# APONTAMENTOS PARA UMA REFORMA EFETIVA DA PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS

# DEPARTMENTS FOR UMA EFFECTIVE REFORM GIVES TWO PUBLIC SERVERS

## FLAVIO ROBERTO BATISTA

*Professor Doutor do Departamento de Direito do Trabalho e da Seguridade Social da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.*

## JÚLIA LENZI DA SILVA

*Doutoranda em direito do trabalho e da seguridade social pela Universidade de São Paulo (USP), sob orientação do Prof. Associado Marcus Orione Gonçalves Correia. Graduada e Mestra em direito pela UNESP. Membra do Grupo de Estudos "Direitos Humanos, Centralidade do Trabalho e Marxismo" (DHCTEM/USP). Professora de direito previdenciário e da seguridade social.*

**RESUMO:** Trata-se de ensaio com a finalidade de apresentar outro quadro teórico acerca dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), pautando-se pela interdisciplinaridade e, especialmente, pela reflexão crítica. Assim, busca apresentar diretrizes amplas que se propõe a dar início a um debate social que devolva o país ao rumo da preservação do bem-estar social de seus trabalhadores.

**PALAVRAS-CHAVES:** Agentes Públicos; Servidores Públicos; Aposentadoria; Regime geral.

**ABSTRACT:** It is an essay with the end of presenting one other theoretical quadro about two Proprios Regimes of Social Prevenience (RPPS), interdisciplinarity guidelines are stripped and, especially, critical thinking. Assim, seeks to present guidelines that are intended to give rise to a social debate that returns or country to the preservation of the social work of its workers.

**KEYWORDS:** Public Agents; Public servers; Aposentadoria; Regime geral.

O presente ensaio está baseado na proposta levada a efeito pelos autores, em publicação recente de sua lavra (BATISTA; SILVA, 2018), de apresentar um *outro* quadro teórico acerca dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), pautando-se pela interdisciplinaridade e, especialmente, pela reflexão crítica. Sua urgência vem da necessidade de contradizer o senso comum estabelecido em torno da previdência social dos servidores públicos, mobilizando argumentos jurídicos, técnicos, financeiros-orçamentários, principiológicos e de matriz histórica, na tentativa de demarcar um novo horizonte dialógico e propositivo no âmbito dessa temática. Seria, portanto, um enorme contrassenso - para não dizermos um desrespeito e um desserviço – apresentar uma proposta acabada, uma promessa manifesta na forma de um projeto de reforma que, se seguido *à risca*, solucionaria os problemas e contradições advindos da existência simultânea de dois regimes de previdência pública no Brasil.

Construído a *pouquíssimas* mãos, em "condições normais de temperatura e pressão" e em ambiente isolado da "balbúrdia" das muitas vozes interessadas, um projeto de reforma assim redigido guardaria muitas semelhanças com todos aqueles que protagonizaram os infinitos episódios de reforma do RGPS e do RPPS ocorridos no período pós-1988. Tributários do discurso da *expertise* e da tecnocracia na temática previdenciária, tais projetos jamais contaram com a participação direta da classe trabalhadora no debate de suas propostas e redação de seus dispositivos, sob a histórica alegação de evitar os "corporativismos". Portanto, se desejamos seguir trilha diversa do que historicamente se tem efetivado na seara da previdência social, é preciso reconhecer a impossibilidade de firmar, de pronto, *quais* os pontos definitivos que deveriam ser objeto de reforma, afinal, um projeto elaborado nesses termos, para além de carecer de legitimidade popular, também reproduziria a falta de seriedade e o reducionismo na tratativa da complexa equação que envolve qualquer medida que afeta o *grau de proteção social previdenciária* concedido pelo Estado aos seus agentes públicos.

