



Universidade de Brasília - UnB
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade - FACE
Programa de Pós-Graduação em Economia Mestrado Profissional em Economia – PPGECON

**O IMPACTO DAS DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS DOS SERVIDORES DAS
UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS**

VIVIANE ALVES COSTA

Brasília-DF

2019

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professora Doutora Adalene Moreira Silva
Decana de Pós-graduação

Professor Doutor Eduardo Tadeu Vieira
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Professora Doutora Milena Takasago
Chefe do Departamento de Economia

VIVIANE ALVES COSTA

**O IMPACTO DAS DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS DOS SERVIDORES DAS
UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS**

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Economia da
Universidade de Brasília para obtenção do
Título de Mestre em Economia.

Orientador: Dr. Roberto de Góes Ellery Júnior

Brasília-DF

2019

Costa, Viviane Alves

O impacto das despesas previdenciárias dos servidores das Universidades Públicas Brasileiras / Viviane Alves Costa– Brasília, DF, 2019. 68 p.

Orientador: Prof. Dr. Roberto de Góes Ellery Júnior

Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília. Faculdade de Economia, Administração e Ciências Contábeis e Atuariais – FACE. Programa de Pós-Graduação em Economia – PPGECO.

1. Universidades Federais, 2. Orçamento público, 3. Previdência social, 4. Despesa com pessoal , 5. Despesas com Inativos e pensionistas. I. Ellery Júnior, Roberto de Góes. II. Universidade de Brasília.

VIVIANE ALVES COSTA

**O IMPACTO DAS DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS DOS SERVIDORES DAS
UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da
Universidade de Brasília para obtenção do Título de Mestre em Economia.

COMISSÃO AVALIADORA:

Prof. Dr. Roberto de Goes Ellery Junior - Orientador
Programa de Pós-graduação em Economia - PPGECO/FACE/UnB

Prof. Dr. – Antonio Nascimento Júnior (Doutor) – Membro Interno
Departamento de Administração - ADM/FACE/UnB

Prof. Dr. José Carneiro da Cunha Oliveira Neto (Doutor)– Membro Interno
Departamento de Administração - ADM/FACE/UnB

Brasília, 20 de dezembro de 2019.

EPÍGRAFE

"Ninguém é suficientemente perfeito, que não possa aprender com o outro e, ninguém é totalmente destituído de valores que não possa ensinar algo ao seu irmão."

São Francisco de Assis.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, fonte infinita de vida e amor. Aos meus familiares, em especial à minha mãe que desde a minha mais tenra idade sempre enfatizou a importância do estudo. Dedico este trabalho à minha filha Maria Fernanda por ressignificar minha vida e me ensinar o verdadeiro significado do amor. Aos meus irmãos que dividiram uma vida e estão sempre ao meu lado. Ao meu marido, Vinicius Alves dos Santos Pereira, companheiro de jornada, pai presente e amado. Agradeço a Deus pela sua vida e por compartilhar meus dias com você.

A todos os meus familiares que perto ou longe torciam pelo meu sucesso. À Professora Nivalda Pereira de Oliveira, sogra querida, *in memoriam*, exemplo de mãe e de amor. Obrigada por me receber e me amar.

Ao meu orientador Roberto de Góes Ellery Júnior pela proposta da dissertação, pelas orientações, análises dos dados e pela imensa generosidade, foi uma honra tê-lo como orientador. Ao professor Antônio Nascimento Júnior pelas sugestões, pela proposição de soluções aos problemas apresentados. Parabéns pela condução dos mestrados profissionais junto à FACE. À professora Milena Takasago pela coordenação dos mestrados profissionais que contribuem imensamente para a qualificação dos servidores técnico administrativos da Universidade de Brasília.

Aos meus amigos da UnB, em especial, do Decanato de Administração, Gabriela Pereira Cota, Magna Valéria, Francinilda Oliveira, Leandro Moura, Thiago Cavedo, Ricardo Oliveira, e tantos outros. Sou muito grata pela compreensão nos momentos de ansiedade, sobretudo pelo fato de ter que me dividir entre as diversas atribuições. Ao colega Lucio Teles pelo grande apoio com a extração de dados. Aos Decanos de Administração que acompanharam minha jornada e apoiaram a participação no mestrado, ao Professor Dr. Luis Afonso Bermúdez e a Professora Dra. Maria Lucília dos Santos. Sem o apoio de vocês a conclusão do mestrado não seria possível. À Reitora da UnB, Professora Dra. Marcia Abrahão de Moura pelas palavras de apoio e pelo exemplo de luta por uma universidade pública e de qualidade. À professora Denise Imbroise e ao

colega Fernando Santos do Decanato de Planejamento, Orçamento e Avaliação Institucional - DPO pelas gentis palavras na conclusão do curso.

Aos servidores da FACE e da PPGECO, em especial a Joana Dark, Tiago Mota, Professor Dr. Eduardo Tadeu pelas suporte durante a realização do curso.

RESUMO

O déficit previdenciário segue em trajetória de crescimento. Em 2018 o déficit foi de R\$ 195,2 bilhões. Em análise dos dados sobre o déficit da previdência em 2017, observa-se parcela significativa de benefícios aos servidores públicos e militares. Do total do déficit de R\$ 370 bilhões em 2017, os servidores da União, Estados, Municípios e os militares representaram 85% do total, conforme estudos de Paulo Sérgio Tafner e Pedro Fernando De Almeida Nery. Na Administração Pública Federal, umas das maiores despesas é com pessoal, insere-se nessa conta, a aposentadoria e pensões dos Servidores Públicos Federais. Os orçamentos e o financiamento das Universidades Federais voltaram a pauta nacional. A educação superior de qualidade é dispendiosa ao estado e propostas de redução de gastos, o aumento da eficiência, tem sido apresentada nesse debate. Insere nos gastos da Universidades, as despesas com pessoal, e estas englobam as aposentadorias e pensões, gastos com pouca margem para sensíveis reduções a curto prazo. De acordo com dados dos orçamentos das Universidades Federais, aproximadamente 85% das despesas de custeio são destinadas ao pagamento de pessoal (servidores docentes e técnicos – ativos, inativos e pensionistas), características comuns destas Instituições de Ensino. Portanto, considerar o peso das despesas previdenciárias no computo total das despesas com pessoal, traz à luz o impacto das aposentadorias e pensões nos orçamentos das Universidades, foco do presente estudo. Nesse contexto, pretende-se com o presente estudo demonstrar o peso dos gastos com as aposentadorias e pensões dos servidores públicos do executivo concedidas no âmbito das Universidades Federais. A análise se deu sobre o gasto com pessoal nos últimos 10 anos. Os dados foram extraídos do SIAFI, analisados por meio da estatística descritiva com suporte do software livre R. Observa-se tendência de crescimento da proporção dos gastos com inativos em relação as despesas totais de pessoal, representando 35% dos gastos de pessoal das Universidades Federais brasileiras. No conjunto das seis maiores Universidades Federais, essa proporção ainda é maior, alcançando patamares acima de 42%, com exceção da Universidade de Brasília.

Palavras-chave: Universidades Federais, Orçamento público, Despesa com pessoal, Despesas com Inativos e Pensionistas.

ABSTRACT

The social security deficit continued to grow, approximately R \$ 50 billion per year. In 2018 alone, the deficit was R \$ 195.2 billion. Analyzing data on the social security deficit in 2017, a significant portion of benefits is observed for civil servants and the military. Of the total deficit of R \$ 370 billion in 2017, the civil

servants of the Union, States, Municipalities and the military accounted for 85% of the total, according to studies by Paulo Sérgio Tafner and Pedro Fernando De Almeida Nery. In the Federal Public Administration, one of the biggest expenses is with personnel, which includes the retirement and pensions of Federal Public Servants. The budgets and financing of Federal Universities returned to the national agenda. Quality higher education is expensive for the state and proposals to reduce spending, increasing efficiency, have been presented in this debate. It inserts in the expenses of the Universities, the expenses with personnel, and these include the retirements and pensions, expenses with little margin for significant reductions. According to data from the budgets of Federal Universities, approximately 85% of the cost of expenditure is for the payment of personnel (teaching and technical staff - active, inactive and pensioners), which are common characteristics of educational institutions. Therefore, considering the weight of social security expenses in the total computation of personnel expenses, brings to light the impact of retirements and pensions on the budgets of Universities, the focus of the present study. In this context, the present study intends to demonstrate the weight of expenditures on retirement and pensions of executive civil servants granted within the scope of Federal Universities. The analysis was made on personnel expenses in the last 10 years. Data were extracted from SIAFI, analyzed using descriptive statistics supported by free software R. There is a growing trend in the proportion of expenditures with inactive people in relation to total personnel expenses, representing 35% of the personnel expenditures at Federal Universities Brazilian companies. In the group of the six largest Federal Universities, this proportion is even higher, reaching levels above 42%, with the exception of the University of Brasília.

Key words: Federal Universities, Public Budget, Personnel Expenses, Inactive Expenses and Pensioners.

GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução dos gastos com inativos das Universidades	53
Gráfico 2 – Boxplot Gasto com inativos como proporção do gasto com pessoal 2008 a 2018	54
Gráfico 3 – Gasto com inativos como proporção do gasto com pessoal em %, 6 maiores Universidades Federais	55
Gráfico 4 – Gasto com inativos como proporção do gasto com pessoal	56
Gráfico 5 – Gráfico 5 – Distribuição do gasto com inativos como proporção com pessoal 2008 a 2018	58

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEPS Anuário Estatístico da Previdência Social
ABE Associação Brasileira de Educação
ABC Academia Brasileira de Ciências
ATC Aposentadoria por Tempo de Contribuição BD Benefício Definido
BPC Benefício de Prestação Continuada
DNPS Departamento Nacional de Previdência Social
EC Emenda Constitucional
FUNRURAL Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
FUNPRESP Fundo de Previdência dos Servidores Públicos
IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IAP Instituto de Aposentadorias e Pensões
IAPB Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários
IPASE Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores
INAMPS Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INSS Instituto Nacional de Seguridade Social
LOA Lei Orçamentária Anual
LOPS Lei Orgânica da Previdência Social
MPS Ministério da Previdência Social
OIT Organização Internacional do Trabalho

Proposta de Emenda Constitucional - PEC
RGPS Regime Geral de Previdência Social
RPC Regime de Previdência Complementar
RPPS Regime Próprio de Previdência Social
SESu Secretaria de Ensino Superior do Ministério da Educação
Superintendência Nacional de Previdência Complementar - Previc
SIAFI Sistema de Administração Financeira do Governo Federal
TCU Tribunal de Contas da União
Universidade de Brasília - UnB
Universidade Federal Fluminense - UFF
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG
Universidade Federal da Paraíba - UFPB
Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ
Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

Sumário

RESUMO..... 9

1. INTRODUÇÃO	15
2. PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: INVOLUÇÃO OU EVOLUÇÃO?.....	16
2.1 BREVE CONTEXTO DAS CONTAS DA PREVIDÊNCIA: LEGISLAÇÃO FEDERAL.	27
2.2 REGIMES PREVIDENCIÁRIOS NO BRASIL	31
2.3 FORMAS DE FINANCIAMENTO DOS REGIMES PREVIDENCIÁRIOS .	32
3. A GÊNESE DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS NO BRASIL.....	34
3.1 ANTECEDENTES DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS ATUAIS	38
3.2 O CRESCIMENTO DAS UNIVERSIDADES POLÍTICA DE ESTADO	40
3.3 EXPANSÃO DAS UNIVERSIDADE FEDERAIS A OS ASPECTOS DA FORÇA DE TRABALHO	47
4. DESPESAS COM PESSOAL DAS UNIVERSIDADES E METODOLOGIA DA PESQUISA	48
4.1 CARACTERÍSTICAS GERAIS DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS ESTUDADAS	49
4.2 PROCEDIMENTOS E DADOS DA PESQUISA	51
5 ANÁLISE DE DADOS E RESULTADOS.....	52
REFERÊNCIAS.....	61
APÊNDICE A – TABELA GASTO PESSOAL UNIVERSIDADES 2008 –	53
UNIVERSIDADES	
APÊNDICE B – TABELA GASTO PESSOAL UNIVERSIDADES 2018 –	59
UNIVERSIDADES	

1. INTRODUÇÃO

A Proposta de Emenda à Constituição n. 06/2019, PEC da Reforma da Previdência, foi aprovada no Congresso Nacional. O Brasil compõe o grupo dos 15 maiores no mundo em gasto previdenciário em relação ao PIB (Nemer e Góes, 2018). Se nada for feito, o gasto com a previdência limitará ainda mais a atuação do Estado na promoção do desenvolvimento do país, no combate à pobreza e à desigualdade social. O gasto anual com a previdência cresce aproximadamente R\$ 50 bilhões por ano, já superando o gasto com investimento, segundo estudo de Paulo Tafner baseados nos dados da Secretaria de Previdência Social (Paulo Tafner, 2019). O déficit da previdência dos servidores públicos foi de R\$ 180 bilhões em 2017, enquanto o déficit do regime geral foi de R\$ 50 bilhões e o dos militares de R\$ 40 bilhões, isto significa que R\$ 269 bilhões de déficit foram arcados pelos cofres públicos. Os estados representam R\$ 86 bilhões, os municípios R\$ 12 bilhões. Somando as despesas da União, estados, municípios e dos militares, o déficit em 2017 foi de R\$ 370 bilhões. (TAFNER, 2019).

Os gastos com os servidores públicos têm como resultado as mudanças implementadas pela Constituição Federal de 1988 e gerou um desarranjo em relação aos gastos com o Regime Geral da Previdência Social, fruto da lista de benefícios que são concedidos aos servidores.

A presente pesquisa tem como objetivo avaliar o gasto de pessoal nas Universidades, quanto representa os inativos em relação aos ativos nos últimos 10 anos, utilizando análise estatística descritiva com suporte do *software R*. Os dados foram extraídos do Sistema de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI para os anos de 2008 a 2018, do INEP/MEC e do Ministério da Economia. Pretende-se responder a seguinte questão: Qual a proporção do gasto com inativos e pensionistas frente as despesas com pessoal das Universidade Federais Brasileiras nos últimos 10 anos?

