

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
MESTRADO EM GESTÃO PÚBLICA PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE**

JOÃO CARLOS FERREIRA E SILVA

**O FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA
E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (FUNDEB)
COMO FATOR DE ELEVAÇÃO DAS DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS
NOS MUNICÍPIOS PERNAMBUCANOS**

RECIFE

2018

João Carlos Ferreira e Silva

**O FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA
E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (FUNDEB)
COMO FATOR DE ELEVAÇÃO DAS DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS
NOS MUNICÍPIOS PERNAMBUCANOS**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Jorge Zaverucha, Dr.

**Recife
2018**

Catálogo na Fonte
Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

S586f Silva, João Carlos Ferreira e
O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de
Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) como fator de
elevação das despesas previdenciárias nos municípios pernambucanos / João
Carlos Ferreira e Silva. - 2018.
263 folhas: il. 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Jorge Zaverucha.
Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal de
Pernambuco, CCSA, 2018.
Inclui referências e anexos.

1. Previdência Social. 2. FUNDEB. 3. Professores. I. Zaverucha,
Jorge (Orientador). II. Título.

351 CDD (22. ed.) UFPE (CSA 2018 – 088)

João Carlos Ferreira e Silva

**O FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA
E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (FUNDEB)
COMO FATOR DE ELEVAÇÃO DAS DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS
NOS MUNICÍPIOS PERNAMBUCANOS**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Gestão Pública.

Recife, 10 de maio de 2018.

Prof. Jorge Zaverucha, Dr. (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Denilson Bezerra Marques, Dr. (Examinador interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. André Régis de Carvalho, Dr. (Examinador externo)
Universidade Federal de Pernambuco

Aos meus pais, incansáveis na missão de oferecer uma educação de qualidade aos filhos.

A minha esposa Ivonez Medeiros, por ter dividido esforços e me oferecido todo o apoio nesta etapa da vida.

A minha filha, Giovanna, por despertar em mim o desejo de transmitir valores e deixar um mundo melhor.

AGRADECIMENTOS

- A meus irmãos Jacqueline, Cláudio Jr. e Micheline, pela enorme contribuição à formação da minha personalidade e por gerar a certeza de que possuímos uma família plena e unida em torno de nosso bem-estar;
- A todos da Subsecretaria de Regimes Próprios do Serviço Público (SRPPS) do Ministério da Fazenda, em especial o colega e Subsecretário de Regimes Próprio Naron Nogueira, que foi decisivo no suporte a esta pesquisa compartilhando experiências e autorizando o acesso a colegas, dados, e informações essenciais para a pesquisa;
- À Comissão Examinadora:
 - Prof. Jorge Zaverucha, meu orientador, pelos diversos encontros que proporcionaram belos debates e pela liberdade que permitiu na construção do trabalho;
 - Prof. Denilson Marques, cujos deliciosos embates travados sobre a contribuição de Max Weber para o funcionamento das instituições enriqueceram de uma forma ímpar a maneira como passamos a enxergar o papel das corporações profissionais e da burocracia do Estado;
 - Prof. André Régis, cujas excepcionais qualidades de pesquisador, legislador dedicado à educação pública e operador do direito foram fundamentais para sugerir profissionais e obras que abordassem o tema da Previdência Social sob prismas até então pouco explorados.
- Aos companheiros de turma, pela riqueza dos conhecimentos que possuem os quais foram bem compartilhados nas discussões em classe, nos trabalhos em equipe e nos grupos de estudo.

RESUMO

Este estudo trata do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) enquanto mecanismo de valorização salarial dos professores da rede pública e os efeitos decorrentes de sua crescente utilização como fonte orçamentária educacional no equilíbrio financeiro e atuarial das previdências públicas municipais. A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica, que se utiliza de fontes primárias e secundárias, combinada com uma pesquisa de campo, com o objetivo de verificar se o aumento no volume de gastos com aposentadorias nos municípios tem relação com as diversas políticas salariais dos professores da rede pública lastreadas no FUNDEB, analisando de que forma e em que medida se dá esta correlação. Para tanto, foram estudados os municípios pernambucanos com maior nível de gasto previdenciário em termos absolutos e per capita. Os dados coletados foram tratados por meio de estatísticas descritivas, onde puderam ser evidenciados entendimentos conclusivos a respeito da relação entre a política educacional fundada no FUNDEB, a política remuneratória dos professores da rede pública de ensino e o princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial da previdência. Evidenciou-se ao final uma forte correlação entre a crescente utilização do FUNDEB como instrumento de valorização salarial dos professores e o aumento do desequilíbrio previdenciário nos municípios pernambucanos. Denota-se também a ausência de práticas administrativas que identifiquem os impactos atuariais no processo de formulação e implementação de políticas públicas salariais, exigindo da moderna administração pública ações no sentido de incorporar princípios da boa gestão atuarial no seu cotidiano administrativo.

Palavras-chave: Previdência Social. RPPS. FUNDEB. Professores. Sustentabilidade. Equilíbrio financeiro e atuarial.

ABSTRACT

This study deals with the Fund for Maintenance and Development of Basic Education and Valorization of Education Professionals (FUNDEB) as a mechanism for the valorization of salaries of public school teachers and the effects of their increasing use as an educational budgetary source in the financial and actuarial balance of municipalities of Pernambuco. The methodology used was the bibliographical research, which is used from primary and secondary sources, combined with a field survey, in order to verify if the increase in the volume of expenses with pensions in the municipalities is related to the different salary policies of the teachers of the public network backed by FUNDEB, analyzing how and to what extent this correlation occurs. For that, the four municipalities of Pernambuco with a higher level of social security spending in absolute terms and per capita were studied. The collected data were treated through descriptive statistics, where conclusive understandings about the relationship between educational policy, teachers' remuneration policy and the constitutional principle of the financial and actuarial balance of social security could be demonstrated. In the end, a strong correlation was found between the increasing use of FUNDEB as an instrument for the salary increase of teachers and the increase in the social security imbalance in the municipalities of Pernambuco. It also shows the absence of administrative practices that identify the actuarial impacts in the formulation and implementation of public wage policies, requiring modern public administration to incorporate principles of good actuarial management into their administrative routine.

Keywords: Social Security. RPPS. FUNDEB. Teachers. Sustainability. Financial and actuarial balance.

LISTA DE DIAGRAMAS

Diagrama 1 - Visual da correlação direta - Receitas do FUNDEB versus Remuneração do Magistério	126
Diagrama 2 - Visual da correlação direta - Remuneração do Magistério versus Despesas Previdenciárias.....	126
Diagrama 3 - Diagrama visual da correlação indireta - Receitas do FUNDEB versus Despesas Previdenciárias	127

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Valor Atual dos Benefícios Futuros	61
Figura 2 - Valor Atual das Contribuições Futuras	63
Figura 3 - Superávit Atuarial	63
Figura 4 - Equilíbrio Atuarial	64
Figura 5 - Déficit Atuarial	64

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Despesas orçamentárias por função. Consolidado Nacional. Ano 2015	29
Gráfico 2 - Municípios pernambucanos. Despesas com previdência (em bilhões).....	30
Gráfico 3 - Municípios pernambucanos. Participação da despesa previdenciária nos gastos públicos (em % do orçamento municipal)	30
Gráfico 4 - Municípios pernambucanos. Despesas Orçamentárias Ano 2016	34
Gráfico 5 - Recife-PE - Análise gráfica da correlação de Pearson - Receitas FUNDEB versus Remuneração do Magistério-2007-2016	113
Gráfico 6 - Jaboatão dos Guararapes-PE-Análise gráfica da correlação de Pearson - Receitas FUNDEB versus Remuneração do Magistério.....	115
Gráfico 7 - Calumbi-PE - Análise gráfica da correlação de Pearson - Receitas FUNDEB versus Remuneração do Magistério	116
Gráfico 8 - Cumaru-PE - Análise gráfica da Correlação de Pearson - Receitas FUNDEB versus Remuneração do Magistério - 2007-2016	118
Gráfico 9 - Recife-PE - Análise gráfica da Correlação de Pearson - Receitas FUNDEB versus Despesas Previdenciárias.....	120
Gráfico 10 - Jaboatão dos Guararapes-PE -Análise gráfica da Correlação de Pearson - Receitas FUNDEB versus Despesas Previdenciárias	122
Gráfico 11 - Calumbi-PE - Análise gráfica da Correlação de Pearson - Receitas FUNDEB versus Despesas Previdenciárias.....	123
Gráfico 12 - Cumaru-PE-Análise gráfica da Correlação de Pearson - Receitas FUNDEB versus Despesas Previdenciárias.....	125
Gráfico 13 - Recife-PE - Análise gráfica da Correlação de Pearson - Remuneração do Magistério versus Despesas Previdenciárias.....	128
Gráfico 14 - Jaboatão dos Guararapes-PE-Análise gráfica da Correlação de Pearson -Remuneração do Magistério versus Despesas Previdenciárias.....	129
Gráfico 15 - Calumbi-PE-Análise gráfica da Correlação de Pearson - Remuneração do Magistério versus Despesas Previdenciárias.....	131
Gráfico 16 - Cumaru-PE - Análise gráfica da Correlação de Pearson - Remuneração do Magistério versus Despesas Previdenciárias.....	132

Gráfico 17 - Recife-PE - Quantidade de aposentados	136
Gráfico 18 - Recife-PE - Quantidade de Aposentados versus Piso Nacional	137
Gráfico 19 - Recife-PE - Correlação de Pearson - Piso Nacional versus Quantidade de Aposentados	138
Gráfico 20 - Recife-PE - Correlação de Pearson - Piso Nacional versus Despesa com Previdência.....	139
Gráfico 21 - Jaboatão dos Guararapes-PE - Quantidade de aposentados	140
Gráfico 22 - Jaboatão dos Guararapes-PE - Quantidade de Aposentados versus Piso Nacional.....	141
Gráfico 23 - Jaboatão dos Guararapes-PE - Correlação de Pearson - Piso Nacional versus Quantidade de Aposentados.....	142
Gráfico 24 - Jaboatão dos Guararapes-PE - Correlação de Pearson - Piso Nacional versus Despesas com Previdência.....	143
Gráfico 25 - Calumbi-PE - Quantidade de aposentados	144
Gráfico 26 - Calumbi-PE - Quantidade de Aposentados versus Piso Nacional	145
Gráfico 27 - Calumbi-PE - Correlação de Pearson - Piso Nacional versus Quantidade de Aposentados	146
Gráfico 28 - Calumbi-PE - Correlação de Pearson - Piso Nacional versus Despesas com Previdência.....	147
Gráfico 29 - Cumaru-PE - Quantidade de aposentados	148
Gráfico 30 - Cumaru-PE - Piso Nacional versus Quantidade de aposentados	148
Gráfico 31 - Cumaru-PE - Correlação de Pearson - Piso Nacional versus Quantidade de Aposentados	149
Gráfico 32 - Cumaru-PE - Correlação de Pearson - Piso Nacional versus Despesas com Previdência.....	151
Gráfico 33 - Recife-PE - RECIFIN versus RECIPREV - Projeção de benefícios previdenciários esperados por fundo	161
Gráfico 34 - Recife-PE - RECIFIN versus RECIPREV - Servidores ativos por fundo	162
Gráfico 35 - Recife-PE - RECIFIN versus RECIPREV - Projeção de despesas previdenciários esperados por fundo	162
Gráfico 36 - Recife-PE - Fundo financeiro RECIFIN -Resultado Atuarial 2010- 2015	163
Gráfico 37 - Recife-PE - Fundo financeiro RECIFIN - VABF concedido	164

Gráfico 38 - Recife-PE - Fundo financeiro RECIFIN - VABF a conceder	165
Gráfico 39 - Recife-PE - Fundo financeiro RECIFIN - Quantidade de aposentados e contribuintes ativos entre 2008 e 2015	166
Gráfico 40 - Recife-PE - Fundo financeiro RECIFIN - Média salarial dos servidores ativos do fundo	167
Gráfico 41 - Recife/PE – Fundo financeiro RECIFIN - Média salarial dos professores ativos do fundo	167
Gráfico 42 - Recife-PE - Fundo capitalizado RECIPREV - Resultado Atuarial 2008-2015	169
Gráfico 43 - Recife-PE - Fundo capitalizado RECIPREV - VABF concedido	170
Gráfico 44 - Recife-PE - Fundo capitalizado RECIPREV - VABF a conceder.....	172
Gráfico 45 - Recife-PE - Fundo capitalizado RECIPREV -Servidores ativos e aposentados do fundo	172
Gráfico 46 - Recife-PE - Fundo capitalizado RECIPREV - Média salarial dos servidores ativos do fundo	174
Gráfico 47 - Recife-PE - Fundo capitalizado RECIPREV -Média salarial dos professores ativos do fundo	174
Gráfico 48 - Jaboatão dos Guararapes-PE- Fundo Financeiro JABOATAOFIN - Resultado Atuarial 2006-2016.....	179
Gráfico 49 - Jaboatão dos Guararapes-PE - JABOATAOFIN Fundo Financeiro - VABF concedido 2006-2016.....	180
Gráfico 50 - Jaboatão dos Guararapes-PE - Fundo Financeiro JABOATAOFIN - VABF a conceder 2006-2016	181
Gráfico 51 - Jaboatão dos Guararapes-PE - Fundo Financeiro JABOATAOFIN - Quantidade de aposentados e contribuintes ativos entre 2006 e 2016	182
Gráfico 52 - Jaboatão dos Guararapes-PE - JABOATAOCAP Fundo Capitalizado - Resultado Atuarial 2008-2016	185
Gráfico 53 - Jaboatão dos Guararapes-PE - JABOATAOCAP Fundo Capitalizado - VABF concedidos 2014-2016	188
Gráfico 54 - Jaboatão dos Guararapes-PE - JABOATAOCAP Fundo Capitalizado - VABF a conceder 2008-2016	189
Gráfico 55 - Calumbi-PE - FUNPREV - Resultado Atuarial 2008-2016	193
Gráfico 56 - Calumbi-PE - FUNPREV - VABF concedido 2008-2016	194