Isto posto, talvez seja o caso de explicitar que o adjetivo *efetiva*, empregado por nós no título desse capítulo, está na contramão do paradigma da *eficiência econômica*, aparentemente a única diretriz totalizante de todas as propostas de reforma apresentadas e efetivadas nesta ordem constitucional. Nesse sentido, quando nos propomos a realizar apontamentos sobre uma reforma *efetiva* da previdência dos servidores, consideramos que o alcance dessa efetividade está condicionado à participação popular, isto é, uma nova proposta de reforma do RPPS somente pode vir a ser efetiva se os pontos que aqui pretendemos elencar forem debatidos de forma exaustiva tanto pelos especialistas, quanto pelas servidoras e servidores públicos, suas entidades representativas e, certamente, por todos os trabalhadores e trabalhadoras, uma vez

que, como nos lembra Vicente de Paula Faleiros, a "[...] Previdência Social não constitui somente um arcabouço técnico de seguro social, de caráter contributivo, mas um referencial de proteção social de um povo e de uma nação [...]" (FALEIROS, 1998, p. 30).

Por óbvio que isso não significa que estejamos descuidados dos aspectos afetos à sustentabilidade financeira, de que, aliás, temos nos ocupado em outras oportunidades. Entretanto, reconhecemos a necessidade de superar a armadilha economicista que tem limitado as possibilidades de análise e compreensão acerca da origem e função desempenhada pela duplicidade de modelos previdenciários no Brasil. Para isso, imprescindível um conhecimento aprofundado das questões históricas atinentes aos regimes de previdência brasileiros, bem como sua adequada compreensão nos marcos de uma teoria da previdência social, além, evidentemente, de clareza sobre a posição previdenciária ocupada pelos servidores públicos perante o Estado brasileiro, reforçando, em nós, a certeza de que uma *efetiva* reforma dos Regimes Próprios de Previdência Social demanda, de início, compreendê-los para além da redução promovida pela categoria "privilégios".

Feitos esses esclarecimentos, cabe ainda advertir que a forma não convencional eleita para a redação deste texto deriva da nossa intenção de melhor organizar as temáticas que propomos para discussão, facilitando sua identificação e sintetizando seu conteúdo propositivo. O objetivo é, enfim, viabilizar uma maior participação popular efetiva, preterindo o formato acadêmico a fim de dialogar com o maior número de pessoas possíveis. Se essa singela contribuição servir apenas para fortalecer a resistência e oposição à PEC n. 06/2019, já nos damos por satisfeitos.

Pontos que merecem nossa atenção:

1. O serviço público, especialmente em áreas estratégicas do ponto de vista do bem-estar social, como saúde e educação, deve continuar a ser polo de atração dos melhores profissionais disponíveis para a prestação do serviço público de excelência. Para isso, deve ser mantida a política de oferecimento das melhores condições de trabalho possíveis, o que inclui o retorno às condições de aposentadoria anteriores à Emenda Constitucional nº 20/98 ou, na pior das hipóteses, a manutenção das regras atuais, sem piora da condição de acesso aos benefícios.

2. A consecução do primeiro ponto exige, portanto, que seja freado o processo colocado em marcha a partir da EC nº 20/98 – ainda não concluído e, por isso, em disputa – de migração dos regimes próprios de previdência social para uma lógica

contributiva, atrelada à perspectiva securitária. Isso não significa que não deva haver contribuição dos servidores públicos, até porque essa regra já se encontra historicamente arraigada em nosso país, vigendo desde o final da década de 1930, no sistema do antigo IPASE – ao contrário do que aponta o senso comum de que os servidores jamais pagaram contribuições. A verdade é que o pagamento ou não de contribuições pelos servidores é irrelevante nesse cenário, constituindo apenas variação técnica de definição – positiva ou negativa – da remuneração dos servidores. Assim, o caráter contributivo que se combate não se opõe à existência de contribuição, que é indiferente ao raciocínio, mas ao regime administrativo, segundo o qual o regime próprio de previdência social é administrado como política de pessoal e não como organização orçamentária separada, e que deve ser urgentemente reafirmado.