O estudo segue estruturado em quatro capítulos. O capítulo um, a introdução. No capítulo dois, apresenta-se um breve histórico da previdência social no Brasil, com foco nas determinações constitucionais e legais, as

características do Regime Próprio da Previdência Social e as alterações legislativas. As distinções da previdência dos servidores públicos civis e militares, dos trabalhadores e autônomos em geral. Apresenta-se considerações sobre o equilíbrio financeiro da previdência dos servidores públicos civis, em termos de endividamento, gasto e investimentos. No terceiro capítulo, discorre-se sobre a gênese das Universidades públicas no Brasília, os antecedentes das Universidades atuais, o crescimento das Universidades como política de Estado. No capítulo quarto são apresentados os dados das aposentadorias, o orçamento das Universidades. No quinto capítulo, a análise dos dados. Pretende-se sintetizar os números relativos aos gastos com previdência nas Universidades, extraídos do sistema SIAFI no período de 2008 a 2018. Identificados os gastos de pessoal ativo e com aposentados e pensionistas e analisa-los por meio de estatística descritiva, com suporte do software R. Tem-se como objetivos da pesquisa: revelar a composição e a proporção dos gastos com pessoal e com inativos e pensionistas diante das informações do custo elevado das Universidades, demonstrar o peso dos inativos e pensionistas em relação a despesa total de pessoal das Universidades Federais no período 2008/2018. Responder a seguinte questão de pesquisa: Qual o comportamento dos gastos com inativos e pensionistas da Universidades Federais? Por fim, apresenta-se os resultados da pesquisa, seguidos da bibliografia utilizada.

2. PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: INVOLUÇÃO OU EVOLUÇÃO?

As primeiras iniciativas relacionadas processo de aposentadoria iniciaram no início do sec. XIX, época do Brasil império, voltados à concessão de benefícios a militares e a servidores públicos.

A constituição de 1824 previu algo que se assemelha a previdência social, incorporando em seu art. 179 dispositivo visando garantia dos cidadãos aos direitos até então denominados "socorros públicos". Entretanto, de acordo com Nolasco (2012), tal garantia não continha exigibilidade, o que significa dizer que não teve efeito prático, os cidadãos não dispunham de meios para exigir a aplicação de referida garantia constitucional. Mesmo sem efeitos práticos, destaca-se a relevância histórica do tema ter sido abordado na Constituição, por

exigir prestação positiva do Estado não consistindo tão somente em liberdade individual, e ter encontrado proteção constitucional já naquela época. (Nolasco, 2012).

Conforme apresentado por Souza (2007), que pesquisou os "socorros públicos" entre o período de 1821 a 1834, *várias pensões foram concedidas a mulheres e filhas por falecimentos de oficiais de alta patente, pagas pelo Erário Régio da Coroa, a título de mercê por bons serviço.* (Souza, 2007).

À época, os benefícios eram concedidos para retribuição por serviços prestados ao Estado, um socorro do estado, ou por gratidão do soberano. Na maioria dos casos, constituíam-se como um direito, como é o caso dos montepios pagos aos soldados inválidos e as viúvas. Entende-se por montepio uma espécie de seguro instituído pelo Estado no qual ele se obriga a dar à família do contribuinte uma pensão mensal. Ainda segundo Souza (2007), tal contribuição, vista como um direito adquirido que traria seguridade para o futuro, se dava a partir do alistamento do contribuinte na tesouraria do montepio, descontando-lhe o valor equivalente a um dia de soldo de sua patente.

Os benefícios ganharam outro *status* com a Carta Lei de 06 de novembro de 1827, transformando um "quase-direito", referente as medidas pontuais relacionadas à concessão de pensões a grupos específicos por determinadas situações, que no caso dependia da compreensão de justiça e do imperador, em um "direito efetivo" afiançado pelo Poder Legislativo. (Souza, 2007).

Após a proclamação da república, a Constituição de 1891, definiu a aposentadoria por invalidez a funcionários públicos, conforme seu artigo 75. Não obstante, o diploma legal não relacionou as formas de financiamento da aposentadoria, e de contribuição por parte dos funcionários.

Regras relacionadas à previdência social no Brasil tiveram como marco o Decreto Legislativo N. 4.682/1923, a Lei Eloy Chaves, como ficou conhecido o Decreto, sendo o marco legal do sistema previdenciário no Brasil para trabalhadores do setor privado. Iniciou com aposentadorias e pensões por morte a trabalhadores ferroviários, e com o advento da Lei, diversas caixas para aposentadorias de várias categorias de trabalhadores foram criadas, onde

previam a forma de custeio e atuavam sob o regime de capitalização e vinculados à empresa. (CAMARANO, 2004).

Segundo Camarano, a partir de 1930 o sistema previdenciário passou a agrupar diversas caixas e se tornaram grandes institutos abrangendo trabalhadores urbanos, trabalhadores por conta própria e seus dependentes, das mais variadas categorias funcionais.

Ressalta-se que entre as décadas de 30 e 40, em contexto de forte movimento de categorias de trabalho e com a tendência de centralização do Governo Vargas, as diversas caixas de aposentadorias e de pensões foram substituídas pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões, os IAP: - autarquias federais, organizadas por categorias profissionais, diferente das caixas, onde a organização se dava por empresas/entidades. A título de exemplo, em 1934 foi criado o IAPB - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (Decreto n. 24.615, de 9 de julho de 1934), em 1938 - IPASE - Instituto de Pensões e Assistência dos Servidores do Estado (Decreto-Lei n. 288, de 23 de fevereiro de 1938).

A forma de financiamento tripartite, Estado/trabalhador e empregador, iniciou-se com a constituição de 1934. A constituição de 34 regrou a aposentadoria de juízes, conforme Art. 64, a qual seria compulsória aos 75 anos de idade, ou por motivo de invalidez comprovada, e facultativa em razão de serviços públicos prestados por mais de trinta anos, e definidos em lei. Já o art. 104, informava que o limite de idade poderia ser reduzido até 60 anos para a aposentadoria compulsória dos Juízes e até 25 anos, para a primeira nomeação (artigo 104, alínea "f", § 5º da Constituição 1934).

Apresentou ainda no seu art. 170, incisos 3º ao 7º, preceitos a respeito da aposentadoria dos funcionários públicos, a saber: salvo os casos previstos na Constituição, os funcionários serão aposentados, compulsoriamente, quando atingirem 68 anos de idade; a invalidez para o exercício do cargo ou posto determinará a aposentadoria ou reforma, que, nesse caso, se contar o funcionário mais de trinta anos de serviço público efetivo, nos termos da lei, será concedida com os vencimentos integrais; o prazo para a concessão da aposentadoria com vencimentos integrais, por invalidez, poderá ser

excepcionalmente reduzido nos casos que a lei determinar; o funcionário que se invalidar em consequência de acidente ocorrido no serviço será aposentado com vencimentos integrais, qualquer que seja o seu tempo de serviço; serão também aposentados os atacados de doença contagiosa ou incurável, que os inabilite para o exercício do cargo; os proventos da aposentadoria ou jubilação não poderão exceder os vencimentos da atividade. (artigo 170, incisos 3º ao 7º da Constituição 1934).

Percebe-se que as mudanças em relação a organização dos benefícios coincidem com o processo de industrialização do país, da formalização dos contratos de trabalho e do movimento trabalhista. A tendência era de organização de "institutos" para cada conjunto de trabalhadores/atividades, assim como a aposentadoria e pensões aos ferroviários, outros grupos se organizaram, por exemplo, setores da indústria, de transporte, funcionários públicos federais, entre outros. *Deve-se notar que este movimento coincide aproximadamente com os primeiros esforços para industrializar o país. Também coincide com o surgimento do movimento trabalhista no Brasil, embora a maioria dos sindicatos estivesse sob severo controle do Estado.* (Oliveira e Beltrão, 2000)

A constituição de 1937 previu o seguro por acidente de trabalho: o seguro de vida, de invalidez e de velhice.

Em que pese não apresentar maiores informações sobre o sistema de previdência abordou em seu art. 156, alíneas "d" a "g" a aposentadoria dos funcionários públicos, os quais aposentariam compulsoriamente com idade de sessenta e oito anos, a invalidez para o exercício do cargo ou posto determinará aposentadoria ou reforma, que será concedida com vencimentos integrais, se contar o funcionário mais de trinta anos de serviço efetivo; o prazo para a concessão da aposentadoria ou reforma com vencimentos integrais, por invalidez, poderá ser excepcionalmente reduzido nos casos que a lei determinar; o funcionário invalidado em consequência de acidente ocorrido no serviço será aposentado com vencimentos integrais, seja qual for o seu tempo de exercício; as vantagens da inatividade não poderão, em caso algum, exceder às da atividade.

O Decreto-Lei 288 de 23 de fevereiro de 1938 criou o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores - o IPASE. Definiu como contribuintes obrigatórios os funcionários civis efetivos, interinos, ou em comissão; os extranumerários que executem serviços de natureza permanente; os empregados do próprio Instituto. Ao passo que os contribuintes facultativos do IPASE são as pessoas que exercerem função pública ou civil ou militar, federal, estadual, ou municipal, inclusive os membros do Poder Legislativo e do Executivo.

No decurso da década de 30 e até 1946, vários decretos dispuseram sobre os Institutos de aposentadorias e pensões para diversas categorias de trabalho, tais como o Decreto-Lei 651 de 26 de agosto de 1938, que criou o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Empregados em Transporte e Cargas, o Decreto-Lei 1.355 de 19 de junho de 1939 constituindo o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Operários e Estivadores. Para os servidores públicos, ressalta-se a criação do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (Ipase) em 1938.

Em 1940, o Decreto 2.122 de 09 de abril, dispôs sobre regime de filiação de comerciantes ao sistema da Previdência Social, cuja receita do Instituto era composta da contribuição mensal dos segurados, da contribuição mensal dos empregadores, e uma contribuição da União proveniente da importância arrecadada a título de quota de previdências, na forma de legislação específica sobre o assunto. O regime de filiação era misto, até 30 contos de réis de capital o titular de firma individual, o interessado e o sócio-quotista eram segurados obrigatórios; acima desse limite a filiação era facultativa.

Em 1943, o Decreto-Lei n. 5.452 de 01 de maio, aprovou a Consolidação das Leis do Trabalho. O Decreto-Lei nº 7.526, de 7 de Maio de 1945, instituiu a Lei Orgânica dos Serviços Sociais do Brasil. O Decreto-Lei n. 7.835 de 06 de agosto de 1945, determinou a majoração das prestações de benefícios concedidos pelos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões, estabelece limites máximos e mínimos para as mesmas.

Em 19 de janeiro de 1946, o Decreto-Lei nº 8.742 criou o Departamento Nacional de Previdência Social - DNPS, com o objetivo de orientar e fiscalizar

em todo o território nacional, a administração da previdência social, através dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões.

A Constituição de 1946 apresentou o termo Previdência Social anteriormente fazia-se referencia a Seguro Social. Além disso, definiu como competência do Tribunal de Contas julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões.

Nos anos 60, com a Lei Orgânica da Previdências Social (LOPS), instituída pela Lei 3.807/1960, houve a unificação dos institutos e dos planos de benefícios.

A LOPS uniformizou as práticas até então instituídas pelas IAPs relativa aos direitos dos segurados dos diferentes institutos estendendo a todos os benefícios e serviços, ampliando as seus segurados o auxílio-natalidade, auxílio-funeral, auxílio-reclusão e assistência social. Em 1966, foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), Decreto-Lei N. 72/1966 centralizando no INPS os IAPs.

Antes da LOPS, conforme apresentado no estudo de Oliveira & Beltrão, 2000, os institutos de seguridade social operavam em regime de capitalização total com custeio tripartido (empregador, empregado e Estado). No entanto, as reservas eram mal administradas, assim, o sistema mudou para o de benefício definido, pago conforme o uso.

Pelas regras, os trabalhadores estavam segurados, mas de fato, somente 50% dos trabalhadores tinham acesso ao sistema e somente 10% dos trabalhadores por conta própria. As contribuições eram fixadas 8% para o empregado e aos empregados, com salário contributivo máximo de 10 salários mínimos. Cabia ao governo federal transferir as receitas dos impostos gerais para cobrir despesas administrativas, custos e eventuais déficits. (Oliveira & Beltrão, 2000).

A constituição de 1967 instituiu o seguro desemprego e internalizou o salário família, tratado em outras normas.

Conforme Nolasco (2012), com a Constituição de 1967, foram instituídas inovações apresentadas nas normas infraconstitucionais. Salienta-se o Decreto 5.316/1967, incluindo na Previdência Social o seguro de acidentes de trabalho, o Decreto-Lei n. 564/1969, abrangendo o trabalhador rural na Previdência. Em 1970, foram instituídos o PIS (programa de integração social) e o PASEP (programa de formação do patrimônio do servidor público), pelas Leis Complementares N. 7 e 8/1970, respectivamente.

Nos anos 70, foram criados os benefícios assistência social vitalícios para idosos e inválidos que não recebiam outro benefício social, residiam em domicílios com uma renda mensal *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo. Tal benefício previa como condição para concessão, um ano de contribuição, ou, alternativamente o beneficiário ter trabalhado por cinco anos em alguma atividade coberta pela previdência na época. Considerava-se idoso, pessoas com 70 anos ou mais de idade. O benefício correspondia a 50% do salário mínimo.

Criada pela Lei nº 6.179/74, a Renda Mensal Vitalícia destinava-se às “pessoas maiores de 70 anos de idade ou inválidos, definitivamente incapacitados para o trabalho, que, em um ou outro caso, não exerciam atividades remuneradas e não auferiam rendimento superior a 60% do valor do salário mínimo. Além disso, não poderiam ser mantidos por pessoas de quem dependiam, bem como não poderiam ter outro meio de prover o próprio sustento”.

