificações para o processo de inscrição de pensionistas e segue propondo ainda outras modificações nos critérios para inserção e pagamento dos valores devidos aos pensionistas. Em alguns órgãos do estado, foram iniciadas as correções dos valores pagos aos pensionistas inscritos sob tal condição a partir da

década de 1990 e que vinham recebendo valores extremamente defasados. Em muitos casos, a judicialização dos pedidos de correção era inevitável. Entretanto, o pagamento vinha sendo peremptoriamente postergado pelo estado sob a alegação de que não haveria recursos disponíveis para saldar as dívidas. Em muitos casos, tais pensionistas seguem aguardando o pagamento de valores atrasados devidos pelo estado juntamente com a devida correção dos valores das pensões, sem que haja qualquer previsão para a quitação da dívida. Em outros casos, os valores foram corrigidos, sem que exista qualquer proposta para a quitação dos valores referentes a quase 20 anos de valores atrasados, sinalizando para o fato de que as mudanças, além de não trazerem soluções para os antigos problemas, trazem consigo novas questões que demandam respostas por parte das autoridades competentes, deixando um grande número de famílias em situação de vulnerabilidade e, em alguns casos, em situações até vexatórias.

CONCLUSÃO

O desenvolvimento dos mecanismos de seguridade como forma de proteção foi estratégico, um verdadeiro divisor de águas no que se refere ao atendimento das necessidades dos sujeitos, necessidades estas que vêm se modificando, se redefinindo e demandando novas estratégias para o seu gerenciamento. Os novos papéis impostos ao Estado na condução da coisa pública trouxeram impasses para a adequação das possibilidades às necessidades. Apesar dos avanços e retrocessos empreendidos pela seguridade social ao longo deste percurso, sua preservação nos termos capazes de satisfazer minimamente às necessidades de diferentes segmentos profissionais, representa um desafio urgente a ser enfrentado. Por diversas vezes, a perspectiva sob a qual ela é usualmente problematizada não é capaz de oferecer as respostas apropriadas para algumas questões. Nestes momentos, abraçar novas perspectivas de abordagem se torna um exercício fundamental para encontrar o caminho certo a trilhar na elucidação das questões que a política apresenta. Os novos tempos sinalizam para a necessidade de novas articulações das categorias profissionais inseridas nos diferentes espaços da sociedade, demonstrando que os direitos conquistados por meio de tantas lutas dos trabalhadores e que atualmente contemplam profissionais em diversos setores, precisam hoje ser recuperadas. As questões brevemente apresentadas neste texto sinalizam para as implicações que o processo de reestruturação dos sistemas de

seguridade fechados traz para pensar a seguridade universal e a proteção social no contexto do atual momento vivido pelo capitalismo. A reestruturação experimentada pelos sistemas fechados de seguridade social estende suas implicações para além de seus limites, demonstrando que seus rebatimentos não afetam somente às categorias a que se dirigem diretamente, mas abrangem o conjunto da classe trabalhadora, afetando-a ainda que indiretamente. Neste sentido, torna-se importante fomentar as discussões a respeito do papel desempenhado pela política social neste contexto e pelos mecanismos de seguridade como forma de proteção social. Romper com o enfraquecimento e gradativa destruição dos sistemas de seguridade é uma demanda a ser enfrentada por todos os que defendem a consolidação da cidadania, em prol de uma sociedade menos desigual.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- BEHRING, E. R. Brasil em Contra-Reforma - Desestruturação do Estado e Perda de Direitos. São Paulo: Cortez, 2003.
- BOSCHETTI, Ivanete. Assistência Social no Brasil: um Direito entre Originalidade e Conservadorismo. 2 ed. Brasília: UNB. 2003.
- BRASIL. Constituição federal. 1988 e atualizações.
- MARQUES, Rosa Maria et al. A Previdência Social no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. – (Coleção Cadernos da Fundação Perseu Abramo).
- NETTO, José Paulo. Capitalismo monopolista e Serviço Social. S. Paulo: Cortez, 2009.
- SPOSATI, Adailza de Oliveira. Os direitos (dos desassistidos) sociais. São. Paulo: Cortez, 2006.
- SOARES, Laura Tavares. Os custos do ajuste neoliberal na América Latina. Questões da Nossa Época n. 70. São Paulo: Cortez, 2000.
- VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. A americanização (perversa) da Seguridade Social brasileira. Estratégias de bem-estar e políticas públicas. Rio de Janeiro, Revan/IUPERJ-UCAM, 1998.
- _____. QUE REFORMA? O SISTEMA BRASILEIRO DE PROTEÇÃO SOCIAL, ENTRE A PREVIDÊNCIA E A SEGURIDADE. *Ser Social*, Brasília: UNB, n. 11, p. 75-104, 2002.