Gráfico 57 - Calumbi-PE - FUNPREV - VABF a conceder 2008-2016.....	195
Gráfico 58 - Cumaru-PE - CUMARUFIN Fundo Financeiro - Resultado Atuarial 2007-2015	199
Gráfico 59 - Cumaru-PE - CUMARUFIN Fundo Financeiro - VABF concedido 2010-2015	201
Gráfico 60 - Cumaru-PE - CUMARUFIN Fundo Financeiro - Quantidade de aposentados 2007-2015.....	201
Gráfico 61 - Cumaru-PE - CUMARUFIN Fundo Financeiro - Valor médio dos benefícios de aposentadoria	202
Gráfico 62 - Cumaru-PE - CUMARUFIN Fundo Financeiro - VABF a conceder 2007-2015	202
Gráfico 63 - Cumaru-PE - CUMARUFIN Fundo Financeiro - Servidores ativos vinculados ao fundo	203
Gráfico 64 - Cumaru-PE - CUMARUPREV Fundo capitalizado - Resultado Atuarial 2010-2015.....	206
Gráfico 65 - Cumaru-PE - CUMARUPREV Fundo capitalizado - VABF a conceder.....	207

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Resumo descritivo das variáveis utilizadas e fontes de informação.....	95
Quadro 2 -	Recife/PE - Quadro de servidores - Cargos públicos mais representativos.....	100
Quadro 3 -	Jaboatão dos Guararapes-PE - Quadro de servidores -Cargos mais representativos	103
Quadro 4 -	Calumbi-PE - Quadro de servidores-Cargos mais representativos	106
Quadro 5 -	Cumaru-PE - Quadro de servidores - Cargos mais representativos ..	109
Quadro 6 -	Perfil de servidores por tipo de vínculo -Proporção em relação ao total de servidores	152
Quadro 7 -	Composição do quadro de servidores públicos efetivos - Professores efetivos versus demais cargos efetivos.....	152
Quadro 8 -	Quadro sinótico dos Coeficientes de Correlação de Pearson e de Determinação - Receitas Fundeb versus Remuneração do professor da rede pública de ensino	153
Quadro 9 -	Quadro sinótico dos Coeficientes de Correlação de Pearson e de Determinação - Receitas FUNDEB versus Despesas previdenciárias municipais	155
Quadro 10 -	Quadro sinótico dos Coeficientes de Correlação de Pearson e de Determinação - Remuneração do professor da rede pública versus Despesas previdenciárias municipais.....	155
Quadro 11 -	Quadro sinótico dos Coeficientes de Correlação de Pearson e de Determinação - Valor do Piso Nacional versus Quantidade de servidores aposentados	156
Quadro 12 -	Quadro sinótico dos Coeficientes de Correlação de Pearson e de Determinação-Valor do Piso Nacional versus Despesas previdenciárias.....	157
Quadro 13 -	Municípios pesquisados - Receitas do Fundeb x Fundeb aplicado na remuneração dos docentes x Inflação (IPCA) – Variação 2008-2016	211
Quadro 14 -	Municípios pesquisados-Servidores em geral e Professores - Reajuste salarial médio versus Inflação do período -Variação 2008-2016	211

Quadro 15 - Municípios pesquisados - Valor Atual dos Benefícios Concedidos e A Conceder - Variação 2008-2016.....	212
--	-----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Municípios pernambucanos. Despesas previdenciárias x PIB.....	33
Tabela 2 - Recife-PE - Montante de despesas educacionais custeadas pelo FUNDEB	69
Tabela 3 - Jaboatão dos Guararapes-PE - Montante de despesas educacionais custeadas pelo FUNDEB	70
Tabela 4 - Calumbi-PE - Montante de despesas educacionais custeadas pelo FUNDEB	70
Tabela 5 - Cumaru-PE - Montante de despesas educacionais custeadas pelo FUNDEB	71
Tabela 6 - Município pesquisados -PIB per capita x Despesas com Educação x Fundeb.....	72
Tabela 7 - Recife-PE - Despesas municipais com Educação	75
Tabela 8 - Jaboatão dos Guararapes-PE - Despesas municipais com Educação.....	76
Tabela 9 - Cumaru-PE - Despesas municipais com Educação	76
Tabela 10 - Calumbi-PE - Despesas municipais com Educação	77
Tabela 11 - Municípios pernambucanos - Montante de despesas liquidadas com previdência no ano de 2016.....	81
Tabela 12 - Municípios pernambucanos - Montante de despesas per capita com previdência no ano de 2016.....	87
Tabela 13- Recife-PE - Quadro de servidores públicos	99
Tabela 14 - Recife-PE- Quadro de servidores públicos - Professores efetivos versus demais cargos.....	100
Tabela 15 - Recife/PE - Quadro de servidores públicos - Professores efetivos versus demais cargos efetivos.....	101
Tabela 16 - Recife-PE-Servidores inativos por lotação de origem.....	101
Tabela 17 - Jaboatão dos Guararapes-PE - Quadro de servidores públicos.....	102
Tabela 18 - Jaboatão dos Guararapes-PE - Quadro de servidores públicos - Professores efetivos versus demais cargos.....	102
Tabela 19 - Jaboatão dos Guararapes-PE - Quadro de servidores públicos - Professores efetivos versus demais cargos efetivos	104

Tabela 20 - Jaboatão dos Guararapes-PE - Servidores inativos por origem de lotação	104
Tabela 21 - Calumbi-PE - Quadro de servidores públicos	104
Tabela 22 - Calumbi-PE - Quadro de servidores públicos - Professores efetivos versus demais cargos	105
Tabela 23 - Calumbi-PE - Quadro de servidores públicos -Professores efetivos versus demais cargos efetivos.....	107
Tabela 24 - Calumbi-PE - Servidores inativos por origem de lotação.....	107
Tabela 25 - Cumaru-PE - Quadro de servidores públicos	108
Tabela 26 - Cumaru-PE - Quadro de servidores públicos - Professores efetivos versus demais cargos	108
Tabela 27 - Cumaru-PE - Quadro de servidores públicos - Professores efetivos versus demais cargos efetivos.....	110
Tabela 28 - Municípios pesquisados-Receitas do Fundeb aplicadas na remuneração do magistério	111
Tabela 29 - Recife-PE - Coeficiente de Correlação de Pearson - Receitas FUNDEB versus Remuneração do Magistério.....	113
Tabela 30 - Jaboatão dos Guararapes-PE - Coeficiente de Correlação de Pearson - Receitas FUNDEB versus Remuneração do Magistério	114
Tabela 31 - Calumbi-PE - Coeficiente de Correlação de Pearson - Receitas FUNDEB versus Remuneração do Magistério.....	116
Tabela 32 - Cumaru-PE - Coeficiente de Correlação de Pearson - Receitas FUNDEB x Remuneração do Magistério	117
Tabela 33 - Recife-PE - Coeficiente de Correlação de Pearson - Receitas FUNDEB versus Despesas Previdenciárias	120
Tabela 34 - Jaboatão dos Guararapes-PE - Coeficiente de Correlação de Pearson - Receitas FUNDEB versus Despesas Previdenciárias.....	121
Tabela 35 - Calumbi-PE - Coeficiente de Correlação de Pearson - Receitas FUNDEB versus Despesas Previdenciárias	123
Tabela 36 - Cumaru-PE - Coeficiente de Correlação de Pearson - Receitas FUNDEB versus Despesas Previdenciárias	124
Tabela 37 - Recife-PE - Coeficiente de Correlação de Pearson - Remuneração do Magistério versus Despesas Previdenciárias	127

Tabela 38 - Jaboatão dos Guararapes-PE - Coeficiente de Correlação de Pearson - Remuneração do Magistério versus Despesas Previdenciárias	129
Tabela 39 - Calumbi-PE - Coeficiente de Correlação de Pearson - Remuneração do Magistério versus Despesas Previdenciárias	130
Tabela 40 - Cumaru-PE - Coeficiente de Correlação de Pearson - Remuneração do Magistério versus Despesas Previdenciárias	132
Tabela 41 - Recife-PE - Correlação de Pearson - Piso Nacional versus Quantidade de Aposentados	137
Tabela 42 - Recife-PE -Correlação de Pearson -Piso Nacional versus Despesa com Previdência	139
Tabela 43 - Jaboatão dos Guararapes-PE - Correlação de Pearson - Piso Nacional versus Quantidade de Aposentados	141
Tabela 44 - Jaboatão dos Guararapes-PE - Correlação de Pearson - Piso Nacional versus Despesas com Previdência	143
Tabela 45 - Calumbi-PE - Correlação de Pearson - Piso Nacional versus Quantidade de Aposentados	145
Tabela 46 - Calumbi-PE - Correlação de Pearson - Piso Nacional versus Despesas com Previdência	147
Tabela 47 - Cumaru-PE -Correlação de Pearson - Piso Nacional versus Quantidade de Aposentados	149
Tabela 48 - Cumaru-PE - Correlação de Pearson - Piso Nacional versus Despesas com Previdência	150
Tabela 49 - Recife-PE - RECIFIN versus RECIPREV - Distribuição de servidores por fundo	161
Tabela 50 - Recife-PE - Receitas do FUNDEB versus Verba do FUNDEB aplicada na remuneração do magistério	168
Tabela 51 - Recife-PE - Fundo capitalizado RECIPREV - Servidores aposentados do fundo	171
Tabela 52 - Recife-PE - Fundo capitalizado RECIPREV - Valor médio do benefício de aposentadoria pago pelo fundo	171
Tabela 53 - Recife-PE - Fundo capitalizado RECIPREV - Servidores ativos e aposentados do fundo	173

Tabela 54 - Jaboatão dos Guararapes-PE - JABOATÃOFIN versus JABOATÃOOCAP - Distribuição de servidores por fundo.....	177
Tabela 55 - Jaboatão dos Guararapes-PE - Fundo financeiro JABOATAOFIN - Proporção de professores entre contribuintes ativos do fundo.....	177
Tabela 56 - Jaboatão dos Guararapes-PE - Fundo capitalizado JABOATAOCAP -Proporção de professores entre contribuintes ativos do fundo	177
Tabela 57 - Jaboatão dos Guararapes-PE - Fundo financeiro JABOATAOFIN - Média salarial dos professores versus demais cargos	183
Tabela 58 - Jaboatão dos Guararapes-PE - Receitas recebidas do FUNDEB	184
Tabela 59 - Jaboatão dos Guararapes-PE - JABOATAOCAP Fundo Capitalizado - Valor médio dos benefícios de aposentadorias 2014-2016.....	188
Tabela 60 - Jaboatão dos Guararapes-PE - JABOATAOCAP Fundo Capitalizado - Servidores ativos vinculados ao fundo.....	190
Tabela 61 - Jaboatão dos Guararapes-PE - JABOATAOCAP fundo capitalizado - média salarial dos professores versus demais cargos do fundo	190
Tabela 62 - Jaboatão dos Guararapes-PE - Receitas do FUNDEB versus verba do FUNDEB aplicada na remuneração do magistério	191
Tabela 63 - Calumbi-PE - FUNPREV - média salarial dos professores versus demais cargos	196
Tabela 64 - Calumbi-PE - Receitas do FUNDEB versus verba do FUNDEB aplicada na remuneração do magistério.....	197
Tabela 65 - Cumaru-PE - CUMARUFIN Fundo Financeiro - Valor médio dos salários dos servidores ativos vinculados ao fundo	204
Tabela 66 - Cumaru-PE - Quantidade de servidores e professores efetivos no ano de 2015.....	204
Tabela 67 - Cumaru-PE - Receitas do Fundeb versus verba do Fundeb aplicada na remuneração do magistério.....	205
Tabela 68 - Cumaru-PE - CUMARUPREV Fundo capitalizado - Valor médio dos salários dos servidores vinculados ao fundo.....	208
Tabela 69 - Cumaru-PE - Quantidade de servidores e professores efetivos no ano de 2015.....	209

Tabela 70 - Cumaru-PE - Receitas do Fundeb versus verba do Fundeb aplicada na remuneração do magistério	209
---	-----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AL	Estado de Alagoas
BCB	Banco Central do Brasil
BD	Benefício Definido
CADPREV WEB	Sistema de Cadastro de Previdência do Ministério da Previdência Social – acesso na rede mundial de computadores
CADPREV	Sistema de Cadastro de Previdência do Ministério da Previdência Social
CAP	Caixas de Aposentadorias e Pensões
CAP	Caixas de Aposentadorias e Pensões
CD	Contribuição Definida
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMN	Conselho Monetário Nacional
CRP	Certificado de Regularidade Previdenciária
CUMARUFIN	Fundo Previdenciário Financeiro de Cumaru-PE
CUMARUPREV	Fundo Previdenciário Capitalizado de Cumaru-PE
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DRAA	Demonstrativos de Resultados e Avaliação Atuarial
DRPSP	Departamento de Regimes Próprios do Setor Público
DRRA	Demonstrativo de Resultado e Avaliação Atuarial
EAPC	Entidades Abertas de Previdência Complementar
EFA	Equilíbrio Financeiro e Atuarial
EFPC	Entidades Fechadas de Previdência Complementar
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNPREV	Fundo Previdenciário do Município de Calumbi-PE
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social

INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
JABOATÃOOCAP	Fundo Previdenciário Capitalizado de Jaboatão dos Guararapes
JABOATÃOOFIN	Fundo Previdenciário Financeiro de Jaboatão dos Guararapes
JABOATÃOOPREV	Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Jaboatão dos Guararapes
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
MFAZ	Ministério da Fazenda
MPS	Ministério da Previdência Social
NTA	Nota Técnica Atuarial
PE	Estado de Pernambuco
PEC	Proposta de Emenda a Constituição
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PNE	Plano Nacional de Educação
R	Coeficiente de Correlação de Pearson
R ²	Coeficiente de Determinação
RECIFIN	Fundo previdenciário sob regime financeiro do Recife
RECIPREV	Fundo previdenciário sob regime de capitalização do Recife
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RPC	Regime de Previdência Complementar
RPPS	Regime Próprio de Previdência do Setor Público
SAGRES	Sistema de Acompanhamento de Recursos da Sociedade
SICONFI	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
SISTN	Sistema de Coleta de Dados Contábeis de estados, municípios e Distrito Federal
SPREV	Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda

STN	Secretaria do Tesouro Nacional
VABF	Valor Atual dos Benefícios Futuros
VABFac	Valor Atual dos Benefícios Futuros a conceder
VABFc	Valor Atual dos Benefícios Futuros concedidos
VACF	Valor Atual de Contribuições Futuras
VASF	Valor Atual de Salários Futuros

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	28
2	REFERENCIAL TEÓRICO	41
2.1	A PREVIDÊNCIA SOCIAL	41
2.1.1	Raízes históricas da previdência social	41
2.1.2	Previdência social no Brasil – dos primórdios a Constituição de 1988	43
2.1.3	A previdência e o sistema de seguridade social brasileiro	46
2.1.4	Os regimes previdenciários no Brasil	49
2.1.4.1	O Regime Geral de Previdência Social-RGPS	50
2.1.4.2	O Regime de Previdência Complementar-RPC	51
2.1.4.3	O Regime Próprio de Previdência Social-RPPS	53
2.1.5	O equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes previdenciários	57
2.1.5.1	O equilíbrio financeiro dos regimes previdenciários	59
2.1.5.2	O equilíbrio atuarial dos regimes previdenciários	59
2.1.6	A avaliação atuarial como instrumento de gestão e controle dos RPPS	60
2.2	O FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (FUNDEB)	65
2.2.1	Contexto histórico-legislativo	65
2.2.2	A criação do FUNDEB	67
2.2.3	O FUNDEB como fonte de financiamento das ações educacionais	68
2.3	A POLÍTICA REMUNERATÓRIA DOS DOCENTES DA REDE PÚBLICA DE ENSINO	72
2.4	AS DESPESAS COM EDUCAÇÃO NOS MUNICÍPIOS PERNAMBUCANOS	74
3	METODOLOGIA	78
4	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	98
4.1	CENÁRIO DA PESQUISA	98
4.1.1	O perfil administrativo dos servidores públicos municipais	98
4.1.1.1	Recife	98

4.1.1.2	Jaboatão dos Guararapes	102
4.1.1.3	Calumbi	104
4.1.1.4	Cumaru	107
4.2	O FUNDEB E A REMUNERAÇÃO DO PROFESSOR DA REDE PÚBLICA.....	110
4.2.1	O Coeficiente de Correlação de Pearson (R) e o Coeficiente de Determinação (R²) entre as variáveis FUNDEB e Remuneração do Magistério	112
4.2.1.1	Recife	112
4.2.1.2	Jaboatão dos Guararapes	114
4.2.1.3	Calumbi	116
4.2.1.4	Cumaru	117
4.3	O FUNDEB E AS DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS MUNICIPAIS	119
4.3.1	O Coeficiente de Correlação de Pearson (R) e o Coeficiente de Determinação (R²) entre as variáveis FUNDEB e Despesas Previdenciárias.....	119
4.3.1.1	Recife	119
4.3.1.2	Jaboatão dos Guararapes	121
4.3.1.3	Calumbi	123
4.3.1.4	Cumaru	124
4.4	A REMUNERAÇÃO DOS PROFESSORES EM ATIVIDADE E AS DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS MUNICIPAIS.....	126
4.4.1	O Coeficiente de Correlação de Pearson (R) e o Coeficiente de Determinação (R²) entre as variáveis Remuneração do Magistério e Despesas Previdenciárias	127
4.4.1.1	Recife	127
4.4.1.2	Jaboatão dos Guararapes	128
4.4.1.3	Calumbi	130
4.4.1.4	Cumaru	131
4.5	A LEI DO PISO NACIONAL DOS PROFESSORES E AS DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS MUNICIPAIS.....	133
4.5.1	O Coeficiente de Correlação de Pearson (R) e o Coeficiente de Determinação (R²) entre as variáveis Piso Nacional dos Professores e Quantidade de Servidores Aposentados.....	136

4.5.1.1	Recife	136
4.5.1.2	Jaboatão dos Guararapes	140
4.5.1.3	Calumbi.....	144
4.5.1.4	Cumaru	148
4.6	DIAGNOSE DAS CORRELAÇÕES OBSERVADAS	151
4.6.1	Receitas do FUNDEB versus remuneração dos professores.....	153
4.6.2	Receitas do FUNDEB versus despesas previdenciárias municipais.....	154
4.6.3	Remuneração dos professores versus despesas previdenciárias municipais.....	155
4.6.4	Piso nacional do professor versus quantidade de aposentados.....	156
4.6.5	Piso nacional dos professores versus despesas previdenciárias municipais.....	157
5	RESULTADOS.....	159
5.1	OS IMPACTOS ATUARIAIS DAS POLÍTICAS REMUNERATÓRIAS DOS PROFESSORES NA PREVIDÊNCIA PÚBLICA MUNICIPAL	159
5.1.1	Recife	159
5.1.1.1	Recifin – fundo financeiro (regime de repartição simples).....	163
5.1.1.2	Resultado Atuarial	163
5.1.1.2.1	<i>VABF concedido.....</i>	164
5.1.1.2.2	<i>VABF a conceder.....</i>	165
5.1.1.2.3	<i>População coberta</i>	165
5.1.1.3	Reciprev – fundo previdenciário (regime de capitalização)	169
5.1.1.3.1	<i>Resultado Atuarial.....</i>	169
5.1.1.3.2	<i>VABF concedido (VABFc).....</i>	170
5.1.1.3.3	<i>VABF a conceder (VABFac).....</i>	171
5.1.1.3.4	<i>População coberta</i>	172
5.1.2	Jaboatão dos Guararapes	175
5.1.2.4	Jaboatãofin – fundo financeiro (regime de repartição simples)	178
5.1.2.4.1	<i>Resultado Atuarial.....</i>	178
5.1.2.4.2	<i>VABF concedido.....</i>	179
5.1.2.4.3	<i>VABF a conceder.....</i>	180
5.1.2.4.4	<i>População coberta</i>	181
5.1.2.5	Jaboatacap – fundo capitalizado (regime de capitalização)	184

5.1.2.5.1	Resultado Atuarial	185
5.1.2.5.2	VABF concedido (VABFc)	187
5.1.2.5.3	VABF a conceder	188
5.1.2.5.4	População coberta	189
5.1.3	Calumbi	192
5.1.3.6	FUNPREV	192
5.1.3.6.1	Resultado Atuarial	192
5.1.3.6.2	VABF concedido	193
5.1.3.6.3	VABF a conceder	194
5.1.3.6.4	População coberta	195
5.1.4	Cumaru	197
5.1.4.1	Cumarufin – fundo financeiro (regime de repartição simples)	199
5.1.4.1.1	Resultado Atuarial	199
5.1.4.1.2	VABF concedido	200
5.1.4.1.3	VABF a conceder	202
5.1.4.1.4	População coberta	203
5.1.4.2	Cumaruprev – fundo capitalizado (regime de capitalização)	206
5.1.4.2.1	Resultado Atuarial	206
5.1.4.2.2	VABF a conceder	207
5.1.4.2.3	População coberta	208
5.2	ANÁLISE DOS RESULTADOS	210
6	CONCLUSÕES	213
	REFERÊNCIAS	221
	ANEXO A - LEI Nº 11.494, DE 20 DE JUNHO DE 2007. - Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB	230
	ANEXO B - LEI Nº 11.738, DE 16 DE JULHO DE 2008. - Institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica	255
	ANEXO C - LEI Nº 9.717, DE 27 DE NOVEMBRO DE 1998. - Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos	258

1 INTRODUÇÃO

Tema cuja presença no cenário nacional ganhou acentuada relevância a partir da apresentação da Proposta de Emenda à Constituição no 287/2016¹, conhecida como Reforma da Previdência, o futuro da previdência pública brasileira tornou-se um assunto recorrente no universo das organizações públicas e privadas, famílias e cidadãos comuns, seja pelas consequências que a questão pode implicar individualmente, seja pelas medidas de caráter coletivo e obrigatório que estão sendo propostas para a reversão da presente tendência de insolvência do sistema.

Dados da Secretaria de Previdência do Governo Federal (BRASIL, 2017) apontam a existência de um déficit no Regime Geral de Previdência Social (INSS) de R\$ 86 bilhões em 2015, com projeções de atingir R\$ 152 bilhões em 2016 e até R\$ 181 bilhões em 2017.

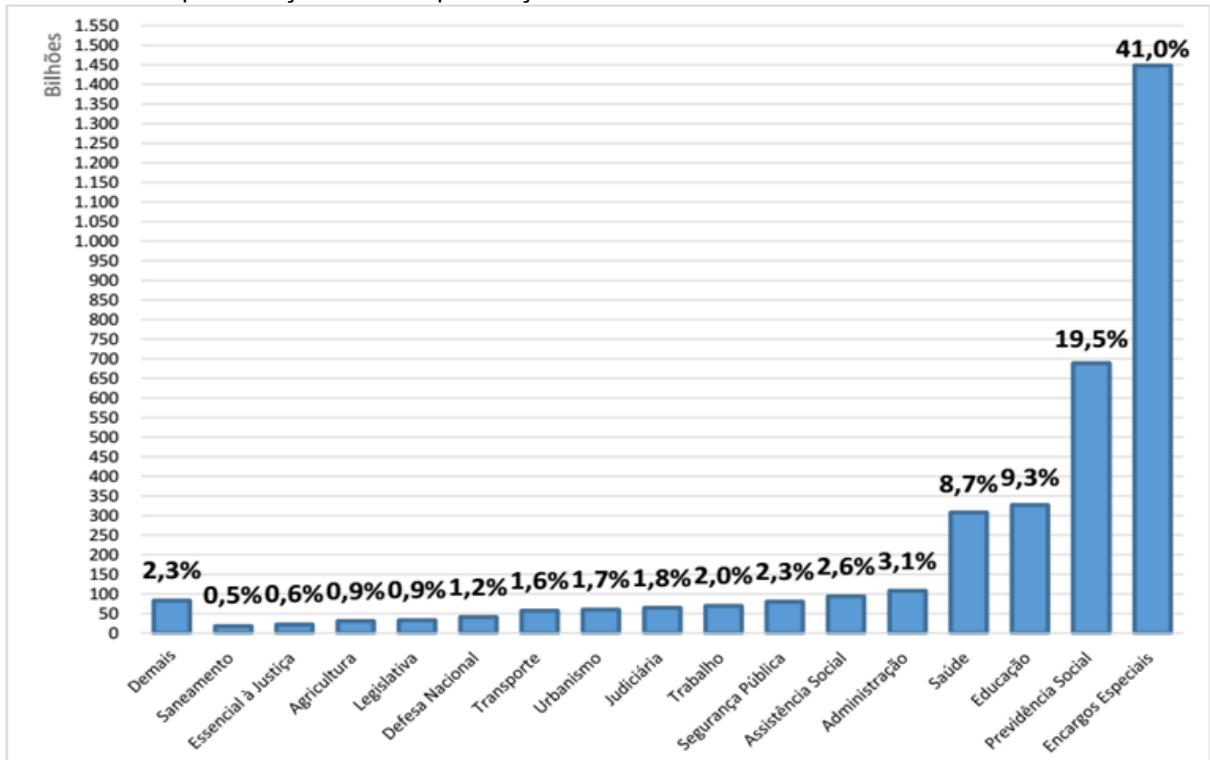
Na previdência do setor público a realidade não é diferente, conforme dados do Boletim Estatístico da Secretaria de Previdência (BRASIL, 2016): Somente no Governo Federal entre 2006 e 2015 o déficit previdenciário no funcionalismo público subiu de R\$ 35 bilhões para pouco mais de R\$ 72 bilhões, mais do que o dobro num período de dez anos.

A decomposição das variáveis que compõem o déficit da previdência revela como força-motriz um descompasso entre a evolução das despesas com benefícios previdenciários e o ritmo de ingresso de receitas no sistema, desequilíbrio este cujos reflexos transpassam os limites dos fundos de pensão e atingem a higidez fiscal dos entes federados, colocando em risco a exequibilidade das diversas políticas públicas.

Segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), no exercício financeiro de 2015, as despesas de todo o setor público brasileiro (União, Estados, Distrito Federal e Municípios juntos) alcançaram um volume superior a R\$ 3,5 trilhões, onde aproximadamente 19,5% foram gastos com despesas previdenciárias, patamar superior aos dispêndios com saúde e educação.

¹ A intensificação de debates, multiplicidade de atores envolvidos e necessidade de liderar a construção de uma opinião pública receptiva a proposta da Reforma da Previdência encaminhada ao Congresso Nacional fez a Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda criar o endereço eletrônico <http://www.previdencia.gov.br/reforma-da-previdencia/> com a intenção de detalhar as medidas.