Em 1972, foi estabelecida cobertura restrita aos trabalhadores domésticos e em 1972 aos por conta própria (lei 5.859/1972). Ao tempo que foi estabelecido percentual de 8% para as contribuições tanto do empregador quanto ao empregado e estipulou-se o tempo máximo de contribuição de dez salários mínimos. A administração da previdência ficou sob responsabilidade do governo federal, responsável pelos gastos administrativos e a cobertura de eventual *déficit* utilizando os impostos gerais para cobertura (OLIVEIRA e BELTRÃO, 2000).

Em relação ao trabalhador rural, a partir de 1974 os trabalhadores com 65 anos ou mais e inválidos de qualquer idade passaram a ser cobertos. Para

efetivação de tal benefícios, foi criado o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural - FUNRURAL. O financiamento era realizado com a contribuição de 2,5% da comercialização da primeira produção e o comprador era responsável por pagá-lo.

Em 1974 foi fundada a Dataprev (lei 6.125/1974). Em 1977, por meio da Lei 6.439 de 1977, foi instituído o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social - SINPAS, tendo como parte integrantes do sistema, o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) e o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS).

A fusão das duas instituições foi formalizada em 1990 (lei 8029/1990), processo que posteriormente daria origem ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), Decreto 99.350/90. O INAMPS, que funcionava junto ao INPS, foi extinto e seu serviço passou a ser coberto pelo SUS.

A Lei n. 6.435 de 15 de julho de 1977 instituiu as diretrizes básicas para o desenvolvimento do sistema de previdência privada. O sistema operava em dois grupos e somente poderiam operar sob o regime de capitalização, ou seja, com benefícios e/ou contribuições definidas (Oliveira e Beltrão, 2000): 1. Instituições abertas - operadas por empresas financeiras e de seguros, sob a supervisão do Ministério da Fazenda e 2. Instituições fechadas patrocinadas por uma ou mais empresas para os seus empregados, supervisionadas pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS).

A emenda Constitucional N. 18 de 1981 instituiu diferenciação das aposentadorias por tempo de serviço dos profissionais do magistério de 25 anos de serviços para mulheres e de 30 anos para os homens, com o salário integral.

Com a Constituição Federal de 1988, fixou-se o benefício em um salário mínimo e a idade mínima passou para 68 anos. (CAMARANO e PASINATO, 2004).

No Brasil, a previdência social inseri-se nos direitos fundamentais sociais, cujo marco se deu com a Constituição de 1988. Conforme disposto no art. 6 da Carta Magna, *são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a*

proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

A importância dada a questão da previdência na Constituição Brasileira teve por objetivo a igualdade de direitos. Conforme Nolasco (2012), entende-se que os direitos sociais são os direitos de igualdade, ou seja, aqueles que possuem o escopo de fazer com que o Estado atue de maneira positiva, garantindo assim, a dignidade humana de todos os cidadãos.

A previdência foi inserida no sistema de proteção social, conforme art. 194 da CF.

A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

- I - universalidade da cobertura e do atendimento;
- II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V - equidade na forma de participação no custeio;
- VI - diversidade da base de financiamento;
- VII - *caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados*

Ressalta-se as diferenças entre a Previdência Social e a Assistência Social que basicamente se distinguem pelas formas de financiamento e a quem se destina. Enquanto a previdência social trata-se de seguro cujos benefícios são pagos aos contribuintes do sistema, portanto, financiada pelos próprios contribuintes, a assistência social é financiada pelos pagamentos de tributos pela sociedade. Nesse sentido, a CF/88 detalha em entre seus artigos 201 e 203 os conceitos e características de cada um.

O artigo. 201 da CF/88 dispõe que a previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial”.

A Constituição definiu idade mínima de contribuição de 30 anos para as mulheres e 35 para os homens.

Em relação aos servidores públicos, o artigo 40 da Constituição Federal apresenta características gerais em relação ao regime previdenciário dos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados e do Distrito Federal, alterado pela Emenda Constitucional n. 41/2003.

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

Com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social, em 1993, foram criados benefícios assistenciais, os denominados Benefícios de Prestação Continuada, os BPCs.

A Emenda Constitucional n. 20 de 15 de dezembro de 1998 modificou o sistema de previdência social, estabeleceu normas de transição entre outros. Ratificou o regime contributivo e limitou a abrangência da previdência social. Instituiu a idade mínima de aposentadoria para servidores públicos, de 60 anos para homem e 55 mulher. Limitando aos futuros ingressantes no serviço público, o valor dos benefícios para o valor máximo do RGPS. Prevendo a possibilidade de fundos de pensão para complementação e garantia do salário integral. Tal fundo deveria ser criado nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal) e o regime de previdência social complementar (facultativa e sem limite de cobertura). (Oliveira e Beltrão, 2000, Nolasco, 2012). Com a Emenda a Constituição N. 20/1998 o conceito de aposentadoria por tempo de serviço foi alterado para aposentadoria por tempo de contribuição.

A Lei n. 9.867 de 26 de novembro de 1999, introduziu o fator previdenciário e aumentou o período de referência para o cálculo do valor do benefício.

Em 2003, o Estatuto do Idoso reduziu a idade mínimo para requerer o benefício: 65 anos. Deixando de ter caráter vitalício e com avaliações periódicas, a cada dois anos.

A Emenda constitucional n. 41 de 2003, igualou o RGPS ao RPPS. Mas somente em 2013, com a Lei 12.618 de 30 de abril de 2012, essa igualdade se concretizou com a criação de previdência complementar para os servidores públicos federais, instituindo-se assim, a o Fundo de Previdência dos Servidores Públicos (Funpresp). No entanto, esta Lei somente se aplica a pessoas que ingressaram no serviço público após a sua promulgação.

Em 2012, foi sancionada a Lei que criou a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal com a finalidade de administrar e executar planos de benefícios de caráter previdenciário complementar para os servidores públicos titulares de cargo efetivo da União, suas autarquias e fundações, dos poderes executivo, legislativo e judiciário e do Ministério Público da União. Somente com adesão e contribuição ao Regime de Previdência Complementar - RPC será possível garantir aposentadoria em valores superiores ao teto do RGPS, salientando que a adesão é facultativa. O atual Ministério da Economia disciplina os procedimentos operacionais para efetivação da adesão ao plano da Funpresp-Exe por meio da Orientação Normativa Nº 12/2013, instituída pelo então Ministério do Planejamento. No caso do poder legislativo, delegou-se à Funpresp-Exe a administração do plano de previdência para os servidores da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Tribunal de Contas da União, o LegisPrev. Já a Previdência Complementar do judiciário é administrada e executada pela FUNPRESP-JUD.

Adicionalmente, a Lei prevê benefício especial ao servidor que ingressou no serviço público antes de 04/02/2013 ou para servidores que entraram após esta data, sem a quebra de vínculo, com a opção de migrarem para o RPC com a vantagem de contribuição paritária do patrocinador, dedução mensal das contribuições no Imposto de Renda de Pessoa Física entre outros.

Em 2015, a Lei 13.135 de 15/07/2015 (anterior MP 664/2014), reestruturou as regras de pensão do RGPS e alterou disposições da Lei 8.112/90 (regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das

fundações públicas federais). Em síntese, incluiu-se tempo mínimo de contribuição do segurado de 18 meses (estendida também aos servidores públicos da União), e a criação de pagamento de quatro meses para que não alcançasse o número mínimo de contribuições, a duração mínima de dois de união (com a inclusão de pagamento de quatro meses para quem não alcançasse esse critério). Em ambos os casos, o casal que tiver filhos menores de 21 anos, será concedida pensão e proteção a estes.

Importante destacar que antes da MP 664/2014, a pensão por morte era vitalícia independentemente da idade do cônjuge, da sua capacidade de trabalho, de ter ou não filhos. Outro aspecto que merece destaque é o critério de idade determinando o prazo de concessão da pensão: quanto mais novo o cônjuge, menor será a duração do benefício. Para cônjuges com idade igual ou superior a 44 anos, a pensão continua a ser vitalícia. Foi estabelecida uma faixa etária a ser atualizada a cada três anos, de acordo com o incremento da expectativa de vida ao nascer ou quanto este indicador tiver incremento de pelos menos um ano. Também se aplica aos servidores públicos federais. Outra medida instituída pela Lei 13.135/2015, foi o fim do direito a pensão por morte ao cônjuge que cometer crime doloso que resultar na morte do segurado.

Em novembro, a Lei 13.183/2015 trouxe nova alternativa para o cálculo do benefício previdenciário por tempo de contribuição. O fator 85/95 apresentou-se como alternativa ao fator previdenciário, quanto o somatório da idade do postulante e o tempo de contribuição (na data do requerimento) atingir 85 para mulheres e 95 para homens. Com fator progressivo, a fórmula será atualizada até o ano de 2026, acrescido um ponto, até a soma de 90 pontos para mulheres e 100 pontos para homens. A regra foi atualizada para 86/96 desde 31/12/2018, assim, o cálculo do valor da Aposentadoria por Tempo de Contribuição (idade + tempo de contribuição) para mulheres é de 86 e para homens 96.

2.1 BREVE CONTEXTO DAS CONTAS DA PREVIDÊNCIA: LEGISLAÇÃO FEDERAL.

A previdência dos servidores públicos surge com as primeiras iniciativas relacionadas à previdência social no Brasil, vez que as primeiras "caixas" com a finalidade de arrecadar contribuições para a concessão de aposentadoria e outros benefícios foram instituídas para atender uma determinada parcela dos servidores públicos ainda no Brasil império, séc. XIX.

No decurso do tempo, as mudanças sobre a cobertura dos benefícios, da forma de contribuição e das regras de concessão de aposentadorias e pensões, aprofundaram-se com os déficits das contas previdenciárias e a mudanças demográficas.

A partir de 1938 a aposentadoria dos servidores públicos passou a ser organizadas pelo IPASE - Instituto de Pensões e Assistência dos Servidores do Estado instituído pelo Decreto-Lei n. 288, de 23 de fevereiro de 1938, com função de assistência aos servidores do Estado e praticar operações de previdência e assistência a favor de seus contribuintes. Com a criação da Lei Orgânica da Previdência Social, em 1960, todos os institutos foram unificados, bem detalhados os como os benefícios e serviços.

A Constituição Federal de 1988 em seu art. 40. definiu regras para aposentadoria dos servidores públicos. Em que pese temas pontuais sobre as aposentadorias dos servidores públicos, tais como a invalidez, a aposentadoria compulsória por idade, fossem abordadas em outras Constituições, somente a partir de 1988 os servidores tiveram o regime próprio de previdência especificado.

O déficit público com o Regime Próprio da Previdência Social relativo aos servidores públicos da União iniciou aprofundamento com a Constituição de 1988, quanto passou os trabalhadores até então regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas para o então Regime Jurídico Único. De modo geral, após CF/88, os benefícios passaram a ser concedidos com referência a última remuneração recebida no serviço público, além de estabelecer regras distintas de tempo de contribuição e de tempo de serviço e idade mínima para aposentadoria. Oportuno registrar que o Brasil ainda é uma das poucas nações que não instituiu a idade mínima para aposentadoria.

Mais tarde, a Emenda Constitucional n. 20/1998 apresentou dispositivos com aplicação dos critérios do Regime Geral aos servidores públicos, a EC n. 41 de 19 de dezembro 2003 alterou o cálculo dos benefícios da aposentadoria para aqueles que se aposentaram pela regra geral conforme o art. 40 da CF, de 1988, garantindo os direitos dos servidores que haviam ingressado no serviço público até 31 de dezembro de 2003. O estabelecimento de contribuição previdenciária dos servidores inativos foi alvo de grande atenção e resistência dos servidores públicos em 2004. A EC a n. 47 de 05 de julho de 2005, tratou do teto remuneratório dos estados e do Distrito Federal e a extensão da integralidade e a paridade a todos os servidores que ingressaram no serviço público até 31 de dezembro de 2004.

Em face da mudança substancial no perfil demográfico da população brasileira: aumento da expectativa de sobrevida, redução da taxa de fecundidade, redução da taxa mortalidade, e diante de aumento dos déficits das contas, a legislação buscou equilibrar as contas previdenciárias, promovendo ajustes das formas de concessão dos benefícios com base na dinâmica demográfica do país, no caso dos servidores públicos, antes da Constituição Federal de 1988. Com a Emenda Constitucional EC 41/2003, aos servidores que ingressaram no serviço público antes da EC foi garantido o direito à aposentadoria integral e foi instituída a contribuição previdenciária dos servidores inativos. Em relação ao regime de previdência complementar, esta dependia de lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo. Com a EC N. 41/2003, o RPPS se igualou ao RGPS. A Lei 12.618 de 2012 instituiu o a previdência complementar para os servidores públicos federais, assim, instituiu-se o Fundo de Previdência dos Servidores Públicos (Funpresp), cujo funcionamento se deu a partir de 31/01/2013, após a aprovação da Superintendência Nacional de Previdência Complementar - Previc. Somente a partir desta data (promulgação da Lei 12.618/2012), os servidores que ingressaram no serviço público estavam sujeitos ao regime geral.

A Previdência Complementar prevista no parágrafo 15 do art. 40, instituída com a EC 41, somente foi regulamentado com a Lei n. 12.618 de 30 de abril de 2012. No entanto, a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal FUNPESP somente iniciou suas operações em

04/02/2013, após autorização da Superintendência Nacional de Previdência Complementar - PREVIC.

Ou seja, o teto do RGPS só passou a ser aplicado aos servidores que ingressaram após o início do funcionamento da FUNPRESP. Até então, o maior valor de benefício do RPPS da União equivale ao subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal. Vale notar, entretanto, que o teto do RPPS da União equivale ao do RGPS para os servidores que ingressaram após a entrada em funcionamento da FUNPRESP, em fevereiro de 2013.

A reforma da previdência surge em contexto da crise que se instala em relação a manutenção dos benefícios, em contexto de mudanças substanciais das bases fundamentais do sistema previdenciário: o aumento expectativa de vida e de sobrevivência da população, a redução da taxa de fecundidade e o aumento acentuado da população idosa. Os parâmetros previdenciários definidos no Brasil demonstraram-se insustentáveis a manutenção do sistema. Sem aqui relacionar as diferenças expressivas em relação ao regime dos servidores públicos e militares e o regime dos trabalhadores sujeitos a regra geral da previdência.