3. Como consequência do segundo ponto, deve ser freado o processo de autonomização orçamentária – ainda muito incipiente, estando atualmente mais no nível discursivo do que normativo – do regime próprio de previdência social, reforçando-se sua diluição no orçamento fiscal. Como política de atração de servidores públicos de excelência, o regime próprio de previdência social não deve funcionar orçamentariamente à maneira de um seguro, ainda que social. O só fato de o "contratante" do trabalho do servidor público ser a própria entidade federada que administra o orçamento, que é, por sua vez, parte do Estado, já tornaria sem sentido sua estrutura securitária, uma vez que cabe ao empregador e ao Estado financiarem os regimes previdenciários securitários juntamente com os participantes. Com isso, o mesmo orçamento remuneraria o servidor, fazendo retenção de contribuição, e contribuiria para si mesmo em duas qualidades diferentes, uma rematada sandice. Para além disso, quando se lida com o tema na perspectiva do regime administrativo, torna-se um completo absurdo postular a separação orçamentária. O servidor público, ao se aposentar, deve permanecer na folha de pagamento do Estado como servidor inativo, sem que haja qualquer diferença ou vicissitude em seu tratamento.

4. A questão orçamentária aponta ainda para o fato de que a diluição da política previdenciária no orçamento fiscal é a forma mais perfeita de organização não só para os servidores públicos, mas para todo o universo dos trabalhadores, devendo igualmente o regime geral de previdência social ser diluído no orçamento fiscal, sendo, portanto, sustentado pela tributação geral do Estado.

5. O quarto ponto nos leva à relevância de reformas tributária e monetária bem planejadas para que seja viável implementar a reforma previdenciária mais perfeita possível. De há muito que o uso de mecanismos orçamentários como a DRU e renúncias de receita deixaram claro que as contribuições de custeio da seguridade social estão sendo desviadas para o orçamento fiscal, tornando falacioso o debate sobre o déficit previdenciário e desnaturando a opção constitucional pela separação do orçamento de seguridade social, no qual deveria estar integrada a previdência social. Diante dessa constatação, e considerando-se que o custeio da seguridade social recai, dividido em partes aproximadamente iguais, de um lado sobre a massa salarial e de outro sobre a receita, faturamento e lucro empresarial – bases imponíveis que, quando oneradas, facilitam a transferência do ônus financeiro ao consumidor dos produtos e serviços fornecidos pelas empresas contribuintes –, o custeio da seguridade social torna-se uma das partes mais regressivas da política de financiamento do Estado, que é, em seu conjunto, fortemente regressiva. Em outras palavras, quanto mais pobre a pessoa, maior sua parcela de contribuição para o financiamento geral do Estado e, particularmente, para o financiamento de sua própria política previdenciária. Diante disso, aqueles que realmente se beneficiam do esgotamento da força de trabalho dos beneficiários dos sistemas de previdência, e que deveriam arcar com os efeitos colaterais dos benefícios auferidos, contribuem proporcionalmente muito menos para a manutenção do sistema. Assim, a diluição dos regimes previdenciários no orçamento fiscal, para alcançar a plenitude de seus efeitos benéficos, deve se fazer acompanhar de uma reforma tributária fortemente progressiva, que desonere a massa salarial e o consumo, em especial da classe trabalhadora, em concentre seu peso em bases imponíveis que não permitam uma transferência de ônus para o preço de produtos e serviços, o que ordinariamente é alcançado pela tributação de patrimônio e da renda individual, isto é, não empresarial.

Como é possível ver, não se tratam de medidas pontuais, mas de diretrizes amplas que se propõe a dar início a um debate social que devolva o país ao rumo da preservação do bem-estar social de seus trabalhadores.

## REFERÊNCIAS

BATISTA, Flávio Roberto; SILVA, Júlia Lenzi (Orgs.). **A previdência social dos servidores públicos: direito, política e orçamento**. Curitiba: Kaygangue, 2018.

FALEIROS, Vicente de Paula. Previdência Social: conflitos e consensos. **Ser Social:** Revista do Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade de Brasília, Brasília, DF, v.1, n.1, p. 29-73, jan./jun. 1998.