Gráfico 1 - Despesas orçamentárias por função. Consolidado Nacional. Ano 2015

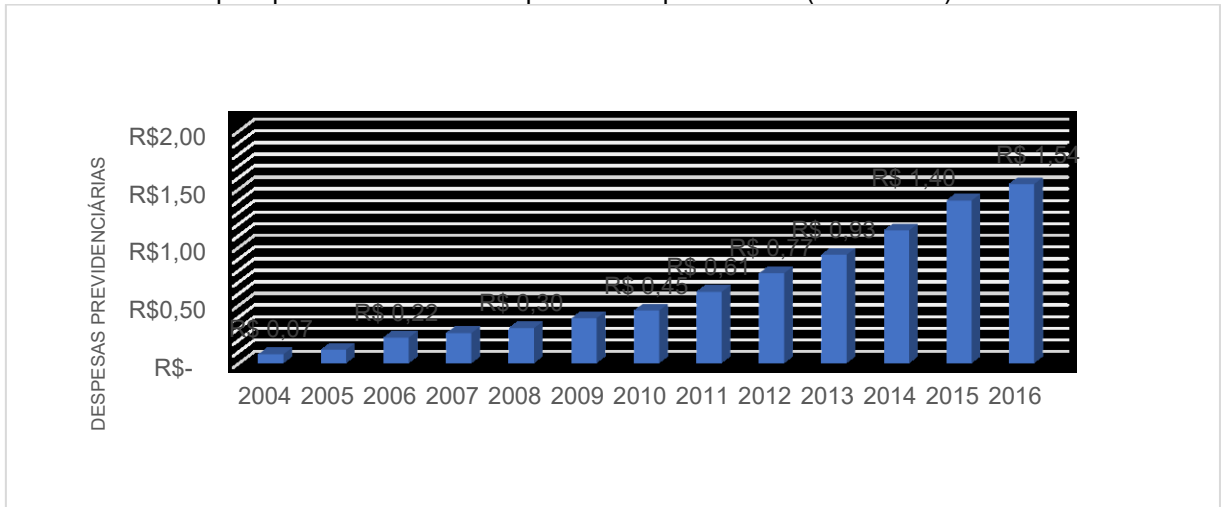


Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

A observação dos gastos públicos a partir de uma ótica regional revela que os estados nordestinos têm um comportamento orçamentário próximo ao observado no consolidado nacional. Nesta região, cuja realidade fiscal será o foco do presente estudo, as despesas orçamentárias com aposentadorias e pensões já representam 16,5% do total de gastos públicos (BRASIL, 2015).

Restringindo ainda mais o escopo investigativo ao nível das cidades pernambucanas, observa-se que entre 2004 e 2016 este conjunto de municípios ampliou em quase vinte vezes o montante de despesas previdenciárias, com uma evolução de pouco mais de R\$ 73 milhões para mais de R\$ 1,5 bilhões, um índice dezessete vezes superior à inflação acumulada no período - 113,5% pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE):

Gráfico 2 - Municípios pernambucanos. Despesas com previdência (em bilhões)

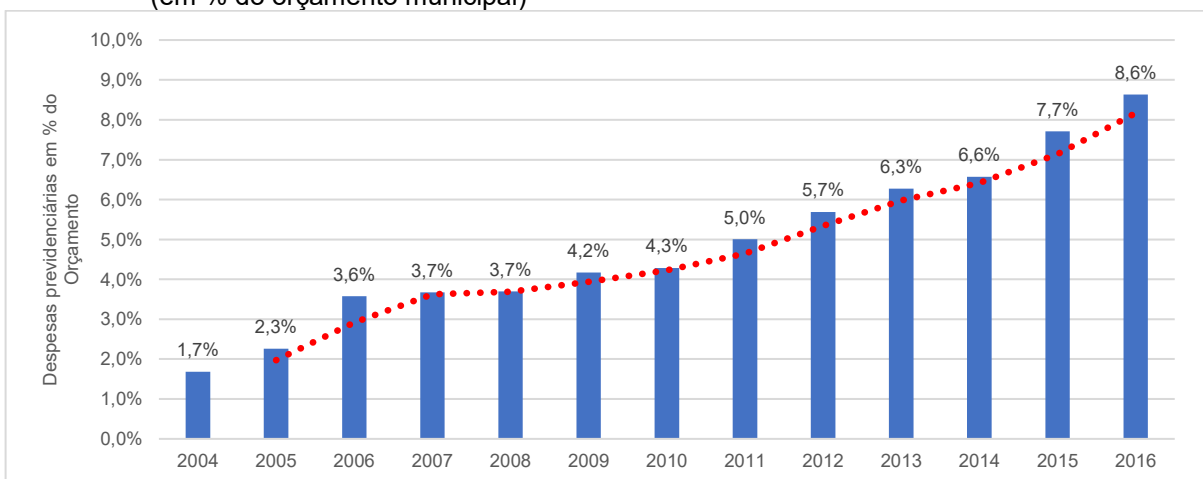


Fonte: STN/SICONFI. Elaborado pelo autor (2018)

O exame dos principais itens de despesas públicas nos municípios pernambucanos revela que as despesas previdenciárias não só cresceram muito como foram as funções orçamentárias que mais ocuparam espaços dentro do orçamento das cidades.

Em 2004, os gastos previdenciários respondiam por aproximadamente 1,7% do orçamento público municipal e em 2016 já representavam 8,6% das despesas orçamentárias de todas as cidades do Estado, 405% de aumento:

Gráfico 3 - Municípios pernambucanos. Participação da despesa previdenciária nos gastos públicos (em % do orçamento municipal)



Fonte: STN/SICONFI. Elaborado pelo autor (2018)

Com se observa no gráfico, a velocidade de crescimento da função previdência no conjunto de cidades pernambucana tem se intensificado de maneira

muito importante nos últimos dez anos, sinalizado que algum outro fator além do natural envelhecimento da população parece contribuir de forma mais intensa para a amplificação do desequilíbrio entre as receitas de contribuição e as despesas com benefícios previdenciários nas esferas municipais.

Quais fatores respondem por esta forte presença de despesas previdenciárias no âmbito dos gastos públicos?

O que tem levado os entes públicos a gastarem cada vez com aposentadorias e pensões?

Para Tafner (2012), o equilíbrio do sistema previdenciário não depende apenas de suas condições próprias, mas também de variáveis que estão fora do sistema.

Ao citar os fatores exógenos, Tafner (2012) descreve as condições do mercado de trabalho, as condições sanitárias, de higiene, os hábitos da população, o comportamento das famílias e a dinâmica demográfica da sociedade.

Tafner (2012) localiza ainda fora do regime previdenciários variáveis que estão sujeitas às condições macroeconômicas e institucionais, como o nível de emprego, o grau de formalidade, o salário real médio do trabalhador e a produtividade.

Dentre os fatores internos e que interferem na sua sustentabilidade do regime previdenciário estão as regras de elegibilidade e de concessão dos benefícios (idades de concessão, requisitos para concessão, prazo de durabilidade do benefício, etc.), as alíquotas de contribuição e o valor das remunerações e dos benefícios.

A literatura acadêmica costuma abordar a demografia da sociedade, mais especificamente o envelhecimento populacional, como um dos grandes fatores que explicam os crescentes déficits nos sistemas previdenciários em todo o mundo, entretanto.

Segundo Costanzi (2017), o processo de envelhecimento da população tem ocasionado impactos fiscais relevantes em todo o mundo. Ao abordar os estudos formulados por Dang, Antolín e Oxley (2001) sobre a influência da demografia nos regimes previdenciários, Costanzi (2017) observou que em um conjunto de vinte e

um países² a estimativa é de uma evolução da despesa com previdência por causa da demografia, em média, da ordem de 3,4 pontos percentuais (p.p.) do Produto Interno Bruto (PIB) no período de 2000 a 2050, algo significativo.

No que se refere ao Brasil, o autor, ao isolar os efeitos da demografia nas contas previdenciárias nacionais, projeta um incremento das despesas com aposentadoria e pensões em razão do envelhecimento da população de 8,3%, em 2020, para 19,3% do PIB, em 2060, ou seja, pouco maior do que o dobro do atualmente verificado.

Citando estudos desenvolvidos por Clements et al. (2015) no âmbito do Fundo Monetário Internacional (FMI), Costanzi aponta que a despesa com previdência em relação ao PIB depende primordialmente de quatro fatores principais: i. o valor médio do benefício previdenciário, ii. o número de pessoas que tem direito a algum tipo de benefício (grau de cobertura), iii. o número de contribuintes custeadores dos sistemas previdenciários face a força de trabalho nacional e iv. O envelhecimento populacional (representado pela relação de dependência dos idosos).

Tanto a experiência internacional quanto as projeções para o Brasil sugerem que a demografia tem influência relevante na evolução das despesas previdenciárias ao longo dos anos, porém, estes efeitos se fazem presentes à medida que aquela variável vai se projetando no tecido populacional com o passar das décadas.

No conjunto de municípios estudados no presente trabalho, as despesas previdenciárias apresentaram um crescimento intenso e constante em um espaço de tempo relativamente curto em termos atuariais: observou-se um aumento de mais de 400% nas despesas previdenciárias em pouco mais de dez anos.

Quando se trata de avaliar a proporção das despesas previdenciárias pernambucanas em relação ao PIB dos municípios, segundo os dados disponíveis no IBGE (2017), entre 2010 e 2014 os gastos com aposentadorias e pensões no conjunto de municípios saltaram de 0,46% do PIB regional para 0,74% do PIB.

² Foram considerados os seguintes países: Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, República Tcheca, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Hungria, Itália, Japão, Coreia, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Espanha, Suécia, Reino Unido e Estados Unidos.

Tabela 1 - Municípios pernambucanos. Despesas previdenciárias x PIB

ANO	DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS (EM R\$ 1.000,00)	PIB (EM R\$ 1.000,00)	PREVIDENCIA/PIB (EM %)
2010	R\$ 450.650,79	R\$ 97.189.760,48	0,46%
2011	R\$ 610.982,44	R\$ 110.161.558,96	0,55%
2012	R\$ 771.853,40	R\$ 127.989.043,34	0,60%
2013	R\$ 931.246,11	R\$ 141.150.251,80	0,66%
2014	R\$ 1.140.832,58	R\$ 155.142.647,94	0,74%
VARIAÇÃO 2010-2014	153,15%	59,63%	

Fonte: IBGE/STN-SICONFI. Elaborado pelo autor (2018)

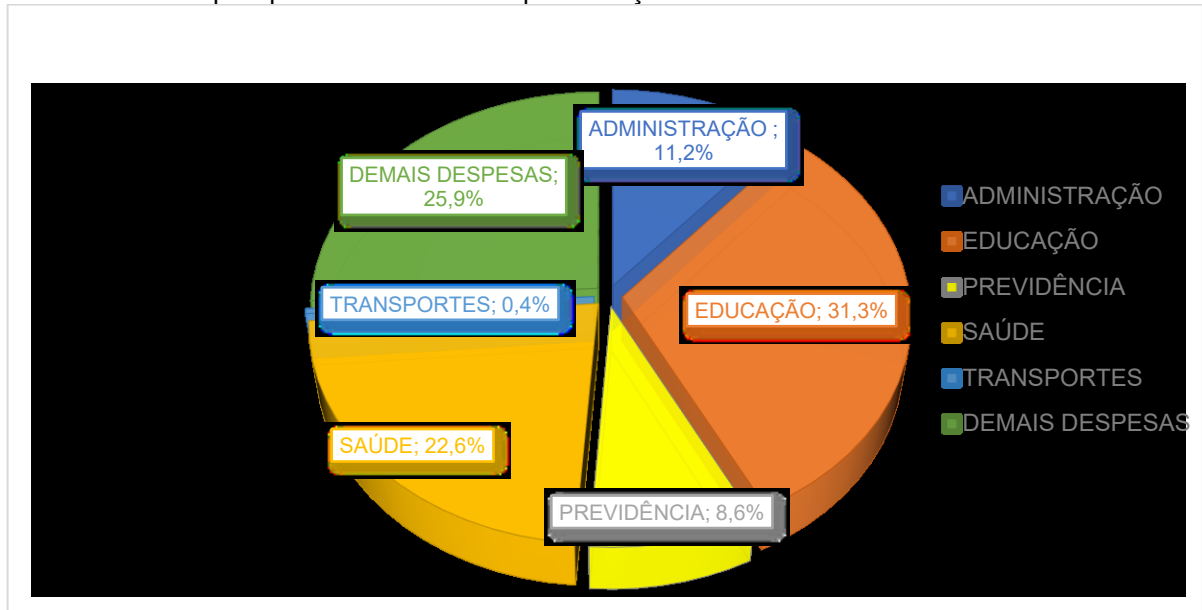
Em termos percentuais, a proporção dos gastos previdenciários dos municípios pernambucanos apresenta-se em linha com os dispêndios do Governo Federal e os servidores civis federais aposentados, cuja proporção era de 0,7% do PIB nacional no ano de 2014 (COSTANZI, 2017).

Impende ressaltar, no entanto, que neste mesmo período enquanto o conjunto da economia dos municípios cresceu 59,63% as despesas previdenciárias arcadas por estas municipalidades cresceram mais do que o dobro, com 153,15% de aumento entre 2010 e 2014.

Esta constatação nos leva a situar a lente investigativa no âmbito dos fatores não demográficos – valor médio dos benefícios, quantidade de beneficiários e universo de contribuintes previdenciários – a fim de tentar identificar as causas do forte crescimento dos gastos previdenciário nos municípios pesquisados no curto prazo.

A decomposição das finanças públicas municipais em Pernambuco no ano de 2016 traz como despesas orçamentárias mais relevantes além da função previdência os gastos com administração (11,2% do total), saúde (22,6% do total) e educação, maior item de despesa no orçamento público dos municípios, com 31% do total de gastos.

Gráfico 4 - Municípios pernambucanos. Despesas Orçamentárias Ano 2016



Fonte: STN/SICONFI. Elaborado pelo autor (2018)

Conforme o art. 212 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), todo município deve destinar a manutenção e desenvolvimento do ensino não menos que 25% da sua arrecadação de impostos e transferências.

Por imposição legal, essa porcentagem de 25% deverá ser aplicada de forma a garantir 5% em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e o restante (20%) destinada a formação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) (BRASIL, 1988).