Em síntese, a Reforma da Previdência (PEC 06/2019) definiu idade mínima de aposentadoria para que homens e mulheres (65 anos para homens e 62 anos para mulheres) para a aposentadoria. Implementou novas alíquotas de contribuição, e estabeleceu regras de transição para trabalhadores em atividade e o cálculo do valor da aposentadoria será calculada a partir da média de todos os salários.

Até a Reforma recém aprovada, a contribuição era de 11% da remuneração, para quem ingressou até 2013 no serviço público federal e não optou pelo Regime de Previdência Complementar. Para quem aderiu ao RPC até março de 2019, recolhe 11% mas sobre o teto do INSS (R\$ 5.839,45). Caso queira receber mais na aposentadoria, o servidor faz a contribuição via RPC.

Com a Reforma da Previdência os percentuais de contribuição dos servidores federais variam de 7,5% a 22%. Os servidores que queiram aposentar acima do teto do INSS (R\$ 5.839,45) devem optar pelo RPC. Para a iniciativa

privada, os percentuais variam de 7,5% a 14%. Ressalta-se que as contribuições serão aplicadas por faixas de renda.

2.2 REGIMES PREVIDENCIÁRIOS NO BRASIL

Em relação aos tipos de regimes previdenciários, segundo Caetano (2014), no Brasil coexistem três regimes previdenciários, sendo dois públicos e um privado. O Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o regime do setor privado, o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos titulares de cargos efetivos, onde cada ente federado possui o seu regime próprio, públicos e de adesão compulsória. Considera-se a previdência complementar o terceiro regime, que tem natureza privado com adesão facultativa. (CAETANO, 2014)

O regime dos servidores públicos surgiu com a Constituição Federal de 1988 e cada ente da federação legisla sobre seus regimes previdenciários, ou seja, no âmbito do serviço público, coexiste os regimes próprios da União, Estados e Municípios. A Constituição, em seu artigo 24 inciso XIII, determina que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre a previdência social.

No Brasil o tema Previdência Social insere-se na temática Seguridade Social, conforme apresentado no artigo 194 da Constituição Federal. O referido dispositivo informa que a Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. É importante entender a organização da política de previdência social no Brasil e qual contexto ela se insere para compreensão das discussões acerca do desempenho da política e do equilíbrio financeiro, vez que muitos alegam que as contas da previdência são superavitárias ou outros defendem um déficit previdenciário crescente.

2.3 FORMAS DE FINANCIAMENTO DOS REGIMES PREVIDENCIÁRIOS

Existem dois mecanismos de financiamento dos gastos previdenciários: de repartição simples e o sistema de capitalização. No sistema de repartição simples as contribuições pagas pela população ativa, no presente, pagam as despesas com os benefícios dos inativos. No sistema de capitalização cada indivíduo constitui um fundo para sua aposentadoria.

O sistema previdenciário brasileiro é de repartição simples e tem como fonte primária, a contribuição da população ativa com a finalidade de cobrir os gastos previdenciários dos inativos.

O financiamento da Seguridade Social, onde insere-se a Previdência Social, consta apresentado nos artigos 194 e 195 da Constituição Federal. Informa que *toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: ...*

As contribuições sociais que custearão a Seguridade Social são oriundos basicamente de quatro fontes, a saber: 1. do empregador (das suas folhas de salários e demais rendimentos do trabalho, da receita ou faturamento e do lucro), 2. do trabalhador e demais segurados; 3. da receita de concursos e prognósticos e 4. do importador de bens ou serviços do exterior.

Em relação aos Estados, Municípios e Distrito Federal, as receitas para Seguridade Social constarão nos seus respectivos orçamentos, não integrando o orçamento da União.

O artigo 201 da CF informa que a Previdência Social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a: I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; II - proteção à maternidade, especialmente à gestante; III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; V

- pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes.

As regras previdenciárias para os servidores públicos seguem delineadas na Constituição em seu artigo 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

A Lei 9.717/1998 dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos - União, Estados, Municípios, do Distrito Federal e dos militares dos Estados e do Distrito Federal. Informa que os regimes próprios da previdência social serão baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:

I - realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios;

II - financiamento mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas, para os seus respectivos regimes; (grifamos)

FORMAS DE FINANCIAMENTO

A constituição de 1988 definiu em seu art. 194 o conceito de seguridade social, compreendendo por um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Conforme exposto no inciso VII do art. 194, compete ao Poder Público organizar a seguridade social, nos termos da Lei, ressaltando o caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

O artigo 195 da CF prevê que a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos

provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, das contribuições sociais do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: *I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei; II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social; III - sobre a receita de concursos de prognósticos; IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.*

Por seu turno a Lei 9.212/1991 em seu art. 11, informa, no âmbito federal, que a seguridade social será financiada por receitas da União, das contribuições sociais, e de receitas de outras fontes. As contribuições sociais, as das empresas incidentes sobre a remuneração paga ou creditada aos segurados a seu serviço, as dos empregadores domésticos, as dos trabalhadores, incidentes sobre o seu salário de contribuição, as das empresas, incidentes sobre faturamento e lucro, os incidentes sobre a receita de concurso de prognósticos.

3. A GÊNESE DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS NO BRASIL

A trajetória de formação das universidades, instituições nos moldes em que a conhecemos hoje, foi marcada pela busca da autonomia intelectual frente ao Estado e à Igreja e da autonomia acadêmica, didática e de gestão.

As primeiras universidades foram fundadas na idade média, destacam-se as Universidade de Bolonha, criada em 1190, a Universidade de Oxford, fundada em 1214, e a Universidade de Paris, criada em 1215. De acordo com De Paula (2009), desde essa época as universidades vêm buscando a sua autonomia, inicialmente do poder da Igreja, visto que as universidades se estruturaram fundamentalmente no controle dessas instituições. Já no século XV, as universidades passaram ao controle do Estado, o rompimento com a igreja se deu com a reforma protestante. Com a Contra Reforma, a Igreja ainda exerceu forte influência na Península Ibérica. Já no século XVIII, com a Revolução francesa, as instituições eram consideradas como parte da estrutura do antigo

regime, abrindo espaço para a criação de novas entidades dedicadas ao ensino superior, as escolas profissionais. Registra-se que no século XIX emergiram os modelos de universidades laicas. Orientadas para qualificar quadros para o Estado, como exemplo as universidades da França e Prússia (modelo napoleônico) e a de Berlim, que buscou a autonomia intelectual (em relação ao Estado e à Igreja) e enfatizou a pesquisa, integrada ao ensino (modelo alemão).

Os registros sobre a criação de universidades no Brasil datam no século XVI, do Brasil colônia. A tentativa de criação da instituição Universidade enfrentou resistências tanto de Portugal, quanto de parte dos brasileiros que acreditam que o mais adequado seria a elite da época procurar estudos superiores na Europa. Quanto à Portugal, a Coroa negou aos jesuítas a criação de universidade na Colônia (Fávero, 2006). Assim, os alunos de graduação nos colégios jesuítas iam para a Universidade de Coimbra ou para outras universidades européias, conforme apresentado nos estudos de ALBUQUERQUE FÁVERO, 2006 apud MOACYR, 1937.

Registra-se que as tentativas de criação de universidade no Brasil, coincidem com a transferência da sede da Monarquia para o Brasil. Ainda de acordo com Fávero 2000, pode-se inferir que Portugal exerceu até o final do Primeiro Reinado, grande influência na formação de nossas elites. Os esforços de criação de universidades, nos períodos colonial e monárquico não foram bem sucedidos, demonstrando a política de controle por parte de Portugal sobre qualquer iniciativa que sinalizasse independência cultural e política da Colônia. (Albuquerque Fávero, 2006) Nesta mesma senda, estudo de (Bortolanza, 2017) informa que quase em todos os países da América o sistema de ensino universitário fazia parte do sistema de ensino, no entanto, o Brasil foi um dos mais atrasados na implantação de universidades, pela falta de interesse da Coroa portuguesa e pela falta de interesse dos que detinham o poder no país nesse período. Conforme registrado por Paula (2009) apud Cunha (1986), com a chegada da Corte portuguesa ao Rio de Janeiro, houve a recusa da criação de uma universidade, existindo apenas faculdades isoladas, essa idéia foi incorporada por governantes brasileiros, visto que a Assembléia Geral Legislativa não aprovou 42 projetos de criação de universidade durante o império.

Importante pontuar o alcance da formação das Universidades na Europa para compreender a influência na construção das Universidades no Brasil. Com a Revolução Francesa, a instituição universidade passou a ser questionada, considerando que o corpo da universidade estava estruturado no antigo regime, ligado fortemente a igreja. Este questionamento deu lugar as escolas profissionais superiores. (De Paula, 2009) As primeiras universidades laicas surgiram no início da século XIX. Com a Revolução Francesa, observa-se de forma mais patente, a busca das universidades pela autonomia frente à igreja e a influência do Estado, a história da Universidade confunde-se com a luta pela autonomia acadêmica, didática, administrativa e de gestão, conforme apresentado por Paula (2009).

Segundo Paula (2009), o padrão napoleônico inspirou a formação tarde das primeiras faculdades profissionais no Brasil no século XIX, visto que desde a chegada da Corte portuguesa ao Rio de Janeiro foi marcado pela recusa da criação de universidade, dando espaço ao estabelecimento de faculdades isoladas de cunho profissionalizante, com dissociação entre o ensino e pesquisa e centralização estatal. As primeiras universidades (propriamente ditas) surgiram com forte influência francesa e alemã, por exemplo, a Universidade do Rio de Janeiro criada em 1920 (influenciada pelo modelo francês) e a Universidade de São Paulo, fundada em 1934 (organizada sob influência alemã). Registra-se a criação de universidades privadas, mas que com pouco tempo de existência: a de Manaus, criada em 1909 e extinta em 1926, a de São Paulo, de 1911 e extinta em 1917 e a do Paraná, de 1912 e extinta em 1915. Paula (2009) *apud* Cunha (1986).

O ensino superior francês da primeira metade do século XIX foi bastante singular, diferenciando dos demais países da Europa. Um dos motivos foi Napoleão abolir as universidades pela Convenção do dia 15 de setembro de 1793, por serem consideradas instituições com espírito corporativo quase medieval e a ênfase na cultura clássica impedindo a entrada das ciências experimentais e do enciclopedismo (PAULA, 2009). A influência francesa é marcante na organização da Universidade do Rio de Janeiro, modelo caracterizado por escolas isoladas de cunho profissionalizante, com dissociação entre ensino e pesquisa e grande centralização estatal. (Paula, 2009).

De acordo com o Bortolanza 2017, as escolas de formação profissional precederam o ensino superior brasileiro, dedicadas a formação variada e a formação militar. Ainda na época colonial, algumas instituições, escolas superiores isoladas, destacaram-se, a exemplo, a Real Academia de Artilharia, Fortificação e Desenho, criada em 1792, modalidade de ensino, que posteriormente deu suporte ao ensino superior (Bortolanza 2017, apud Silva Telles, 1984). Criadas pelo o Príncipe Regente D. João, em 1801, o Hospital de Vila Rica, instituição de ensino superior de especialidades médicas. Em 1808, a Escola de Cirurgia que posteriormente se tornou a Academia Médico-Cirúrgica da Bahia, antecessora da atual Faculdade de Medicina da Universidade Federal da Bahia. E no Rio de Janeiro, instituiu a Academia Médico-Cirúrgica no Rio de Janeiro no mesmo ano, e se tornando mais tarde na Universidade Federal do Rio de Janeiro. Em 1827, destaca-se a criação dos Cursos Jurídicos de São Paulo, formando posteriormente a Faculdade de Direito. Em Olinda os Cursos Jurídicos deram origem a Universidade Federal de Pernambuco (Vainfas, 2012 apud Bortolanza, 2017). Em 1895, destaca-se a criação da Escola Livre de Farmácia e Química Industrial, em 1986, a Escola de Engenharia, juntas formaram a Universidade de Porto Alegre, antecessora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. (Carvalho, 1998 apud Bortolanza, 2017).

As primeiras escolas superiores foram criadas em 1808, controladas pelo Estado e com modelo de ensino superior voltado à formação para profissões liberais tradicionais, como direito e medicina, ou para as engenharias. Tal modelo perdurou até 1934. Em termos de organização, o forte controle do Estado era patente, indicando as instituições a serem criadas, seus objetivos, o estabelecimento do curriculum e os próprios programas das instituições de ensino superior (Sampaio, 2001). O autor citando Adorno (1988) e Sampaio, (2001), reforça que a influência se dava na especificação dos livros e tratados aos quais os docentes deveriam se basear para a redação obrigatória de seus compêndios, conforme disposto na Lei de 1810. O Estado manifestava-se também em relação a distribuição das cátedras, acompanhava os dirigentes das instituições de ensino superior. Nesse sentido, Bortolanza (2017) cita Almeida Júnior (1956) ao relatar as indicações dos docentes, que atendiam mais a critérios políticos do que acadêmicos.

3.1 ANTECEDENTES DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS ATUAIS

Somente na década de 30 o ensino superior brasileiro adquiriu forma de Universidade. Até então, o ensino superior estava voltado à formação das profissões liberais tradicionais e sem a oficialização por parte do Governo Federal.

De acordo Sampaio (2001) cinco momentos chaves na história, marcaram a relação do Estado com as instituições de ensino superior, os anos de 1808, 1898, 1930, 1968 e 1985. Sob o governo de Dom Pedro II, após 1850, constata-se a expansão gradual das instituições educacionais. O ensino superior manteve-se exclusivamente limitado às profissões liberais. Com a Proclamação da República (1889) e as grandes mudanças sociais no Brasil, com a Constituição Republicana o ensino superior é descentralizado, antes privativo do poder central e aos governos estaduais, passou a permitir a criação de instituições privadas, que resultou na ampliação e a diversificação do sistema de ensino. Entre 1889 e 1918, como resultado da Constituição da República, 56 novas escolas de ensino superior, na sua maioria privadas, são criadas no Brasil. (Bortolanza, 2017). Entre 1880 a 1900, destaca-se o sistema educacional paulista, associado à modernização do Estado de São Paulo, que segundo Almeida (2001), representa a primeira ruptura do modelo de escolas profissionais centralizadas e sujeitas ao forte controle burocrático do governo nacional. Observa-se nesse cenário, um movimento de criação de universidades

Oportuno destacar que somente em 1915 o governo menciona em legislação a possibilidade de criação de Universidade. O Decreto n. 11.530/1915 previa, em seu artigo 6: "O Governo Federal reunirá, quando achar oportuno, reunirá em universidade as Escolas Politécnicas e de Medicina do Rio de Janeiro incorporando a elas uma das Faculdades Livres de Direito, dispensando-a da taxa de fiscalização e dando-lhe gratuitamente edifício para funcionar." (FÁVERO 2006) (Albuquerque Fávero, 2006).

A primeira instituição universitária brasileira, criada pelo Governo Federal, foi instituída em 07 de setembro de 1920, pelo Presidente Epitácio Pessoa. A Universidade do Rio de Janeiro (URJ) foi instituída por meio do Decreto n.

14.343, reunindo a Escola Politécnica do Rio de Janeiro, a Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro e a Faculdade de Direito do Rio de Janeiro, com autonomia didática e administrativa, de acordo com o decreto n. 11.530, de 18 de março de 1915, devendo o regulamento da Universidade adaptar a sua organização aos moldes do aludido decreto.

A criação da URJ ajudou a intensificar as discussões sobre o problema universitário no país, com a atuação da Associação Brasileira de Educação (ABE) e da Academia Brasileira de Ciências (ABC). Segundo Fávero (2006), dentre as questões mais abordadas pelas entidades destacavam-se a concepção de universidade, as funções que deverão incumbir às universidades brasileiras; autonomia universitária e modelo de universidade a ser adotado no Brasil. A respeito da função da Universidade, destaca-se duas posições: 1. o desenvolvimento da pesquisa científica, além de formar profissionais e 2. os que consideram prioridade a formação profissional.

Entre 1920 e 1930, foram criadas 86 instituições de ensino superior, (Teixeira, 1989 *apud* Almeida, 2001), dando ênfase à formação tecnológica e a formação científica mais desenvolvida, a exemplo desse movimento, cita-se a criação e multiplicação das escolas politécnicas, da escola de minas, das escolas superiores de agricultura e de farmácia.

Do estudo de Almeida (2001), extrai-se que a questão da pesquisa fez com que renascesse a questão da Universidade nas primeiras décadas do séc. XX, já que para promover a formação do pesquisador, que estava restrita às escolas profissionais consideradas inadequadas para esse fim. A pesquisa precisa de espaço propício, com mais libertada de experimentação e pensamento e distanciamento de resultados práticos. Nesse contexto, a criação de Universidade no Brasil ressurgiu com nova função de abrigar a ciência, os cientistas e as humanidades em geral e à promoção da pesquisa, rompendo com a argumentação política que virava no século XIX. Surgem duas associações ligadas a esse contexto, a Associação Brasileira de Educação (ABE) e a Academia Brasileira de Ciência (ABC) de 1922, com pauta de reformulação do sistema educacional brasileiro, do nível primário ao superior (ALMEIDA, 2001). A intensa atividade da ABE ao longo da década de 20 foi interrompida com a

Revolução de 30. As bandeiras defendidas pelas Associações foram apropriadas pelo novo governo, tendo estabelecido em 1931 a primeira legislação, a tratar da criação e organização de universidades.

Em 1920, foi criada a Universidade do Rio de Janeiro, que mais tarde se tornaria a Universidade do Brasil. A primeira formalmente constituída foi a Universidade do Paraná, em 1912 por um governo estadual. Em ambas as instituições, tratou-se de consolidação de escolas tradicionais já existentes. Em referência aos estudos de Nagle (1974), Almeida (2001) informa que a proposta da nova universidade buscava criar um centro de elaboração, ensino e difusão da ciência e deveria ser organizada de maneira que se integre em sistema único, com direção autônoma, as faculdades profissionais (medicina, engenharia, direito), institutos técnicos especializados (farmácia, odontologia), e instituições de altos estudos (faculdades de filosofia e letras, de ciências matemáticas, físicas naturais, de ciências econômicas e sociais, de educação, etc), sem perder o seu caráter de universalidade, se possa desenvolver, como uma instituição orgânica e viva, posta pelo seu espírito científico, pelo nível dos estudos, pela natureza e eficácia de sua ação, a serviço da formação e desenvolvimento da cultura nacional".

No âmbito da nova proposta de universidade, a autonomia das entidades era posta como condição *sine qua non* para o êxito das reformas, pois a ingerência do governo nos assuntos da universidade poderia atrapalhar o desenvolvimento da pesquisa científica (ALMEIDA, 2001).

No âmbito da ABE, foram debatidas as reformas educacionais. Os debates promovidos pela Associação culminaram na elaboração do Manifesto dos pioneiros da educação nova, o qual defendia entre outros temas, a democratização da educação escolar e a modernização dos métodos pedagógicos. Importante ressaltar a contribuição dos signatários do documento na elaboração da Constituição de 1934. (fonte MEC sobre ABE VER COMO CITAR)

3.2 O CRESCIMENTO DAS UNIVERSIDADES POLÍTICA DE ESTADO

Com a fundação do Ministério de Educação e Saúde, no governo provisório de Getúlio Vargas, em 1931 foi publicada lei que definia que o ensino superior deveria ser ministrado na universidade, a partir da criação de uma faculdade de Educação, Ciências e Letras. A Lei ficou conhecida com o nome do primeiro Ministro da Educação do país, como a "Reforma Francisco Campos". Segundo Almeida (2001), a reforma organiza o ensino superior em duas modalidades: sistema universitário (oficial, mantido pelo governo federal ou estadual, ou livre, mantido por particulares) e o instituto isolado. A administração central da universidade caberia ao conselho universitário e ao reitor, a ser escolhido a partir de lista tríplice, procedimento que prevalece até hoje, além de estabelecer como deveria ser composto o corpo docente (catedráticos e auxiliares de ensino, submetidos a concursos, títulos e provas) e dispunha ainda sobre questões como ensino pago, diretório de estudantes etc.

Em relação a pesquisa, conforme relatado por Sampaio (2001) até a década de 30, não foi o ensino superior que abrigou a pesquisa, mas outras instituições, tais como os museus, os observatórios, os institutos de pesquisa - *todas elas extremamente frágeis, dependendo das vicissitudes do apoio do Estado. O mais famoso e o mais bem sucedido foi o Instituto Soroterápico de Manguinhos, depois Instituto Oswaldo Cruz, fundado em 1900.* SAMPAIO, 2001.

A Reforma Francisco Campos previa uma universidade de caráter integrado, a partir de faculdade de educação, ciências e letras, formato que somente foi concebido anos depois.

As diretrizes da nova legislação de 1931, centrada na faculdade de filosofia, ciências e letras deu sequência aos projetos da Universidade de São Paulo (1934), da Universidade do Brasil (1937) e da Universidade do Distrito Federal, no Rio de Janeiro criada em 1935. A Universidade do Distrito Federal extinta em 1939, tida sob forte influência comunista, foi incorporada à Universidade do Brasil.

Na gestão de Gustavo Capanema no Ministério da Educação e Saúde (1934 a 1945), constitui-se comissão para estudar e reorganizar a Universidade do Brasil, com proposta de criação de cidade universitária, consolidando os institutos e faculdades. Conforme apresentado por Schwartzman (1984), a

inovação de Capanema em relação à legislação de 1931 consiste, principalmente, em tratar de dar vida à faculdade de filosofia, ciências e letras - que na lei Francisco Campos deveria ser de educação, ciências e letras - e da construção do campus universitário. (Schwartzman, 1984)

Em 1934, foi retomado o projeto de criação da Universidade do Brasil, a partir da Universidade do Rio de Janeiro. Ampliou a Universidade do Rio de Janeiro que passaria a denominar-se, em 1937, de Universidade do Brasil. De acordo com Schwartzman, em estudos sobre a atuação do Ministro Capanema, com a concepção da Universidade do Brasil pretendia-se fixar o padrão do ensino superior de todo o país e esta deveria ser uma instituição nacional, com estudantes recrutados em todo o país por critérios rigorosos de seleção. Desta forma, estava estabelecida a premissa básica para o controle total do sistema de educação superior a partir da Universidade do Brasil, que deveria exercê-lo com o máximo de eficiência e qualidade, regrado por meio de normativos específicos aos quais as universidades deveriam seguir.

Na mesma época, foi criada Universidade de São Paulo (1934) dentro das diretrizes da reforma de Francisco Campos, mas com orientação própria e mais autonomia, com forte apoio dos setores produtivos do Estado de São Paulo preocupados com a formação de novas elites. Fazem parte do histórico da sua criação, a resistência da elite paulista ao governo provisório e mais tarde a sua reconciliação. Resume que o cerne das novas universidades, com a reforma foi a aglutinação da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, mas preservando boa parte da autonomia das antigas escolas.

Cabe destacar, que não houve a preocupação de introduzir a pesquisa como finalidades da universidade brasileira e a constituição de faculdades de filosofia, ciência e letras, considerado como características do modelo alemão, da idéia de universidade responsável pela ciência livre e desinteressada. Com exceção, a Universidade de São Paulo com forte influência do modelo europeu.

Oportuno registrar que as novas Universidades foram criadas a partir de iniciativas de grupos políticos, intelectuais e educadores, nem sempre ligados ao ensino superior. Estudos de Sampaio (2001), informam que a implantação das universidades se deu em contexto de confrontos, negociações e compromissos,

que envolvia intelectuais e setores dentro da burocracia estatal. A Universidade do Brasil consistiu numa sobreposição de modelos, preservou-se o modelo antigo de formação para profissões, e a pesquisa acabou sendo institucionalizada parcialmente em algumas regiões do país.

Em síntese, observa-se na década de 30, um passo grande na democratização do ensino superior brasileiro, com novas oportunidades de acesso, formação de professores dos ginásios e escolas normais, uma abertura maior ao acesso das novas classes médias em formação.

De acordo com estudos de Sampaio (2001) a partir de 1945, ocorreu em grande parte da federalização de algumas universidades estaduais criadas nas décadas de 30 e início dos anos 40, concomitantemente à difusão da ideia de que cada Estado da federação tinha o direito a pelo menos uma universidade federal (SAMPAIO, 2001).

Destaca-se a partir de 45, o desenvolvimento do sistema federal, com federalização de universidades estaduais concebidas na década de 30, combinado com a diretriz de que cada Estado tinha o direito a pelo menos uma universidade federal. Neste período destaca-se a criação de Universidades Católicas, enfatizando a quebra do pacto entre o Estado e a Igreja.

Em estudo de Levy (1986), citado por Sampaio (2001), demonstra o crescimento do número de matrículas no ensino superior. Entre o período de 1940 a 1960, o número de matrículas aumentou mais de três vezes, passaram de 27.671 para 93.202. Enfatiza-se também o crescimento nas matrículas do ensino privado, entre 1954 a 1960, teve aumento de 44% sobre o total das matrículas.

No final da década de 50, as universidades sofreram muitas críticas da sociedade. Em estudo de Paula (2009), a autora destaca a forte influência norte-americana sobre a universidade brasileira, sobretudo com o golpe de 1964. A reformulação estrutural de universidade, debatida e reivindicada pelo movimento estudantil e professores considerados mais progressistas, foi distorcida por técnicos do MEC e consultores norte-americanos que auxiliaram na reformulação da universidade brasileira, que influenciou fortemente a estrutura das Universidades Brasileiras.

A formação social e industrial no Brasil impactou a oferta do ensino superior. O desenvolvimento industrial, o novo mercado de trabalho com a inserção da classe média, demandou a ampliação do ensino superior. O diploma de ensino superior garantia o acesso a esse mercado de trabalho.

Segundo Almeida (2001) a década de 50 foi marcada pela reformulação do sistema educacional, discutido na década de 20, mais com a influência da organização das universidades americanas. As críticas ao modelo vigente à época giravam em torno da instituição da cátedra, sistema pelo qual uma área de conhecimento estava sob responsabilidade de um professor vitalício, com poder de escolher e demitir seus auxiliares, em relação a percepção de universidade compartimentalizada (isolamento em cursos especializados em escolas diferentes) e em razão do aspecto elitista da Universidade, atendendo a uma parcela restrita da população.

Assim, os debates dos intelectuais e estudantes que se sucederam nas décadas de 50 e 60, se dava em relação ao novo modelo de universidade que deveria ser popular, deselitizada, organizada por departamentos com decisões colegiadas, sem os catedráticos, nos moldes das universidades americanas.

Na década de 60, com a Reforma de 1968, observa-se forte influência da concepção de universidade norte-americana nas instituições brasileiras, gradativamente substituindo a influência francesa e alemã. A Reforma de 68 buscou implantar no Brasil a ideia de indissolubilidade de pesquisa, do ensino e da extensão, constitui-se de versão conservadora do projeto da criação da Universidade de Brasília, formulado por Darcy Ribeiro. Apresentado em destaque as seguintes medidas, a abolição da cátedra, instituiu os departamento (unidades com ensino e pesquisa), implantou o sistema de institutos básicos, reorganizou o currículo básico e formação profissionalizante, decretou a flexibilidade curricular com sistema de crédito e a semestralidade, organização vertical e horizontal, estruturado em reitoria, unidades e departamentos e a criação de colegiados de curso com reunião de docentes de vários departamentos responsáveis por um único currículo. (ALMEIDA, 2001).

Em meio a discussão desse modelo, o regime político vigente era extremamente autoritário mantendo as universidades sob intensa vigília policial.

Reitores eleitos foram substituídos por coronéis, professores foram demitidos, estudantes presos. Nessa época, houve grande engajamento dos estudantes em movimentos estudantis.