A forte representatividade dos profissionais da educação no orçamento público municipal, onde os professores são a categoria com maior presença relativa e absoluta no quadro de funcionários da municipalidade, a política de aplicação de recursos do FUNDEB, com direcionamento mínimo obrigatório de 60% dos recursos do fundo na remuneração dos docentes e a aprovação da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, que criou o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica são indícios que as políticas de valorização dos professores, cuja sustentação orçamentária passa pelo controle e distribuição de verbas do FUNDEB, podem estar de alguma forma relacionadas ao ritmo de crescimento das despesas previdenciárias no curto prazo.

Em 1988, sob influência dos novos ares democráticos do país, foi publicada no Brasil a Constituição Federal, cuja inspiração no Welfare State europeu orientou

o legislador constituinte originário a homenagear os mais diversos direitos sociais e protetivos do cidadão brasileiro (JARDIM, 2013).

No art. 6º da CF foram arrolados diversos direitos sociais, dentre os quais encontram-se consignados a saúde, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, bem como a assistência aos desamparados, reafirmando a natureza de direitos fundamentais (AMADO, 2016).

Em linha com o viés axiológico retro, Salazar (2017) aplaude a opção política do legislador constituinte, que dedicou um capítulo só para o sistema da seguridade social, o Capítulo II, Título VII – Ordem Social, cujo artigo inaugural assim traz:

Art. 194. 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

Para Amado (2016), o desenho constitucional da seguridade social traz à tona a coexistência de dois subsistemas no âmbito da seguridade social: de um lado o subsistema contributivo, formado pela previdência social, que pressupõe o pagamento (real ou presumido) de contribuições previdenciárias dos segurados para a sua cobertura previdenciária e dos seus dependentes.

Do outro, o subsistema não contributivo, integrado pela saúde pública e pela assistência social, pois ambas são custeadas pelos tributos em geral (especialmente as contribuições destinadas ao custeio da seguridade social) e disponíveis a todas as pessoas que delas necessitarem, inexistindo a exigência de pagamento de contribuições específicas dos usuários para o gozo dessas atividades públicas (AMADO, 2016).

Em outras palavras, se o necessitado for segurado da previdência social, a proteção social será dada pela concessão do benefício previdenciário

correspondente à contingência-necessidade que o atingiu. Caso o necessitado não seja segurado de nenhum dos regimes previdenciários disponíveis, e preencha os requisitos legais, terá direito à assistência social (SANTOS, 2016).

Desta forma, pode-se diferenciar os diversos segmentos da seguridade social a partir de sua abrangência quantitativa e qualitativa da proteção, estando de um lado os serviços de saúde e de assistência social, garantindo a todos um mínimo existencial, ainda que sem contrapartidas pecuniárias, e de outro o serviço de Previdência Social, cuja fruição está condicionada ao custeio prévio pelo beneficiário, mas cuja proteção previdenciária, qualitativamente, é mais abrangente que os serviços de saúde e de assistência social (NOLASCO, 2012).

Em importante distinção ontológica ante o amplo conceito constitucional de seguridade, a previdência se apresenta como um seguro social diferenciado, cuja finalidade é amparar as pessoas físicas contribuintes, assim como os respectivos dependentes, contra os infortúnios sociais que os incapacite de prover o próprio sustento. Claro fica, portanto, o caráter impositivo da necessidade de contribuição direta dos seus beneficiários (MARTINEZ, 2010).

Em apertada síntese, Santos (2016) conclui que o direito subjetivo às prestações de seguridade social depende do preenchimento de requisitos específicos. Para ter direito subjetivo à proteção da previdência social, é necessário ser segurado, isto é, contribuir para o custeio do sistema.

Santos (2016) enxergou o sistema previdenciário em dois tipos de regimes, a depender da forma de vinculação do segurado: o regime público e regime privado.

Os regimes públicos de previdência são aqueles de caráter estatal, obrigatório, oficialmente geridos pelas administrações públicas, e cuja filiação independe da vontade do segurado. Os Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e Regime Previdenciário Próprio dos servidores públicos civis e militares compõe esse microssistema estatal (SANTOS, 2016).

Já o regime privado de previdência é aquele de natureza contratual e caráter facultativo, organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência e denominado de Regime Complementar, por englobar as Entidades Abertas de Previdência Complementar e Entidades Fechadas de Previdência Complementar (NOLASCO, 2012).

É possível dizer que a previdência social brasileira apresenta-se, portanto, subdividida em dois regimes, que por sua vez se irradiam em três distintos

segmentos, quais sejam: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que cobre fundamentalmente os trabalhadores da iniciativa privada, os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), que se destinam aos servidores públicos e um terceiro grupo e o Regime Complementar, que reúne os fundos de pensão patrocinados por empresas privadas ou estatais (NESS JR; KLOTZLE, 2010).

A literatura nacional, ao tratar da previdência se divide entre dois objetos de estudo distintos: o equilíbrio fiscal dos regimes previdenciários e as funções distributivas dos sistemas de pensão.

Uma das principais peculiaridades do regime de previdência brasileiro é o seu caráter assistencialista e diversos estudos recentes vêm mapeando as funções distributivas do regime de repartição.

Afonso (2003) faz um estudo dos aspectos distributivos da previdência social no Brasil. Fernandes e Gremaud (2003) estudam a justiça atuarial do Regimes Próprios de Previdência Social, os RPPS. As conclusões desses estudos indicam que o regime de repartição brasileiro, ao contrário do que julga o senso comum, tem papel distributivo importante.

Fernandes e Narita (2003) e Fernandes e Gremaud (2003) investigaram sobre as alíquotas previdenciárias necessárias para equilibrar as contas do Regime Geral de Previdência Social, o RGPS e do RPPS, respectivamente. Já Barbosa (1994) e Souza et al. (2004) por sua vez procuraram analisar a crise do sistema previdenciário brasileiro a partir da ótica das reformas constitucionais empreendidas nos últimos anos.

No que tange aos fatores que interferem na sustentabilidade dos regimes previdenciários, estes também têm sido estudados com frequência na literatura acadêmica, merecendo destaque os estudos que abordam fatores demográficos e suas correlações com as despesas dos sistemas de pensão dos países.

Constanzi (2017), ao replicar no Brasil um modelo simplificado de projeção de despesas previdenciárias elaborados pelo FMI, concluiu que as despesas previdenciárias do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) brasileiro aumentarão de 8,3% do PIB em 2020 para 19,3% do PIB em 2060, um incremento da ordem de 10,9% do PIB, apenas em decorrência do processo de envelhecimento da população, o que exigirá alguma forma de ajuste para garantir a sustentabilidade no médio e longo prazo.

Vigna (2006), simulando os impactos fiscais da tendência demográfica de envelhecimento da população brasileira, concluiu que a tendência observada exigirá dos governos alíquotas de contribuição previdenciária crescentes ou a aprovação de reformas como instituição de idade mínima, taxaço dos inativos e mudanças nas regras de cálculo dos benefícios.

Delineando uma abordagem mais focada na gestão atuarial, Pinheiro (2007), avaliou como os fatores de ordem demográfica, tais como mortalidade, invalidez, rotatividade no mercado de trabalho, interferem na constituição da reserva matemática dos benefícios programados de aposentadoria, ou seja, como estas variáveis demográficas impactam na expectativa futura de pagamento de benefícios.

Santos (2017) por sua vez, ao dissecar a evolução dos déficits previdenciários dos estados brasileiros, apontou como prováveis causas do intenso ritmo de crescimento das despesas com aposentadorias e pensões.

Para o autor, os frequentes déficits financeiros e atuariais dos regimes próprios estaduais têm como fatores-chave o envelhecimento dos servidores públicos e a forte presença de categorias com direito a aposentadorias especiais.

Citando Taffarel et al. (2014), Santos quantifica nas administrações estaduais um percentual médio 49,5% de servidores com direito a aposentadorias especiais, merecendo destaque docentes da educação básica (27,7%), militares (17,5%) e policiais civis (4,2%) como classes mais representativas em relação ao contingente total de funcionários públicos.

Ainda no âmbito de estudo para os regimes próprios de previdência do setor público, a literatura nacional também tem sedimentado seus esforços investigativos na avaliação da governança das instituições, focalizando na análise das demonstrações financeiras e atuariais a partir da lente do controle gerencial, da transparência e da accountability (GONÇALVES, 2010; KATAOKA, 2011; TAVARES, 2006).

Outro foco de pesquisas nos RPPS tem sido a avaliação de riscos de investimentos dos RPPS.

Herranz (1995) estabeleceu a necessidade de delimitar percentuais máximos de alocação dos investimentos, como padrão de segurança, em virtude do risco moral dos gestores dos planos de benefício.

Gulias Júnior (2005) verificou se o nível de exposição ao risco de mercado imposto aos ativos administrados pelos fundos de pensão é compatível com a cobertura do passivo atuarial dos seus planos de benefícios.

Bogoni e Fernandes (2011) e Ferreira et al. (2010) procuraram desenvolver seus estudos a partir da análise dos investimentos dos regimes próprios de previdência, considerando os métodos de controle de risco dos investimentos e a gestão dos recursos financeiros dos regimes sob o aspecto da eficiência e eficácia da política de investimentos.

Em comum aos enfoques teóricos retromencionados, a importância da diversificação das carteiras, a busca por maiores rentabilidades, os riscos associados aos principais fundos de investimentos e a importância de acompanhamento pelos gestores e do estabelecimento de boas práticas de governança, visando garantir a obtenção da performance necessária ao equilíbrio atuarial dessas entidades, sua liquidez e solvência.

No que tange aos estudos sobre educação e remuneração dos docentes, há uma presença relativamente grande de pesquisas que procuram relacionar o patamar salarial dos profissionais do magistério a aspectos qualitativos do ensino, grau de aprendizagem dos alunos ou desenvolvimento econômico do país (MATIJASCIC, 2017).

Outras linhas de pesquisa focalizam na revisão histórica do papel dos fundos públicos de desenvolvimento da educação, como o Fundef e o Fundeb, levando a reflexões sobre a sua importância para o financiamento da educação básica e os reflexos na desigualdade econômica regional decorrentes de sua criação, implantação e vigência, no entanto, não são localizados estudos que correlacionem as políticas de valorização do magistério e os sistemas previdenciários, avaliando os reflexos atuariais das implementações destas políticas públicas no longo prazo (ROSSINHOLI, 2008).

Assim sendo, é notória a importância que as entidades previdenciárias, aqui tratadas como RPPS, possuem no âmbito da sociedade pelo alcance social de sua atividade no campo previdenciário.

Diante do exposto, o ineditismo da presente pesquisa está em procurar avaliar como o FUNDEB, enquanto ferramenta de financiamento orçamentário das políticas públicas educacionais e, especificamente, instrumento de custeio e reajuste da remuneração do professor da rede pública de ensino municipal, tem impactado

atuariamente nas contas públicas das previdências municipais, jogando luz na forma como as verbas deste importante fundo orçamentário devem ser geridas e aplicadas sem que intensifiquem ainda mais os já presentes desequilíbrios atuariais dos regimes previdenciários do setor público.

Outra relevante contribuição do estudo está pautada na geração de informações que poderão embasar a gestão de riscos atuariais dos regimes próprios de previdência social, bem como dar suporte aos órgãos gestores dos RPPS por ocasião da elaboração de novas Leis e Resoluções que norteiam e regulamentam o funcionamento destes fundos.

Em breve síntese, espera-se que com os estudos aqui desenvolvidos seja possível subsidiar tanto os gestores públicos municipais – não só dos Regimes Próprios de Previdência - na tomada de decisões com relação à gestão atuarial dos fundos previdenciários quanto os legisladores e corporações profissionais no processo de formulação de políticas públicas elaboração de normas atuariamente mais aderentes ao cenário presente e futuro da previdência pública no Brasil.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A PREVIDÊNCIA SOCIAL

2.1.1 Raízes históricas da previdência social

Buscar delimitar cronologicamente os primeiros sinais de um sistema previdenciário requer repisar, ainda que sumariamente, o próprio desenvolvimento do homem enquanto membro integrante de uma família, parte de uma comunidade e/ou no papel de trabalhador, e identificar nestas diversas facetas as primeiras necessidades sociais e trabalhistas que se faziam presentes.

Segundo Jardim (2011), o indivíduo sempre esteve exposto à indigências e contingências de ordem individual ou social, que, por vezes, trazia à baila os temores habituais do próprio instinto de sobrevivência. Estas ameaças, segundo o estudioso, foram responsáveis por despertar no ser humano os primeiros sentimentos de proteção contra infortúnios com um caráter familiar.

Foi em 1344, com a celebração do primeiro contrato de seguro marítimo, posteriormente ampliado para cobrir também riscos contra incêndio, que se teve notícias do primeiro registro oficial da preocupação do homem em relação ao infortúnio, em que pese a grande preocupação desse e de outros seguros à época fosse, não com as pessoas, mas sim com as cargas e bens materiais (ZAMBITE, 2010).

Nolasco (2012) considera a lei inglesa *Poor Relief Act* de 1601 como o primeiro documento legal do mundo a tratar da Previdência Social. Este ato regulamentava a instituição de auxílios e socorros públicos aos necessitados, além de criar uma contribuição obrigatória arrecada da sociedade, em cada paróquia para a concessão de pequenos auxílios àqueles que se encontrassem desprovidos de recursos.

Para Russomano (1988), por estabelecer a assistência oficial e pública, ofertada pelos órgãos do Estado, essa lei representa o marco da institucionalização do sistema de seguros privados e do mutualismo em entidades administrativas.

A partir do advento da revolução industrial, iniciada no século XVIII, com a implementação de máquinas nas linhas de produção e consequente substituição do

homem no processo fabril, à medida que o processo tecnológico-produtivo era otimizado tais mudanças resultavam no progressivo deslocamento do ser humano para um papel secundário dentro do processo produtivo, o papel de homem-máquina, mero fator de produção a serviço dos donos das máquinas, reais destinatários de todo o lucro do processo fabril (MEIRELLES, 2009).