Em que pese a Reformas de 68, estar imersa em período de repressão ideológica e política no país, houve a expansão do ensino superior, o fortalecimento de valores acadêmicos (estruturação da carreira e a valorização da pesquisa). No entanto, destaca Almeida (2001) a existência de mecanismos paralelos não-acadêmicos de controle político-ideológico, enfraquecendo o sistema de mérito, favorecendo os sistemas de cooptação e clientelismo.

Em análise da evolução das matrículas do início dos anos 60 aos anos 80, evidencia-se grande expansão do ensino superior, tanto o público quanto o privado, as matrículas passam de 93.902 (1960) para 1.345.000 em 1980. (ALMEIDA, 2001, *aput* LEVY, 1986). Destaca-se o forte crescimento do setor privado, em 1980 representou 63,3% do total de matrículas.

A partir dos anos 90, observa-se mudança das expectativas sobre a proposta de universidade, tidas como dever do Estado e direito cidadão para o de mercadoria, serviços educacionais. O esvaziamento do financiamento públicos das Universidades, ampliou indiscriminadamente a oferta do ensino privado. Os governos de Fernando Collor e de Fernando Henrique foram marcados pelo desinvestimento nas universidades nas áreas de pesquisa e desenvolvimento tecnológico e na pós-graduação. O número de universidades públicas ficou estagnado, enquanto as universidades privadas, que passaram de 63 para 84 estabelecimentos. Intensificou-se a presença das instituições particulares de ensino superior. O ensino privado correspondia a 63% do total de matrículas. Ocorreu a extinção do CFE, no governo Itamar Franco, e a criação do Conselho Nacional de Educação (CNE) conferiram ao MEC uma maior autonomia na condução do processo de expansão do ensino superior, nos processos de autorização, reconhecimento e credenciamento de cursos e de instituições particulares.

De acordo com Martins (2009), durante o período de 1995 a 2002, as matrículas saltaram de 1,7 milhões para 3,5 milhões de estudantes, um crescimento de 209%. O recurso total do Tesouro Nacional para as

Universidades nunca ultrapassou o patamar de 0.90% do PIB. Os investimentos, incluindo recursos próprios, nas IFES variaram de cerca de R\$ 150 milhões para menos de R\$ 50 milhões nesse período. Ao mesmo tempo que o Ministério da Educação incentivou as instituições federais a expandir a oferta de vagas a partir dos recursos humanos e físicos existentes, num contexto do aumento expressivo de aposentadorias de docentes e de funcionários, houve suspensão de concursos públicos para o preenchimento de novas vagas, acarretando a precarização do trabalho docente e um expressivo recrutamento de professores substitutos (MARTINS, 2009, *apud* CORBUCCI, 2000 e 2004).

Segundo Paula (2009) o período é marcado pelo aligeiramento e a fragmentação do processo de formação, com a criação de cursos de curta duração, cursos sequenciais, cursos politécnicos, cursos de educação a distância, mestrados profissionais, com as medidas instituídas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação n. 9.394/199

A partir de 2003 houve reestruturação da política educacional visando o fortalecimento do ensino público, das universidades federais. A retomada das políticas para expansão da educação superior se deu de forma mais contundente no Governo Lula, com a democratização do acesso via ensino privado com o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e a expansão da rede pública com a criação do REUNI, Decreto n. 6.096/2007. O orçamento das universidades foi recomposto, houve a implantação de novas unidades, contratação de novos docentes e funcionários mediante concurso público, e a recomposição dos vencimentos.

O Plano Nacional de Educação estabeleceu a meta de oferecer educação superior a pelo menos 30% dos jovens na faixa etária de 18-24 anos até 2010, assim, o governo federal instituiu o Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), com o objetivo de ampliar do acesso, aumentar a qualidade dos seus cursos, melhorar o aproveitamento das estruturas físicas e rever sua arquitetura acadêmica.

3.3 EXPANSÃO DAS UNIVERSIDADE FEDERAIS A OS ASPECTOS DA FORÇA DE TRABALHO

Os fatores envelhecimento da população (maior expectativa de sobrevida) somada as mais regras sensíveis às características das atividades laborais dos professores, resultam numa característica peculiar em relação a proporção das despesas de pessoal e das discricionárias em relação às outras unidades da Administração Pública Federal. Tendo em vista as peculiaridades das Universidades Federais, é importante destacar que as características das aposentadorias dos professores impactam a despesa de pessoal em maior proporção e devem ser consideradas na análise do planejamento orçamentário para decisão de alocação de recursos.

A força de trabalho das Universidade Federais é composta essencialmente de servidores técnicos administrativos e professores do magistério superior. Os servidores são regidos pela Lei 8.112/90 e a carreira dos cargos técnicos administrativos está disciplinada na Lei nº 11.091/2005, que dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico Administrativos em Educação – PPCTAE. Os professores são abrangidos pela Lei Nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, a qual dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal.

Com a Constituição Federal de 1988 os funcionários públicos regidos pela Consolidação da Leis do Trabalho - CLT, tornaram servidores regidos pelo Regime Jurídico Próprio, conforme o art. 39 da CF/88, cuja regulamentação sobreveio com a Lei 8.112/90. Em relação a organização da previdência dos servidores, artigo 40 da CF/88 estabeleceu as condições de elegibilidade para os benefícios da aposentadoria e pensões das três esferas de governo, com a paridade da remuneração das aposentadorias e pensões em relação a remuneração dos servidores em atividade e a integralidade da última remuneração. Conforme mencionado no capítulo 1 da presente dissertação, a aposentadoria dos servidores perpassou por substanciais mudanças, sendo as mais sensíveis oriunda da Emenda Constitucional 41/2003, acabando com a paridade da aposentadoria e pensões com os servidores da ativa, e mais

recentemente, com o teto de aposentadoria, ao definido no RGPS, e o advento da FUNPRESP, aos servidores que ingressam após fevereiro de 2013, caso queiram aposentar com valores acima do RGPS.

No que tange a educação superior, dois tipos de servidores têm implicações diferentes nas despesas com pessoal na Administração Pública Federal: os servidores técnicos administrativos e os docentes, este último, pela existência de regras específicas, que impactam no perfil demográfico das aposentadorias para este tipo de atividade (docência).

4. Despesas com pessoal das Universidades e Metodologia da pesquisa

O estudo analisou a evolução das despesas de pessoal do total das Universidades Federais no decurso 2008/2018. Para compreender a evolução do gasto de pessoal com inativos, mais detalhadamente, separou-se as 06 maiores universidades em termos de quantidade de alunos, abordaremos aspectos gerais das Universidades e alguns características das 06 selecionadas, sendo elas a Universidade de Brasília, Universidade Federal Fluminense - UFF, Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, Universidade Federal da Paraíba - UFPB, Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS.

Utilizou-se da estatística descritiva para análise dos dados, com regressão linear simples para estabelecer a relação da proporção do gasto com inativos sobre a despesa de pessoal total. Mais adiante trataremos da metodologia e análise de dados. A pesquisa trata de um modelo quantitativo e descritivo.

4.1 CARACTERÍSTICAS GERAIS DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS ESTUDADAS

Universidade de Brasília - UnB

A Universidade de Brasília – UnB foi criada pela Lei n. 3.998/1961, integrante da Fundação Universidade de Brasília (FUB), faz parte do conjunto das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), que forma, juntamente com as instituições privadas, o Sistema Federal de Educação Superior (Decreto nº 5.773/2006), sob a coordenação e supervisão da Secretaria de Ensino Superior do Ministério da Educação (SESu/MEC). De acordo com dados disponibilizados no sítio oficial da UnB, a entidade contava com 39.624 alunos de graduação, 8.048 alunos de pós-graduação, 2.557 docentes ativos, 3.198 colaboradores no exercício de 2018. (UnB, 2019)

Universidade Federal Fluminense – UFF

Universidade Federal Fluminense – UFF foi criada em 1960, anteriormente denominada Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UFERJ). Formou-se pela consolidação das Escolas Federais de Farmácia, Odontologia e Direito (1912), Medicina (1926) e Medicina Veterinária (1936); agregou outras cinco, das quais três eram estaduais, a saber: Enfermagem (1944), Serviço Social (1945), Engenharia (1952), e outras duas, particulares, Ciências Econômicas (1942) e Filosofia (1947). Constituída de UFF é 42 Unidades de Ensino, sendo 25 Institutos, 10 Faculdades, 6 Escolas e 1 Colégio de Aplicação. Em 2018, a UFF contabilizava 47.254 alunos de graduação, 8.108 anos de pós-graduação, 6.458 funcionários e 3.599 docentes, de acordo com dados disponibilizados no sítio oficial da UFF. (UFF, 2019).

Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG

Segundo informação do seu sítio oficial, a UFMG foi criada em 7 de setembro de 1927, com o nome Universidade de Minas Gerais (UMG) - uma instituição privada e subsidiada pelo Estado. Sua fundação decorreu da união

entre quatro escolas de nível superior que então existiam em Belo Horizonte: a Faculdade de Direito (criada em 1892 em Ouro Preto e transferida para a atual capital em 1898), a Escola Livre de Odontologia (1907), a Faculdade de Medicina (1911) e a Escola de Engenharia (1911). A Universidade permaneceu como instituição estadual até 17 de dezembro de 1949, quando foi federalizada. Em 2018, a UFMG contava com 31.595 alunos de graduação, 14.343 alunos de pós-graduação, 3.593 docentes, 4.367 técnicos.

Universidade Federal da Paraíba – UFPB

Conforme apresentado no *site* oficial da Universidade Federal da Paraíba, a UFPB foi criada pela Lei Estadual 1.366, de 02 de dezembro de 1955, e instalada sob o nome de Universidade da Paraíba como resultado da junção de algumas escolas superiores. Posteriormente, com a sua federalização, aprovada e promulgada pela Lei nº. 3.835 de 13 de dezembro de 1960, foi transformada em Universidade Federal da Paraíba, incorporando as estruturas universitárias existentes nas cidades de João Pessoa e Campina Grande. Esses são alguns dados de 2018 da UFPB: 31.753 alunos de graduação, 4.750 alunos de pós-graduação, 2.862 docentes e 3.491 técnicos. (UFPB, 2019).

Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

A Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ foi criada pelo Decreto n.º 14.343, de 7 de setembro de 1920, com o nome de Universidade do Rio de Janeiro, reorganizada pela Lei n.º 452, de 5 de julho de 1937, sob o nome de Universidade do Brasil, à qual foi outorgada autonomia pelo Decreto-lei n.º 8.393, de 17 de dezembro de 1945, passando a denominar-se Universidade Federal do Rio de Janeiro pela Lei n.º 4.831, de 5 de novembro de 1965, atualmente constituída de acordo com o Plano de Reestruturação aprovado pelo Decreto n.º 60.455-A. Segundo dados da UFRJ, são 67 mil estudantes

de graduação e pós-graduação, cerca de 36 mil alunos de graduação, 4.200 docentes, 9 mil técnicos. (UFRJ, 2019)

Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

Em 28 de novembro de 1934 foi criada a Universidade de Porto Alegre, integrada inicialmente pelas Escola de Engenharia, com os Institutos de Astronomia, Eletrotécnica e Química Industrial; Faculdade de Medicina, com as Escolas de Odontologia e Farmácia; Faculdade de Direito, com sua Escola de Comércio; Faculdade de Agronomia e Veterinária; Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras e pelo Instituto de Belas Artes. Em 1947, quando passou a ser denominada Universidade do Rio Grande do Sul, a URS, incorporando as Faculdades de Direito e de Odontologia de Pelotas e a Faculdade de Farmácia de Santa Maria. Posteriormente, essas unidades foram desincorporadas da URS, com a criação, da Universidade de Pelotas e da Universidade Federal de Santa Maria. Em dezembro de 1950, a Universidade foi federalizada, passando à esfera administrativa da União. Em 2018, a UFRGS totaliza 31.659 alunos de graduação e 12.713 alunos matriculados no mestrado e doutorado, 2.906 docentes e 2.611 servidores técnicos. (UFRGS, 2019)

4.2 PROCEDIMENTOS E DADOS DA PESQUISA

Para o presente estudo, as informações foram extraídas do Sistema de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI/gerencial referente a execução da Unidade Orçamentária do MEC e de todas as Universidades referente ao período 2008/2018. Foram geradas planilhas eletrônicas das despesas totais de investimento, outras despesas de custeio – ODC e separadas das Despesas com pessoal (ativo, inativo e pensionista). Para as análises estatísticas dos dados, utilizou-se o *software* R.

Conforme apresentado no Manual Técnico do Orçamento - MTO, a despesa orçamentária com pessoal contempla pessoal ativo, inativo e pensionistas, relativas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais

como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência, conforme estabelece o caput do art. 18 da Lei Complementar 101, de 2000.

Quanto a classificação da despesa, os gastos com pessoal são agregados no Grupo de Natureza da Despesa código 1, nomenclatura Pessoal e Encargos Sociais, em seguida, foram separados os valores executados nas Universidades Federais para ativos e inativos e pensionistas. Em relação aos Ativos, foram separadas as despesas executadas nos seguintes elementos de despesas: Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil (11), Obrigações Patronais (13), Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil (16) e para os inativos e pensionistas, foram consideradas os seguintes elementos de despesas: Aposentadorias do RPPS, Pensões do RPPS e do militar (03), Outros Benefícios Previdenciários do servidor ou do militar (05), Contribuição a Entidades Fechadas de Previdência (07), Obrigações Patronais (13). Foram excluídas do gasto de pessoal, as despesas com SENTENÇA JUDICIAL e Restos a pagar. A primeira, por se tratar de pessoal ativo e inativo, não sendo possível nesse estudo, separar os dois tipos de despesa. Quanto aos Restos a pagar, por representar valores irrisórios frente ao montante total de gasto.

Além da avaliação do conjunto total das Universidades, a presente pesquisa avaliou o comportamento das despesas de pessoal das 06 maiores universidades, a Universidade Federal Fluminense - UFF, Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, Universidade Federal da Paraíba - UFPB, Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, Universidade de Brasília - UnB. Para fins do presente estudo, considera-se as maiores Universidades em termos de matrículas.

5 Análise de dados e resultados

Para melhor visualização dos resultados da pesquisa, as análises estatísticas seguem apresentados em gráficos, em seguida comentados.

Evolução dos gastos com inativos das Universidades

O gráfico 1 abaixo evidencia a distribuição do gasto com inativos como proporção do gasto total com pessoal entre 2008 e 2018

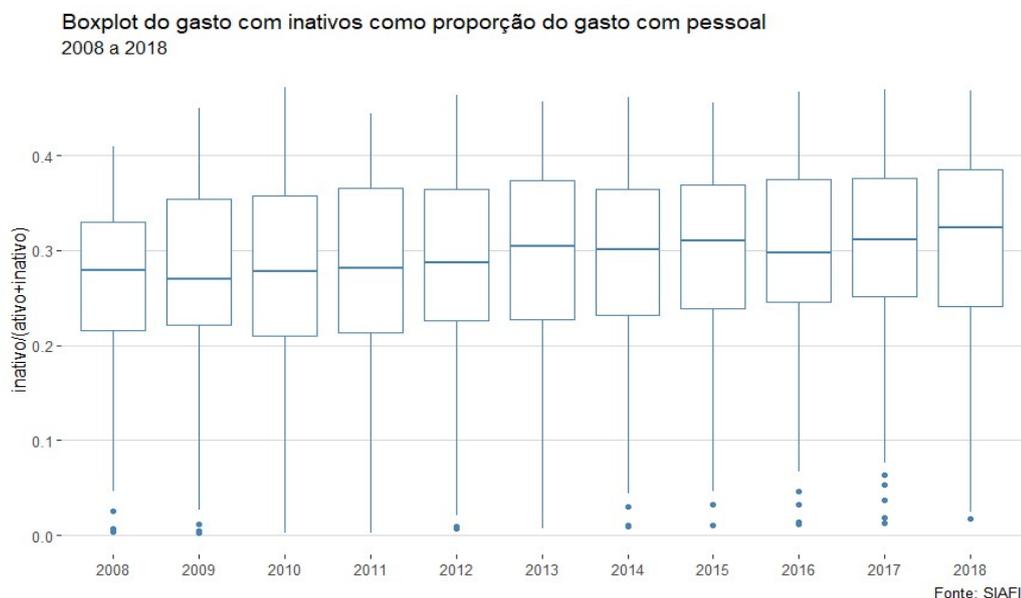
Gráfico 1 – Evolução dos gastos com inativos das Universidades



Verifica-se, pela análise do gráfico 1, que os gastos com inativos representam parcela significativa dos gastos totais com pessoal. Essa proporção representava em torno de 30% em 2008 e em 2018 superou 35% da despesa total de pessoal. Depreende-se do gráfico, que, apesar de oscilações, em grande parte da série, houve crescimento dessa proporção e em 2018, há tendência de taxa de crescimento se manter positiva.

O gráfico 2 demonstra, do mesmo modo que o gráfico 1, a proporção do gasto com inativos em relação ao gasto total com pessoal, mas no formato *boxplot*. A exposição gráfica permite comparação visual e a variabilidade dos dados dos quartis.

Gráfico 2 – Boxplot Gasto com inativos como proporção do gasto com pessoal 2008 a 2018

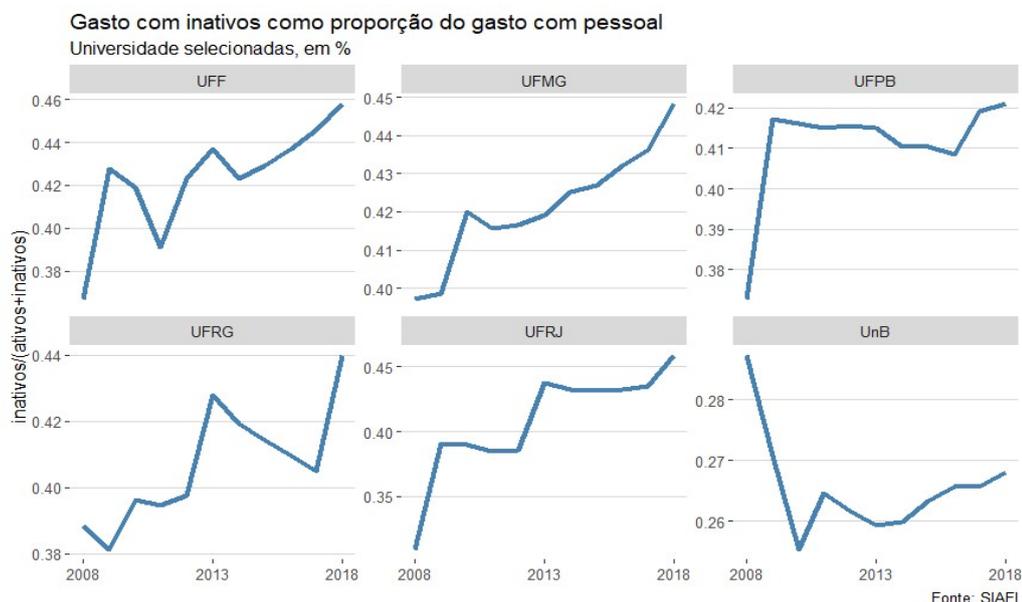


Observa-se no Gráfico 2 a mediana da distribuição se manteve próximo a 30%, pouca dispersão, com exceção ao período entre 2014 e 2017. Os outliers apresentados no modelo referem-se as Universidades recém-criadas, portanto, sem gastos previdenciários.

Observa-se do gráfico 2, a mediana da distribuição se manteve próxima a 30%. O gráfico demonstra também pouca variação em torno da mediana, ou seja, pouca dispersão, exceto no período entre 2014 e 2017, em que se verifica a presença de maior dispersão.

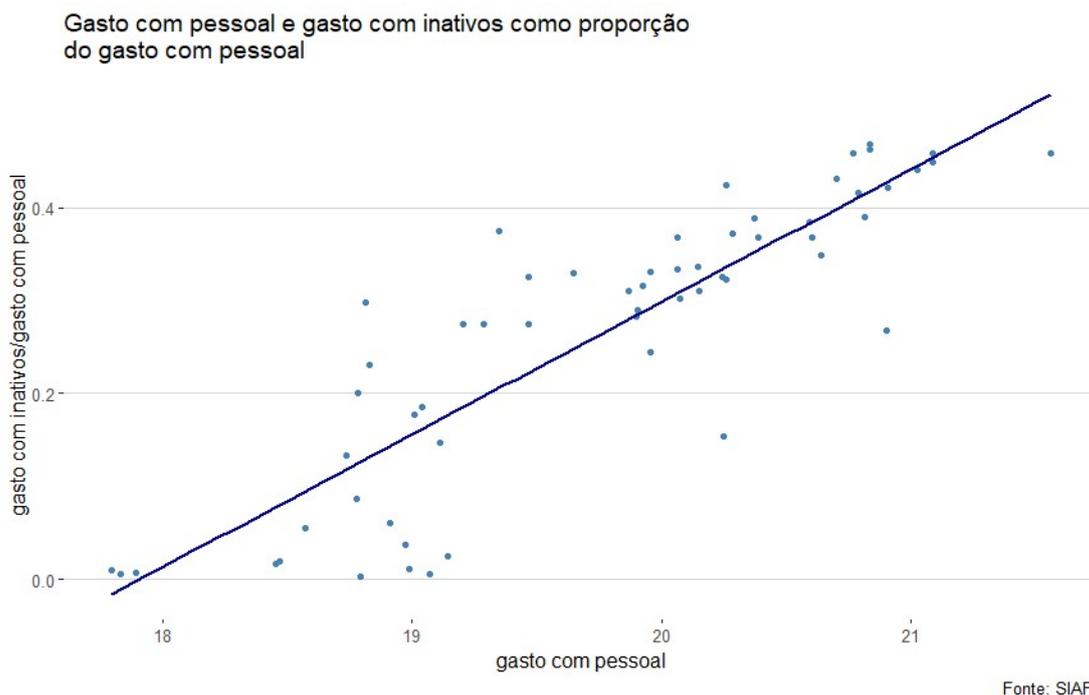
No gráfico 3, é apresentada a proporção dos gastos com pessoal em relação aos gastos totais nas seis maiores Universidades Federais Brasileiras, a saber: Universidade Federal Fluminense - UFF, Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, Universidade Federal da Paraíba - UFPB, Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, Universidade de Brasília - UnB. Para fins do presente estudo, considera-se as maiores Universidades em termos de matrículas.

Gráfico 3 – Gasto com inativos como proporção do gasto com pessoal em %, 6 maiores Universidades Federais



Por meio da análise dos dados e do demonstrado no gráfico 3, verifica-se que, do mesmo modo que retratado no gráfico 1, a proporção de gastos com inativos representa parcela significativa dos gastos. No entanto, diferentemente daquele gráfico, verifica-se que, no caso das universidades com maior orçamento essa proporção é ainda maior, ficando próxima a 40%, no início do período, no caso da UFMG, e próximo a 38% no caso da UFF, UFPB e UFRG. No final do período, observa-se que essa proporção evolui para valores próximos 45% na maioria das 06 Universidades. Entre essas universidades a UnB, diferentemente das demais universidades, apresentou queda significativa no percentual de despesas com inativos entre 2008 e 2010, mantendo tendência de crescimento após 2013. As universidades maiores que possuem o maior valor da folha de pessoal são as que tem a maior proporção de aposentado, estão acima de 45%, exceto UFPB, próximo a 43% e UnB abaixo de 26%. A UnB apresentou queda no percentual de despesas com inativos entre 2008 e 2010, mantendo tendência de crescimento após 2013. O resultado mostra que a proporção de aposentados aumenta com o crescimento das universidades. A reforma da previdência pode evitar esse aumento da despesa com aposentados.

Gráfico 4 – Gasto com inativos como proporção do gasto com pessoal



O gráfico 4 demonstra modelo estatístico de regressão linear simples. Demonstra relação crescente e positiva, o coeficiente angular é positivo, demonstra que a despesa c

Abaixo, segue a equação utilizado na regressão linear simples.

Log é utilizado pra suavizar o valor.

$$\text{Modelo: } p \text{ inativos} = \log(\text{total}) + e$$

$p \text{ inativos}$: proporção dos inativos em relação a despesa total com pessoal

$\log(\text{total})$: logaritmo do total da despesa com pessoal

e : erro

O modelo estatístico de regressão linear simples apresenta como variável independente a despesa total com pessoal e como variável dependente a proporção de gastos com inativos em relação ao total.

A tabela abaixo evidencia o resultado dos testes do modelo proposto.

Tabela 1: Regressão linear simples

coefficients	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)
(Intercept)	-255.784	0.21121	-12.11	<2e-16 ***
log(total)	0.14283	0.01068	13.37	<2e-16 ***

Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

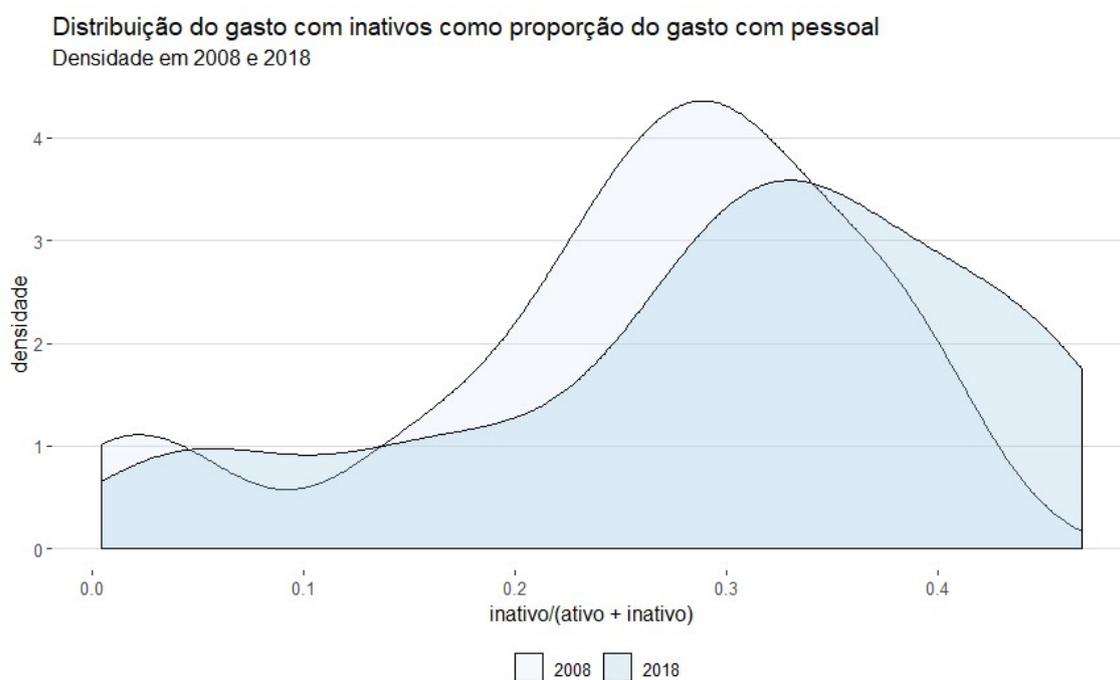
Multiple R-squared: 0.7583;

Adjusted R-squared: 0.7541;

Verifica-se que o modelo possui um R quadrado ajustado de 0.7541, ou seja, os gastos totais com pessoal explicam em mais de 75% os gastos com inativo. Além disso, o p valor se manteve próximo de zero (<2e-16 ***), com intervalo de confiança de 95%.

O modelo demonstra também, por meio da estimativa do valor do coeficiente angular, a relação positiva entre as variáveis, ou seja, à medida que aumenta o gasto com total com pessoal aumenta a proporção do gasto.

Gráfico 5 – Distribuição do gasto com inativos como proporção com pessoal 2008 a 2018



Fonte: SIAFI

O gráfico 5 demonstra a distribuição do gasto com inativos como proporção do gasto com pessoal, um deslocamento da curva em 2018 para direita, com aumento da quantidade de universidades com proporção de inativos superior a 40% do total da despesa de pessoal. Em 2008, o MEC contava com 53 Universidades e em 2018, com 59 Universidades.