De maneira contínua, a intensificação desse processo de industrialização a partir da utilização do homem como elemento integrante da linha de produção implicava no incremento do número de acidentes de trabalho e maior incolumidade em risco, estabelecendo as bases para o surgimento de um novo ramo do Direito, que visa à cobertura dos riscos sociais.

Em prosseguimento à evolução histórica dos direitos previdenciários, outro importante marco histórico importante é proclamação do artigo 21 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1793. Ao definir que:

Os auxílios públicos são uma dívida sagrada. A sociedade deve a subsistência aos cidadãos infelizes, quer seja procurando-lhes trabalho, quer seja assegurando os meios de existência àqueles que são impossibilitados de trabalhar.

Este comando normativo institucionalizou no âmbito do Estado Francês a proteção assistencial dos cidadãos.

Já para Zambite (2010), foi a partir da iniciativa do chanceler alemão Otto Von Bismarck³ de aprovar em 1883 a Lei de Seguro Social da Alemanha, que se fincou em termos jurídicos robustos as estacas do direito previdenciário estatal. Esta inovadora legislação regulou o seguro-doença, o seguro contra acidentes de trabalho (1884) e o seguro de invalidez e velhice (1889), impondo para o custeio dos benefícios o financiamento tripartite, através de contraprestações do empregado, do empregador e do Estado.

Segundo Nolasco (2012), ao lutar pela aprovação das leis de seguros sociais, intentava Bismarck, principalmente, arrefecer movimentos sociais decorrentes da

³ A respeito do seguro social inaugurado em sua gestão, as palavras de Bismarck (1883) são as seguintes: "Consideramos ser de nosso dever imperial pedir de novo ao Reichstag que tome a peito a sorte dos operários. [...] É nesse sentido que está sendo preparado um projeto de lei sobre o seguro dos operários contra os acidentes do trabalho. Esse projeto será completo por outro [...] as caixas de socorro para o caso de moléstia. Porém, também aqueles que a idade, a invalidez tornou incapazes de prover ao ganho quotidiano, têm direito a maior solicitude do que a que lhe tem, até aqui, dado a sociedade."

exploração massiva dos trabalhadores nas indústrias. Mais do que garantir direitos, a Lei de Seguro Social alemão, para o autor, visava atenuar as tensões existente nas classes de trabalhadores, ao estabelecer um direito subjetivo público ao seguro social.

Outros importantes atos considerados referenciais cronológicos importantes na evolução legislativa do direito previdenciário contemporâneo foram a Constituição Mexicana de 1917, cuja menção a respeito de direitos previdenciários no próprio corpo constitucional representava uma singular topografia normativa para aquele tipo de ato, e a lei americana “Social Security Act”, de 14 de agosto de 1935, que tinha como foco reduzir os impactos e problemas sociais acarretados pela crise econômica de 1929 (NOLASCO, 2012).

Consoante delineado por Pereira Júnior (2005), a grande importância das inovações legislativas promovidas pelos mexicanos foi dar início à constitucionalização dos direitos sociais, alçando os direitos sociais ao nível constitucional e lhes consagrando como normas programáticas, cuja grande força está não no caráter imperativo das normas e sim no direcionamento que estes emprestam às políticas públicas dos Governos.

Ao avaliar a *Social Security Act*, Pereira Júnior (2005) ressalta a importância do ato do governo Roosevelt empregar pela primeira vez a expressão seguridade social, além de ter sido promulgada com a finalidade mitigar os sérios problemas sociais trazidos pela crise de 1929.

Este último documento, além de estimular o consumo, previa também o auxílio aos idosos, além de ter instituído o auxílio-desemprego para os trabalhadores que, temporariamente, ficassem desempregados (NOLASCO, 2012).

2.1.2 Previdência social no Brasil – dos primórdios a Constituição de 1988

Ao se debruçar sobre o histórico da evolução da proteção social no Brasil, constata-se que este caminhar deu seus primeiros passos na caridade moral, de fins religiosos, seguindo pelo mutualismo de caráter privado e facultativo, passando pelo seguro social até chegar no atual sistema de seguridade social consagrado na Constituição de 1988 (PEREIRA JÚNIOR, 2005).

São exemplos dessa antecedente forma de caridade a fundação das Santas Casas de Misericórdia no século XVI, pelo Padre José de Anchieta, da fundação da Santa Casa de Misericórdia de Santos, por Brás Cubas, em 1543, e da Santa Casa de Misericórdia do Rio de Janeiro de 1584, cuja finalidade era a de prestar atendimento hospitalar aos pobres.

Entretanto, Pereira Júnior (2005) chama a atenção para o fato de que a transição da simples beneficência, por força de deveres meramente morais e religiosos, para a assistência pública no Brasil demorou aproximadamente quase três séculos.

É que as primeiras sementes da seguridade social no Brasil institucionalizadas pelo aparelho estatal só vieram a surgir durante o Império, mais precisamente na Constituição de 1824⁴, com as menções sobre os chamados “socorros públicos”⁵, o que, para alguns estudiosos como Cruz (2015), representou nossa primeira previsão constitucional de atos securitários.

Ao discorrer sobre a evolução da legislação previdenciária brasileira, Salazar (2017) menciona o Montepio Geral dos Servidores do Estado (Mongeral), cuja criação data de 22 de junho de 1835, como sendo a primeira entidade privada a funcionar no país, antecedendo até mesmo a Lei de Seguros Sociais da Alemanha, instituída em 1883.

Conforme salienta a autora, os montepios funcionavam como um típico sistema de mutualismo, no qual várias pessoas se associam e vão se cotizando para a cobertura de certos riscos, mediante a repartição dos encargos com todo o grupo (SALAZAR, 2017). Este peculiar instituto continha, no entender da doutrinadora, a maior parte dos institutos jurídicos securitários que deveriam estar presentes nas modernas legislações securitárias.

De acordo com Martins (2010, p. 3 apud JARDIM, 2013), foi durante a vigência da Constituição Federal de 1891 que se instituiu aqui no Brasil os direitos a

⁴ Constituição de 1824:

Art.179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte

[...]

XXXI. A Constituição também garante os socorros públicos.

⁵ Segundo Salazar (2017), assim eram chamadas as atividades desenvolvidas pela iniciativa privada por meio das santas casas de misericórdia, a exemplo da Santa Casa da Misericórdia de Santos, em 1553.

aposentadoria por invalidez e pensão por morte (Lei nº 217 de 1892), o seguro contra acidentes de trabalho e pagamento de indenização pelos empregadores (Lei nº 3.724 de 1919), além daquela que é considerada a primeira grande lei sobre previdência pública no país, a Lei Eloy Chaves, formalmente um decreto, o Decreto nº 4.682/1923 (JARDIM, 2013).

A Lei Eloy Chaves é considerada como o ato vestibular na concepção, organização e regulação do sistema previdenciário pois a um só tempo instituiu em âmbito nacional as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) para os ferroviários, normatizou como se daria o custeio do sistema entre empregados e empregadores, definiu parâmetros para reajuste de benefícios e cobrança, e se propôs a disciplinar formas distintas para requisição e fruição da aposentadoria (JARDIM, 2013).

Com a edição da Lei Eloy Chaves, outras categorias mobilizaram na busca pelos mesmos direitos, provocando uma extensão dessa medida protetiva e até meados de 1930 mais de cento e oitenta caixas de assistência tinham sido criadas (CRUZ, 2015).

São exemplos dessa situação a Lei nº 5.109 (1926), que estendeu a incidência da Lei Eloy Chaves aos portuários e marítimos, e a Lei nº 5.485 (1928), referente ao pessoal das empresas de serviços telegráficos e radiotelegráficos. (SALAZAR, 2017).

A instituição do sistema tripartite de financiamento da Previdência Social, com contribuições financeiras dos empregados, empregadores e o Estado, sistema em vigor até os dias atuais, foi uma das principais contribuições normativas na esfera da previdência pública promovidas pela Constituição de 1934 (CRUZ, 2015).

Já para Nolasco (2012), em que pese a instituição dos seguros de acidente de trabalho, seguros de vida, de invalidez e de velhice pela Constituição de 1937 no seu art. 137, alínea “m”, não ser algo inovador no plano constitucional, não se pode dizer o mesmo do plano infraconstitucional, tendo em vista que a partir desta normatização magna, vários foram os documentos que precisaram ser alterados para se adaptar ao texto da carta constitucional.

Ainda nos ensinamentos de Nolasco (2012), a contribuição mais significativa em matéria previdenciária que se extrai diretamente do texto da Constituição brasileira de 1946 foi a abolição do termo seguro social e sua substituição pelo termo Previdência Social.

Entretanto, mister salientar que, sob a égide da mencionada Constituição de 1946 foi editada a Lei nº 3.807, de 26-8-1960, Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), a qual teve o condão de unificar todos os dispositivos infraconstitucionais relativos à Previdência Social que até então existentes e padronizar os sistemas assistenciais.

Este ato legal ampliou os benefícios, tendo surgido vários auxílios, como auxílio-maternidade, auxílio-funeral e auxílio-reclusão, e ainda estendeu a área de assistência social a outras categorias profissionais (SALAZAR, 2017).

A partir 1970 foi-se ampliando a abrangência da previdência às demais categorias não beneficiadas anteriormente e em 1974 foi finalmente criado o Ministério da Previdência e Assistência Social com a responsabilidade de elaborar e executar políticas de previdência e assistência médica social (ALÉM, 2001; CARVALHO, 1995; FARIAS, 1997; GIAMBIAGI;).

No entanto, foi com a promulgação da constituição de 1988 que a Previdência Social brasileira tomou o perfil e a maioria das regras que possui hoje. O INPS foi transformado em Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), retirando a responsabilidade sobre a administração do sistema de saúde do antigo INAMPS e mantendo o regime de repartição no sistema vigente (ALÉM, 2001; CARVALHO, 1995; FARIAS, 1997; GIAMBIAGI).

2.1.3 A previdência e o sistema de seguridade social brasileiro

Em 1988, sob influência dos novos ares democráticos do país, foi publicada no Brasil a Constituição Federal, cuja inspiração no Welfare State europeu orientou o legislador constituinte originário a homenagear ao longo de todo o novel os mais diversos direitos sociais e protetivos do cidadão brasileiro (JARDIM, 2013).

No art. 6º da CF foram arrolados diversos direitos sociais, dentre os quais encontram-se consignados a saúde, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, bem como a assistência aos desamparados, reafirmando a natureza de direitos fundamentais (AMADO, 2016).

Em linha com o viés axiológico retro, Salazar (2017) aplaude a opção política do legislador constituinte, que dedicou um capítulo só para o sistema da seguridade social, o Capítulo II, Título VII – Ordem Social, cujo artigo inaugural assim traz:

Art. 194. 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 (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998).

Nolasco (2012) afirma ser o mencionado sistema de seguridade social pautado por vários princípios, dentre eles o princípio da universalidade de cobertura e de atendimento, o que demonstra que o sistema de seguridade social da Constituição Federal de 1988 possui caráter ideário.

Vislumbrando uma conexão entre este caráter ideário da seguridade social e a contraprestação individual do cidadão para manutenção desse sistema, Santos (2016) ressalva a aplicação do princípio da solidariedade, que impõe a todos os segmentos sociais — Poder Público, empresas e trabalhadores — a contribuição pecuniária na medida de suas possibilidades. A proteção social é encargo de todos porque a desigualdade social incomoda a sociedade como um todo.

Neste sentido, optou o constituinte de 1988 por disciplinar o custeio da Seguridade Social através de diversas fontes de contribuição, como as contribuições sociais do empregador, dos trabalhadores e sobre as receitas dos concursos de prognósticos (SANTOS, 2016).

Com as emendas constitucionais que sobrevieram, o custeio foi melhor especificado, passando a ser da seguinte forma, nos termos do artigo 195 da carta cidadã:

Art. 195. 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, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

b) a receita ou o faturamento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

c) o lucro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

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 (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003).

Para Amado (2016), o desenho constitucional da seguridade social traz à tona a coexistência de dois subsistemas no âmbito da seguridade social: de um lado o subsistema contributivo, formado pela previdência social, que pressupõe o pagamento (real ou presumido) de contribuições previdenciárias dos segurados para a sua cobertura previdenciária e dos seus dependentes.

Do outro, o subsistema não contributivo, integrado pela saúde pública e pela assistência social, pois ambas são custeadas pelos tributos em geral (especialmente as contribuições destinadas ao custeio da seguridade social) e disponíveis a todas as pessoas que delas necessitarem, inexistindo a exigência de pagamento de contribuições específicas dos usuários para o gozo dessas atividades públicas (AMADO, 2016).

Em outras palavras, se o necessitado for segurado da previdência social, a proteção social será dada pela concessão do benefício previdenciário correspondente à contingência-necessidade que o atingiu. Caso o necessitado não seja segurado de nenhum dos regimes previdenciários disponíveis e preencha os requisitos legais, terá direito à assistência social (SANTOS, 2016).

Desta forma, pode-se diferenciar os diversos segmentos da seguridade social a partir de sua abrangência quantitativa e qualitativa da proteção, estando de um lado os serviços de saúde e de assistência social, garantindo a todos um mínimo existencial, ainda que sem contrapartidas pecuniárias, e de outro o serviço de Previdência Social, cuja fruição está condicionada ao custeio prévio pelo

beneficiário, mas cuja proteção previdenciária, qualitativamente, é mais abrangente que os serviços de saúde e de assistência social (NOLASCO, 2012).

Em importante distinção ontológica ante o amplo conceito constitucional de seguridade, a previdência se apresenta como um seguro social diferenciado, cuja finalidade é amparar as pessoas físicas contribuintes, assim como os respectivos dependentes, contra os infortúnios sociais que os incapacite de prover o próprio sustento. Claro fica, portanto, o caráter impositivo da necessidade de contribuição direta dos seus beneficiários (MARTINEZ, 2010).