Considerações finais

O presente teve como objetivo identificar a proporção dos gastos com aposentados e pensionistas frente ao gasto total com pessoal das Universidades Federais no período 2008 a 2018.

Nesta senda, coletou-se dados da execução orçamentária de todas as Universidades Federais no decurso 2008/2018 no Sistema Integrado de Administração do Governo Federal - SIAFI. As despesas de pessoal e encargos foram segmentadas em Ativo, Inativos e Pensionistas. Utilizou-se estatística descritiva para análise dos dados. O estudo partiu do ano de 2008 com a coletadas informações de 53 universidades. Em 2018, foram 59 instituições pesquisadas.

Pretendeu-se avaliar adicionalmente, a proporção do gasto com inativos e pensionistas nas seis maiores universidades para permitir o comparativo com o conjunto de todas as instituições.

Em análise dos dados, observa-se tendência de aumento do gasto com inativos e pensionistas, frente a despesa de pessoal total, no conjunto das Universidades (todas as federais). A média em 2008 é de 30% de despesas com inativos, frente a despesas total com pessoal. O aumento de gasto com inativos no decurso 2008 a 2018 está mais contundente no grupo das seis maiores universidades, onde para tais IFES o gasto com inativo em 2008 representou 35% do gasto total com pessoal (exceto para a UnB), com trajetória ascendente chegando a percentuais acima dos 42% em 2018, mais uma vez a UnB é exceção apresentando 27%. Com a aplicação de estatística descritiva, podemos observar tendência de crescimento da despesa com inativos/pensionistas sobre o orçamento das Universidades. Caso o cenário não se altere, o gasto com pessoal poderá pressionar as despesas de manutenção das Universidade federais, sobretudo, em função do Novo Regime Fiscal, mais conhecido como o Teto dos gastos (emenda constitucional 95/2016), que limita o aumento dos gastos primários. A despesa com pessoal é despesa obrigatória, portanto, os gestores dispõem de poucos mecanismos para controlar, ou reduzir estas despesas. Vislumbra-se que esse grupo de gastos poderá sofrer impacto a médio e longo prazo com a reforma da previdência, com programa de demissões

voluntárias, mudanças nas políticas de gestão de pessoas, como por exemplo, pela não reposição dos quadros de pessoal, pela demissão, ou outra ação que resultem na redução do gasto com ativos e/ou na redução de inativos e pensionistas.

Em relação as 06 maiores universidades, a UnB apresentou queda no percentual de despesas com inativos entre 2008 e 2010, mantendo tendência de crescimento após 2013. A UnB destoa do padrão de crescimento das 06 maiores, apresentando proporção de inativos e pensionistas sobre a despesa total inferior a 27% em 2018. Ainda a UnB apresentou histórico queda das despesas inativos/pensionistas após a adesão ao REUNI (2008). A UFPB apresentou aumento no mesmo período (2008/2010), subindo 38% para próximo a 42% em 2018.

Pelo o exposto no estudo, observa-se tendência de crescimento das despesas com inativos e pensionistas. No atual cenário de restrição orçamentária e considerando que o volume de pessoal da Educação é expressivo, é importante destacar a representatividade dos gastos previdenciários que compõe os orçamentos das Universidades. Ressalta-se que os gestores universitários não possuem margem para adotar ações visando reduzir tais gastos, que representam parte dessa vultuosa das despesas com pessoal.

Como sugestão de pesquisas futuras, no caso da UnB, avaliar se após 2008 houve redução da despesa da proporção da despesa de pessoal pela saída de contratos temporários e o aumento expressivo da despesa de pessoal (ampliação da base de cálculo, verificar o impacto do REUNI nas despesas com pessoal pela contratação de novos docentes e técnicos). No caso da UFPB, com a elevação do percentual na época do REUNI, verificar se houve novas aposentadorias, redução de pessoal (demissão).

Referências

Albuquerque Fávero, M. d. (2006). A universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. . Educar em Revista n. 28. Curitiba: UFPR.

Alcântara, A. d., Camarano, A. A., & Giacomini, K. C. (2016). Política Nacional do Idosos: velhas e novas questões. Rio de Janeiro: Ipea.

Bortolanza, J. (Novembro de 2017). Trajetória do ensino superior brasileiro - uma busca da origem até a atualidade. XVII Colóquio Internacional de Gestão Universitária. ISBN: 978-85-68618-03-5. Mar del Plata, Argentina.

CAETANO, M. (2014). Novo regime demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento? Rio de Janeiro: Ipea.

Camarano, A. A. (2004). Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60? Rio de Janeiro: Ipea.

De Paula, M. d. (2009). A formação universitária no Brasil: concepções e influências. Revista da Avaliação da Educação Superior. Universidade de Sorocaba.

Fávero, M. d. (2006). A Universidade no Brasil das origens a reforma universitária de 1968. Revista Educar. Curitiba: Editora UFPR.

Lima, D. V. (2013). A DINÂMICA DEMOGRÁFICA E A SUSTENTABILIDADE DO MODELO DE FINANCIAMENTO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL . Brasília, Brasil.

Brasil, Ministério da Educação. Reestruturação e expansão das universidades federais (reuni): diretrizes gerais. Brasília, DF: MEC, 2007.

Brasil, Ministério da Economia. Manual Técnico do Orçamento. Disponível em <<https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2019:cap4>>. Acesso em 11/11/2019.

Nolasco, L. (2012). Evolução histórica da previdência social no Brasil e no mundo. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XV, n. 98, mar 2012, Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11335&revista_caderno=20>.

Oliveira, F. E., & Beltrão, K. I. (2000). *The Brazilian social Security Sytem*.

Oliveira, F. E., Beltrão, K. I., Pinheiro, S. S., & Mendonça, F. P. (2004). O idoso e a previdência social. Em A. A. (organizadora), *Os Novos Idosos Brasileiros: Muito Além dos 60?* (pp. 307-318). Rio de Janeiro: Ipea.

Paula, M. d. (março de 2009). A formação universitária no Brasil: concepções e influências. *Revista da Avaliação da Educação Superior*, vol. 14, núm. 1, , 71.

Paulo Tafner, P. F. (2019). *A reforma da previdência: Por que o Brasil não pode esperar?* São Paulo, SP: Elsevier.

RANGEL, L. A., PASINATO, M. T., SILVEIRA, F. G., LOPES, F. G., & MENDONÇA, J. L. (2009). Conquistas, desafios e perspectivas da previdência social no Brasil vinte anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Artigo publicado em: *Políticas Sociais : Acompanhamento e Análise*, Brasília, v. 1, n. 17, 2009. BRASIL: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Sampaio, H. (2001). *Evolução do ensino superior brasileiro 1808 - 1990*. Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior. São Paulo: Universidade de São Paulo - USP.

Schwartzman, S. B. (1984). *Tempos de Capanema*, Rio e Rio de Janeiro e São Paulo, Brasil: Paz e Terra/EDUSP.

Sousa, J. P. (2002). *80 anos de Previdência Social: a história da Previdência Social no Brasil – um levantamento bibliográfico documental e iconográfico*. Brasília: MPAS.

Souza, S. E. (2007). Os “SOCORROS PÚBLICOS” no império do Brasil. Assis, SP: Universidade Estadual Paulista.

Universidade de Brasília – UnB. Disponível em <<https://www.noticias.unb.br/76-institucional/2702-anuario-estatistico-2018-um-raio-x-da-unb>>. Acesso em 19/11/2019.

Universidade Federal Fluminense – UFF. Disponível em <<http://www.uff.br/?q=apresentacao>>. Acesso em 19/11/2019.

Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Disponível em <<https://ufmg.br/a-universidade/apresentacao/ufmg-em-numeros>>. Acesso em 19/11/2019.

Universidade Federal da Paraíba – UFPB. Disponível em <http://www.ufpb.br/acessoainformacao/contents/documentos/ufpb-numeros_2012-2018.pdf> Acesso em 19/11/2019.

Universidade Federal da Paraíba – UFPB. Disponível em e <<https://www.ufpb.br/ufpb/menu/institucional/apresentacao/historico>>. Acesso em 19/11/2019

Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Disponível em: <<https://ufrj.br/estrutura-media>>. Acesso em 19/11/2019.

Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/elesporelas/a-ufrgs-em-numeros/>>. Acesso em 19/11/2019.

APÊNDICE A – TABELA GASTO PESSOAL UNIVERSIDADES 2008 – 53
UNIVERSIDADES

Unidade Orçamentária	Grupo Despesa	DESPESAS PAGAS em 2008
FUND. UNIVERSIDADE FEDERAL VALE SAO FRANCISCO	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	21.899.148,18
UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	283.457.907,53
UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	571.602.367,86
UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARA	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	589.403.010,34
UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPIRITO SANTO	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	292.100.742,99
UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIAS	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	373.189.432,85
UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	699.122.861,31
UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	219.966.968,89
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	760.222.819,86
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARA	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	429.748.870,35
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAIBA	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	604.187.117,96
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANA	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	584.569.385,09
UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	540.010.564,74
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	507.585.063,39
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	651.841.968,16
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	1.375.417.422,79
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	549.199.294,35
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	428.718.511,22
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	166.075.079,35
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	191.652.673,72
UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	44.250.495,40
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE TOCANTINS	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	51.738.597,35
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	193.110.745,62
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DA AMAZONIA	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	51.337.452,38
UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIANGULO MINEIRO	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	110.555.975,95

UNIVERSIDADE FED.VALES JEQUITINHONHA E MUCURI	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	30.469.707,77
UNIVERSIDADE TECNOLOGICA FEDERAL DO PARANA	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	165.565.064,31
UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	36.406.859,06
UNIVERSIDADE FEDERAL DE ITAJUBA - MG	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	48.602.438,72
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SAO PAULO	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	342.412.126,46
UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	79.054.789,68
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ARIDO	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	53.454.131,11
FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDONIA	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	62.709.431,93
UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO RIO DE JANEIRO	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	150.803.961,52
FUNDACAO UNIVERSIDADE DO AMAZONAS	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	206.465.101,37
FUNDACAO UNIVERSIDADE DE BRASILIA	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	450.941.357,47
FUNDACAO UNIVERSIDADE DO MARANHAO	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	263.400.995,92
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	176.223.255,39
FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLANDIA	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	372.871.511,29
FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DO ACRE	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	113.344.575,17
FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	268.971.433,01
FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	100.248.500,48
FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	239.604.897,26
FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUI	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	204.496.788,87
FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE SAO CARLOS	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	159.717.452,93
FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	164.177.400,36
FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE VICOSA	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	265.615.969,49
FUNDACAO UNIVERSIDADE FED.DE MATO GROS.DO SUL	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	212.136.309,22
FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE S.J.DEL-REI	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	41.607.367,44
FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPA	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	22.028.289,94
FUNDACAO UNIVERSIDADE FED. DA GRANDE DOURADOS	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	32.443.934,42
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECONCAVO DA BAHIA	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	29.742.446,80
FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	22.754.088,33

TOTAL em R\$

14.607.234.663,35*

*Fonte: SIAFI

APENDICE B – TABELA GASTO PESSOAL UNIVERSIDADES 2018 – 59

UNIVERSIDADES

Unidade Orçamentária	Grupo Despesa	DESPESAS PAGAS em 2018
FUND. UNIVERSIDADE FEDERAL VALE SAO FRANCISCO	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	124.089.970,02
UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	706.978.018,87
UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	1.240.770.199,88
UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARA	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	1.087.800.919,62
UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPIRITO SANTO	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	737.640.992,45
UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIAS	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	991.804.615,42
UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	1.602.458.166,91
UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	634.770.678,65
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	1.598.564.723,94
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARA	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	1.045.667.602,65
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAIBA	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	1.339.119.487,01
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANA	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	1.203.624.759,16
UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	1.216.680.849,68
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	1.244.614.909,93
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	1.506.758.369,73
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	2.545.323.371,53
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	1.202.952.621,73
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	987.557.002,73
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	493.732.902,93
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	521.098.729,82
UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	161.376.905,60
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE TOCANTINS	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	247.786.571,62

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	519.074.372,40
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DA AMAZONIA	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	173.693.660,03
UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIANGULO MINEIRO	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	284.107.152,25
UNIVERSIDADE FED.VALES JEQUITINHONHA E MUCURI	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	194.073.091,47
UNIVERSIDADE TECNOLOGICA FEDERAL DO PARANA	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	733.086.792,09
UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	167.163.142,65
UNIVERSIDADE FEDERAL DE ITAJUBA - MG	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	171.649.147,97
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SAO PAULO	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	797.985.496,04
UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	276.445.593,93
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ARIDO	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	211.969.558,68
FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	231.033.955,91
FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDONIA	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	218.834.430,40
UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO RIO DE JANEIRO	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	324.303.501,96
FUNDACAO UNIVERSIDADE DO AMAZONAS	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	516.630.550,98
FUNDACAO UNIVERSIDADE DE BRASILIA	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	1.380.971.411,35
FUNDACAO UNIVERSIDADE DO MARANHAO	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	592.153.878,33
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	382.039.042,07
FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLANDIA	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	810.094.800,70
FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DO ACRE	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	252.376.159,75
FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	703.234.514,02
FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	327.187.507,35
FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	581.714.690,14
FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUI	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	596.645.459,93
FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE SAO CARLOS	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	503.874.908,63
FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	531.772.998,53
FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE VICOSA	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	706.451.899,51
FUNDACAO UNIVERSIDADE FED.DE MATO GROS.DO SUL	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	642.646.895,05
FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE S.J.DEL-REI	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	235.539.785,91
FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPA	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	140.241.684,02

FUNDACAO UNIVERSIDADE FED. DA GRANDE DOURADOS	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	171.995.889,53
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECONCAVO DA BAHIA	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	211.141.497,32
FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	213.099.406,64
UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	177.292.418,15
UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DO PARA	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	126.162.711,93
UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DA BAHIA - UFOB	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	65.295.586,64
UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI - UFCA	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	70.413.129,72
UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL DA BAHIA - UFESBA	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	64.767.503,41
TOTAL em R\$		36.748.336.595,27

*Fonte: SIAFI