Em apertada síntese, Santos (2016) conclui que o direito subjetivo às prestações de seguridade social depende do preenchimento de requisitos específicos. Para ter direito subjetivo à proteção da previdência social, é necessário ser segurado, isto é, contribuir para o custeio do sistema.

2.1.4 Os regimes previdenciários no Brasil

Em complemento ao escopo desenhado na Carta Magna de 1988, quando o legislador situou a previdência em relação à seguridade social, Santos (2016) enxergou o sistema previdenciário em dois tipos de regimes, a depender da forma de vinculação do segurado: o regime público e regime privado.

Os regimes públicos de previdência são aqueles de caráter estatal, obrigatório, oficialmente geridos pelas administrações públicas, e cuja filiação independe da vontade do segurado. Os Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e Regime Previdenciário Próprio dos servidores públicos civis e militares compõe esse microssistema estatal (SANTOS, 2016).

Já o regime privado de previdência é aquele de natureza contratual e caráter facultativo, organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência e denominado de Regime Complementar, por englobar as Entidades Abertas de Previdência Complementar e Entidades Fechadas de Previdência Complementar (NOLASCO, 2012).

É possível dizer que a previdência social brasileira apresenta-se, portanto, subdividida em dois regimes, que por sua vez se irradiam em três distintos segmentos, quais sejam: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que cobre

fundamentalmente os trabalhadores da iniciativa privada, os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), que se destinam aos servidores públicos e um terceiro grupo e o Regime Complementar, que reúne os fundos de pensão patrocinados por empresas privadas ou estatais (NESS JR; KLOTZLE, 2010).

2.1.4.1 O Regime Geral de Previdência Social-RGPS

O Regime Geral de Previdência Social é o principal regime previdenciário em nosso ordenamento jurídico, responsável por cobrir de forma obrigatória, todos os trabalhadores da iniciativa privada, ou seja, os que possuem relação de emprego regida pela Consolidação das Leis do Trabalho, bem como os empregados rurais, domésticos, trabalhadores autônomos, empresários e trabalhadores avulsos.

Ele também contempla alguns servidores públicos efetivos, desde que os mesmos não se encontrem amparados por Regime Próprio, e que haja o exercício de atividade remunerada (NOLASCO, 2012).

No art. 201 da CF, com a redação dada pela EC 20, de 15.12.1998, in verbis, reside o conceito do Regime Geral e é de onde se pode extrair as premissas básicas do regime:

Art. 201. 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, observado o disposto no § 2º.

Santos (2016) observa que o regime geral é de caráter contributivo porque a cobertura previdenciária pressupõe o pagamento de contribuições do segurado para o custeio do sistema.

Nos dizeres da autora, somente aqueles que contribuem, que pagam é que adquirem a condição de segurado da Previdência Social e, cumpridas as respectivas carências, tem direito à cobertura previdenciária correspondente à contingência-necessidade que o acomete.

Ainda nos ensinamentos de Santos (2016), a filiação é obrigatória porque quis o legislador constituinte, de um lado, que todos tivessem cobertura previdenciária e, de outro, que todos contribuíssem para o custeio. A cobertura previdenciária garante proteção ao segurado e desonera o Estado de arcar com os custos de atendimento àquele que não pode trabalhar em razão da ocorrência das contingências-necessidade enumeradas na Constituição e na lei.

As suas regras gerais encontram-se insculpidas no artigo 201, da Constituição Federal, com as alterações promovidas especialmente pela Emenda 20/1998 (primeira reforma previdenciária), tendo o seu Plano de Custeio sido aprovado pela Lei 8.212/91 e o Plano de Benefícios e Serviços pela Lei 8.213/91, atualmente regulamentados pelo Decreto 3.048/99 Regulamento da Previdência Social - RPS), já alterado em inúmeras oportunidades (AMADO, 2016, p. 78).

Percebe-se, portanto, que quis o constituinte definir entre os critérios de organização do RGPS que seja preservado o equilíbrio financeiro e atuarial e que as contribuições previdenciárias formem um fundo destinado ao financiamento das prestações previdenciárias.

2.1.4.2 O Regime de Previdência Complementar-RPC

A Previdência Complementar tem fundamento constitucional no art. 202, com a redação dada pela EC 20/98:

Art. 202. O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar.

§ 1º A lei complementar de que trata este artigo assegurará ao participante de planos de benefícios de entidades de previdência privada o pleno acesso às informações relativas à gestão de seus respectivos planos.

§ 2º As contribuições do empregador, os benefícios e as condições contratuais previstas nos estatutos, regulamentos e planos de benefícios das entidades de previdência privada não integram o contrato de trabalho dos participantes, assim como, à exceção dos benefícios concedidos, não integram a remuneração dos participantes, nos termos da lei.

§ 3º É vedado o aporte de recursos a entidade de previdência privada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, suas autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades públicas, salvo na qualidade de patrocinador, situação na qual, em hipótese alguma, sua contribuição normal poderá exceder a do segurado.

§ 4º Lei complementar disciplinará a relação entre a União, Estados, Distrito federal ou Municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente, enquanto patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada, e suas respectivas entidades fechadas de previdência privada.

§ 5º A lei complementar de que trata o parágrafo anterior aplicar-se-á, no que couber, às empresas privadas permissionárias ou concessionárias de prestação de serviços públicos, quando patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada.

§ 6º A lei complementar a que se refere o § 4º deste artigo estabelecerá os requisitos para a designação dos membros das diretorias das entidades fechadas de previdência privada e disciplinará a inserção dos participantes nos colegiados e instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação

De acordo com Martinez (2014 apud SANTOS, 2016), previdência complementar pode ser conceituada como:

Estruturalmente, cuida-se de um conjunto de operações econômico-financeiras, cálculos atuariais, práticas contábeis e normas jurídicas, empreendidas no âmbito particular da sociedade, inserida no Direito privado, subsidiária do esforço estatal, de adesão espontânea, propiciando benefícios adicionais ou assemelhados, mediante recursos exclusivos do protegido (aberta e associativa), ou divididos os encargos entre o empregado e o empregador, ou apenas de um deste último (fechada).

A previdência privada tem caráter meramente complementar dos regimes previdenciários públicos e se destina a cobrir a diferença necessária para que seja mantido o padrão de vida do segurado — que não se contenta apenas com os mínimos vitais assegurados pelo regime público —, mediante adesão aos planos de natureza contratual (SANTOS, 2016).

Nolasco (2012) observa que Previdência Complementar Privada foi instituída no Brasil com a edição da Lei n. 6.435, datada de 15 de julho de 1977, posteriormente regulada por meio do Decreto n. 81.240, datado de 20 de janeiro de 1978. De acordo com tais dispositivos legais, a previdência privada pode ser classificada em dois diferentes grupos, a saber, as Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC), e as Entidades Abertas de Previdência Privada.

Posteriormente, para cumprir o comando constitucional retrocitados, foi editada a Lei Complementar n. 109, de 29.05.2001, cujo art. 1º reitera o caráter complementar, a autonomia, a facultatividade e a constituição de reservas do regime complementar privado:

Art. 1º O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, é facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício, nos termos do caput do art. 202 da Constituição Federal, observado o disposto nesta Lei Complementar.

A LC 109/2001 estabelece normas gerais sobre a atuação das Entidades Abertas de Previdência Complementar (EAPC) e das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) (Fundos de Pensão).

As Entidades Fechadas de Previdência Complementar consistem em entidades não detentoras de finalidades lucrativas e possuem como objetivo a administração e a execução de planos de benefícios previdenciários. Ademais, as EFPC's são constituídas sob a forma de fundação ou de sociedade civil, por seu patrocinador ou por seu instituidor.

Nos dizeres de Amado (2016, p. 81), os regimes complementares podem ser de dois tipos:

1. Regime Complementar Privado Aberto, explorado por sociedades anônimas com autorização estatal, de índole facultativo e que tem por objetivo instituir e operar planos de benefícios de caráter previdenciário, concedidos em forma de renda continuada ou pagamento único, acessíveis a quaisquer pessoas físicas, regulamentado pelo artigo 202, da Constituição Federal e pelas Leis Complementares 108 e 109/2001.
2. Regime Complementar Privado Fechado, mantido por entidades fechadas de Previdência Complementar (associações ou fundações), facultativo, que oferece planos de benefícios a todos os empregados dos patrocinadores ou associados dos instituidores, também regulado pelas normas acima referidas.

2.1.4.3 O Regime Próprio de Previdência Social-RPPS

A Constituição de 1988 trouxe uma inovação com importantes consequências, ao estabelecer que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam adotar regime jurídico único para a contratação de seus servidores, conforme seu artigo 39, caput.

Por meio da Lei nº 8.112/1990 foi instituído o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, em uma versão atualizada do Estatuto da Lei nº 1.711/52.

Em seu artigo 243 a Lei nº 8.112/1990 estabeleceu que ficariam submetidos ao regime jurídico nela estabelecido todos os servidores da União até

então regidos pela Lei nº 1.711/52 e pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, excetuados apenas os contratados por prazo determinado. Assim realizou-se a efetivação de centenas de milhares de servidores, cujos empregos automaticamente foram transformados em cargos públicos, conforme referido na seção anterior.

Nolasco (2012) afirma que a instituição de regime previdenciário próprio para os servidores públicos ocupantes de cargos efetivos da União, Estados e Municípios decorreu desse tratamento diferenciado que a Constituição Federal lhes concedeu, ao assegurar um estatuto, um regramento próprio a todos os funcionários públicos que não se inserem no regime geral dos trabalhadores da iniciativa privada. Caberia a este específico regramento dispor sobre direitos previdenciários e a participação dos servidores no custeio do seu regime.

No início da década de 1990 esses sistemas próprios de previdência experimentaram forte expansão, passando a alcançar um número mais expressivo de servidores públicos, em razão da adoção do regime jurídico único, e avançaram para muitos municípios, que começaram a constituir fundos, com a cobrança de contribuições para o pagamento dos benefícios. Tal expansão, no entanto, se deu sem uma normatização geral, de nível nacional, o que contribuiu sensivelmente para a geração de passivos atuariais (NOGUEIRA, 2011).

Em termos de criação dos regimes próprios, cada um dos entes da Federação tem a discricionariedade de instituir o seu regime próprio, mas não a obrigatoriedade de criá-los. Tanto a União quanto os estados contam cada um com seus respectivos RPPS, porém, ainda há vários municípios que mantêm seus funcionários no RGPS (CAETANO, 2006).

Optou, portanto, o legislador constituinte por um modelo institucional onde, apesar de os RPPS de cada ente serem autônomos e financeiramente independente dos demais, as regras básicas para funcionamento destas unidades gestoras da previdência estatal estão fixadas na própria Constituição Federal, de modo que parâmetros normativos como condições de acesso, fórmulas de cálculo, regras de indexação e reajuste, dentre outras, só podem ser alteradas mediante um rígido processo legislativo de tramitação de proposta de emenda constitucional (CAETANO, 2006).

Nolasco (2012) enxerga no § 20 do artigo 40 da Constituição Federal uma importante limitação à criação de RPPS: cada unidade federada só pode criar um RPPS no seu território, o que reduz o excesso de gastos com a manutenção do

regime e possibilidade de desequilíbrios atuariais. A mesma limitação também é aplicável a tentativa de criação de regimes previdenciários diferenciados entre os Poderes do Estado. Todos terão o mesmo órgão gestor dentro de um mesmo regime previdenciário, vinculado a um mesmo ente federativo.

No que tange à política normativa-regulatória dos RPPS, historicamente, a presença de um quadro de fragilidade financeira e atuarial⁶ das gestões, aliado a ausência de requisitos que garantissem a sustentabilidade financeira dos regimes próprios faziam dos Regimes Próprios de Previdência Social meros apêndices da política de pessoal dos entes federados, cujos efeitos mais visíveis eram um crescente comprometimento do orçamento com despesas com aposentados e pensionistas (CAETANO; CALAZANS, 2013).

A permanência desse estado de coisa na previdência pública ocasionou recorrentes déficits fiscais nos três níveis de governo.

Segundo Giambiagi (2007), em 1998, enquanto no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) o déficit era de 0,7% do Produto Interno Bruto (PIB), nos RPPS, o déficit era de 3,7% do PIB. Levando-se em conta os regimes próprios de previdência em separado, o déficit federal era de 1,9% do PIB; os estaduais, de 1,5%; e os municipais, de 0,3% do PIB.

Diante desse cenário, foram publicadas a Lei nº 9.717 de 28 de novembro de 1998 praticamente um mês depois a promulgação da Emenda Constitucional nº 20, de 16 de dezembro de 1998, consideradas os primeiros instrumentos do arcabouço regulatório dos RPPS, a ser tratado adiante.

A Lei nº 9.717/98 dispôs sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos RPPS e inovou ao trazer novos princípios à gestão previdenciária, como a determinação legal de busca e preservação do seu equilíbrio financeiro e atuarial⁷ dos regimes próprios de previdência (CAETANO; CALAZANS, 2013).

⁶ Os benefícios previdenciários dos RPPS não guardavam correlação com a contribuição, mas com a última remuneração. Até 1998, podia-se contar em dobro a licença-prêmio para fins de aposentadoria, além do arredondamento, situação que permitia aos servidores, caso alcançassem mais da metade de um ano de trabalho, considerá-lo integralmente para fins de aposentadoria.

⁷ LEI Nº 9.717, DE 27 DE NOVEMBRO DE 1998. Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial [...]

Ao discorrer sobre o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS, Amado (2016) decompôs o conceito em dois importantes pilares: o equilíbrio financeiro, definido como “a garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro” e equilíbrio atuarial, que vem a ser “a garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo”.

Além deste princípio fundamental, Caetano e Calazans (2013) reforçam ainda que os RPPS devem observar os preceitos concernentes à gestão transparente e democrática, dentre os quais a vinculação da receita previdenciária, a vedação de convênio para pagamento de benefícios previdenciários e aplicação de recursos segundo as regras do Conselho Monetário Nacional (CMN).

Neste contexto, previu a Lei nº 9.717/98 sanções em caso de descumprimento dessas regras, tais como a suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União; o impedimento para celebrar acordos ou contratos, bem como receber empréstimos, financiamentos e subvenções em geral de entidades da administração direta e indireta da União; e a suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais.

Por fim, mas não menos importante, o estatuto dos Regimes Próprios cuidou de abordar temas caros à transparência e controle social, garantindo o direito ao pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão dos seus RPPS bem como à participação de seus representantes nos colegiados e instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação⁸ (CAETANO; CALAZANS, 2013).

Em continuidade ao momento histórico propício a reformas de forte tensão social⁹, pouco mais de um mês após a entrada em vigor da Lei no 9.717, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional n. 20/98, que, sob o enfoque analítico dos RPPS e com o intuito de estancar as elevadas despesas

⁸ Artigo 1º, VI, da Lei nº 9.717, de 1998.

⁹ A necessidade de dar continuidade ao processo de estabilização monetária, iniciado com o Plano Real (1994), exigiu intenso esforço para equilibrar as contas fiscais dos entes da federação, contemplando a adoção de medidas relacionadas às modificações nas áreas administrativa, tributária e previdenciária. Tendo esse quadro em perspectiva, em 1995, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Proposta de Emenda Constitucional (PEC) para modificar a previdência geral – a dos servidores públicos e a complementar. Depois de três anos de discussão, e após a promulgação da Lei no 9.717, essa proposta foi convertida na EC no 20, publicada em 16 de dezembro de 1998.

previdenciárias dos entes federados, imprimiu o caráter contributivo e criou a necessidade de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS, dentre outras medidas de cunho previdenciário (CAETANO; CALAZANS, 2013).

Desse modo, é possível afirmar que, embora a expressão “regimes próprios de previdência” tenha sido referida pela primeira vez na legislação em 1960, pela Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), os “Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS)” de fato tais como hoje os conhecemos e concebemos, em estrutura e princípios, nasceram com a reforma de 1998, complementada cinco anos depois pela reforma de 2003, que os aprimorou (NOGUEIRA, 2011).

De acordo com Tafner e Giambiagi (2007), ao fundar um sistema de seguro social sob controle, gestão e operação do Estado e estruturado com base em contribuições de trabalhadores e de seus patrões, o Estado moderno trouxe para si o risco implícito associado a esse sistema, ou seja, o risco de desequilíbrio entre o montante esperado de contribuições e o montante esperado de pagamentos (benefícios).

A boa gestão de um regime previdenciário, portanto, requer como diretriz máxima a correta determinação da situação econômico-financeira de longo prazo deste regime, o que depende, nos dizeres de Mascarenhas et al. (2004), da avaliação da capacidade financeira do regime em solver suas obrigações previdenciais com os seus associados e dependentes, em outras palavras, da promoção do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário.

Este equilíbrio significa, nos dizeres de Tafner e Giambiagi (2007), “um dos pilares mestres para a organização das contas públicas e sustentabilidade fiscal da federação.”

2.1.5 O equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes previdenciários

Os regimes previdenciários no Brasil, a despeito de uma organização jurídico-normativa relativamente longa, cujas bases técnicas e institucionais remontam ao início do século XX e que vieram a se estruturar de maneira mais sólida a partir do texto constitucional de 1988, nem sempre trouxeram na sua lógica de funcionamento elementos atuariais consistentes, cujas hipóteses guiassem a gestão dos recursos postos à disposição dos sistemas previdenciários (IYER, 2002).

Segundo Iyer (2002), os sistemas de previdência social são arranjos institucionais voltados para a proteção de idosos, deficientes e pensionistas, organizados em nível nacional por meio de leis cujo objetivo é abarcar todos os benefícios potencialmente acessíveis aos contribuintes do sistema previdenciário bem como as fontes de financiamento ou custeio deste regime securitário.

Os RPPS originalmente se comportam como a maioria dos fundos de pensão, passando inicialmente por uma fase de acumulação de recursos, na qual se coleta dinheiro dos trabalhadores ativos e dos órgãos públicos empregadores até atingir uma fase posterior de pagamento de benefícios, que é quando o servidor público adquire as condições para habilitar-se à percepção de algum dos benefícios instituídos pelo RPPS.

Durante o período de acumulação, que ocorre entre o instante em que o participante adere ao regime e o início da fase de pagamento de benefícios, o RPPS vai investir os recursos e obter um retorno para seus investimentos.

Esse retorno será o diferencial que permitirá pagar os benefícios e, caso o retorno dos investimentos não seja adequado, a solvência da entidade poderá ser afetada e sua continuidade estará ameaçada.

É necessário, portanto, que cada RPPS obtenha e mantenha ao longo do tempo uma condição de equilíbrio atuarial, tornando-se fundamental que exista um determinado nível mínimo de resultados das aplicações financeiras realizadas com os fundos previdenciários.

O princípio do equilíbrio financeiro e atuarial foi introduzido na regulação da previdência social brasileira por meio da EC nº 20, de 1998, que, alterando o art. 40 da Constituição Federal, estabeleceu que os regimes próprios de previdência social serão formados por critérios que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial, passando a exigir, expressamente, das autoridades públicas e responsáveis por esses sistemas a observância e a promoção de determinadas situações que assegurassem o cumprimento daquela equação.

O comando constitucional está vazado nos seguintes termos:

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.

A norma constitucional não definiu, porém, o conteúdo desses critérios, deixando ao legislador ordinário federal, no exercício da competência concorrente conferida à União para legislar sobre normas gerais em matéria de previdência social, prevista no inc. XII do art. 24, a possibilidade de fazê-lo, o que foi disciplinado pela edição da Lei nº 9.717 de 1998, que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal

A despeito de seu tratamento conjunto e de constituir uma única expressão na linguagem técnica e normativa, equilíbrio financeiro e equilíbrio atuarial não se confundem, referindo-se cada um deles a aspectos diversos da equação pretendida pelo legislador derivado, operando, assim, sobre um recorte próprio da relação entre as despesas e receitas previdenciárias.

2.1.5.1 O equilíbrio financeiro dos regimes previdenciários

O equilíbrio financeiro refere-se à inexistência de déficits no confronto entre as receitas e despesas operacionais assumidas pelo regime previdenciário, ou seja, o total das contribuições vertidas por um determinado tempo deve ser, no mínimo, igual ao total dos benefícios pagos nesse mesmo período.

Para a obtenção do equilíbrio financeiro é necessário, por sua vez, que sejam considerados certos fatores que influenciam ou condicionam os fluxos de entrada e saída de dinheiro no sistema, tais como aspectos relacionados à dinâmica demográfica, ao contingente de contribuintes e ao tamanho das obrigações assumidas no que se refere aos benefícios em manutenção (VAZ, 2009, p. 27).

2.1.5.2 O equilíbrio atuarial dos regimes previdenciários

Quanto ao equilíbrio atuarial, esse aspecto relaciona-se a uma visão adequada e de longo prazo acerca da realidade dos riscos segurados em face dos recursos aportados ao sistema, considerados esses aspectos ao longo do tempo (VAZ, 2009, p. 27).

Trata-se do balanço estrutural do sistema, por meio do qual se assegura que, em valores presentes, o conjunto das contribuições que serão vertidas por cada

obrigado, associado ao patrimônio de que dispõe o regime próprio, seja igual ao montante, também em valores presentes, do que será pago a título de prestações previdenciárias.

2.1.6 A avaliação atuarial como instrumento de gestão e controle dos RPPS

Como afirmado anteriormente, a base, os fundamentos técnicos para a sustentabilidade de um sistema previdenciário é o equilíbrio entre o número de contribuintes ativos e os beneficiários deste regime, de modo que o ingresso de recursos permita financiar com relativa segurança o pagamento dos benefícios.

O estabelecimento dessa equação requer, no entanto, que os regimes previdenciários realizem avaliação atuarial em cada exercício, a fim de monitorar, organizar e revisar se preciso o seu plano de custeio e benefícios, com vistas a se auferir e conhecer o montante dos compromissos previdenciários presentes e futuros, bem como se estabelecer o financiamento destes benefícios.

Conforme definido na Portaria MPS nº 403/2008, avaliação atuarial é o

[...] estudo técnico desenvolvido pelo atuário, baseado nas características biométricas, demográficas e econômicas da população analisada, com o objetivo principal de estabelecer, de forma suficiente e adequada, os recursos necessários para a garantia dos pagamentos dos benefícios previstos pelo plano

A avaliação atuarial é executada por meio da Nota Técnica Atuarial, documento técnico onde cada regime previdenciário descreve de forma clara e precisa as características gerais dos planos de benefícios, a formulação para o cálculo do custeio e das reservas matemáticas previdenciárias, as suas bases técnicas e premissas a serem utilizadas nos cálculos atuariais (BRASIL, 2008).

Para uma adequada compreensão dos riscos atuariais de um regime próprio de previdência faz-se necessário, portanto, compreender como o seu custeio é apurado, controlado e equacionado.

Segundo explica Fontoura (2006), a partir de formulações matemáticas e estatísticas, a gestão pública tem meios de enxergar o nível de solvência econômica e financeira de um regime de previdência, permitindo o aprimoramento da gestão previdenciária quanto do sistema de pensões como um todo.

O processo de mensuração das obrigações previdenciais envolve, segundo Fontoura (2006),

O cálculo do fluxo de caixa prospectivo, traduzindo o caudal dos montantes de 'pagamentos incertos' de todos os benefícios a serem honrados no futuro, bem como de 'receitas incertas' de contribuições e compensações futuras [...] e do Valor Presente dos direitos e das obrigações previdenciais pertinentes, a partir do fluxo de caixa antes referido.

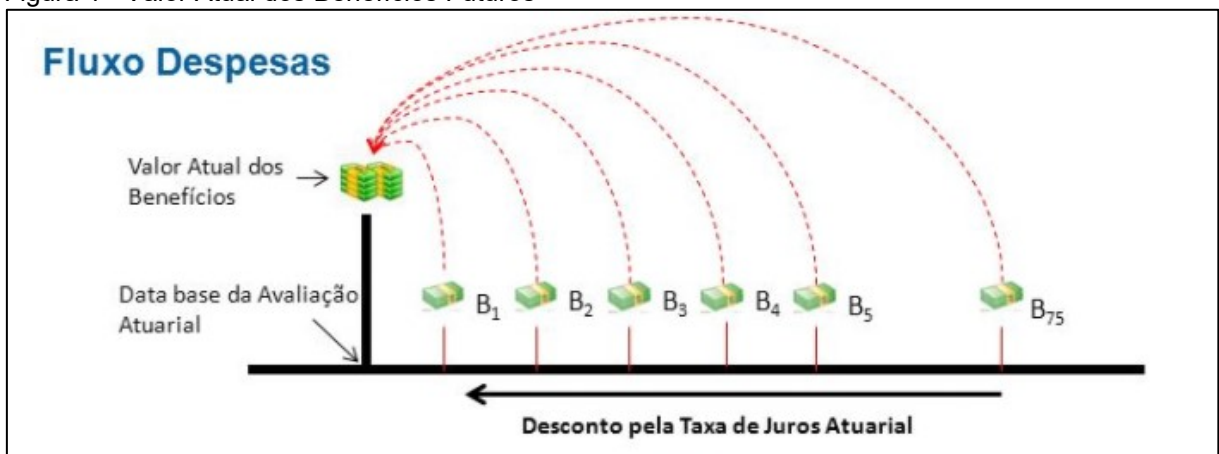
A partir destes conceitos, pode-se afirmar que o “fluxo de caixa prospectivo” vem a ser todas aquelas movimentações financeiras que serão realizadas - recebidas ou desembolsadas – no período de análise.

Este fluxo projetado nada mais é do que “toda a estimativa da dinâmica financeira futura do sistema previdencial sob estudo” a qual revela a situação de “equilíbrio ou solvência financeira” em cada um desses instantes (FONTOURA, 2006).

Em termos concretos, esta “estimativa da dinâmica financeira futura do sistema previdencial” se perfaz a partir do cálculo do valor presente atuarial (VPA) ou simplesmente Valor Atual (VA) dessas movimentações financeiras, obtendo-se na data presente o montante dos saldos dessa dinâmica financeira futura, em termos de “estoques de direitos e deveres relativos aos riscos previdenciais em questão”. (FONTOURA, 2006).

Destaque-se dentre os deveres previdenciais para fins da presente pesquisa o Valor Presente Atuarial dos Benefícios, também conceituado na literatura como Valor Atual de Benefícios Futuros (VABF), que se subdivide em Valor Presente Atuarial dos Benefícios Concedidos e A Conceder.

Figura 1 - Valor Atual dos Benefícios Futuros



Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

a) Valor atual dos benefícios futuros concedidos

O Valor Presente Atuarial dos Benefícios Concedidos, nos ensinamentos de Fontoura (2006), representa o valor presente do montante referente à obrigação previdencial com os segurados já em fruição de benefícios na data da avaliação.

b) Valor atual dos benefícios futuros a conceder

O Valor Presente Atuarial dos Benefícios A Conceder vem a ser o valor presente de todas as obrigações previdenciais futuras do regime de previdência com a futura concessão de benefícios referentes aos atuais segurados laborativos (FONTOURA, 2006).

Ao lado do Valor Presente Atuarial dos Benefícios Futuros, outras importantes estimativas futuras necessárias para a quantificação do resultado atuarial de um regime de previdência são o Valor Presente Atuarial dos Salários Futuros (VASF) e o Valor Presente Atuarial das Contribuições Futuras (VACF).

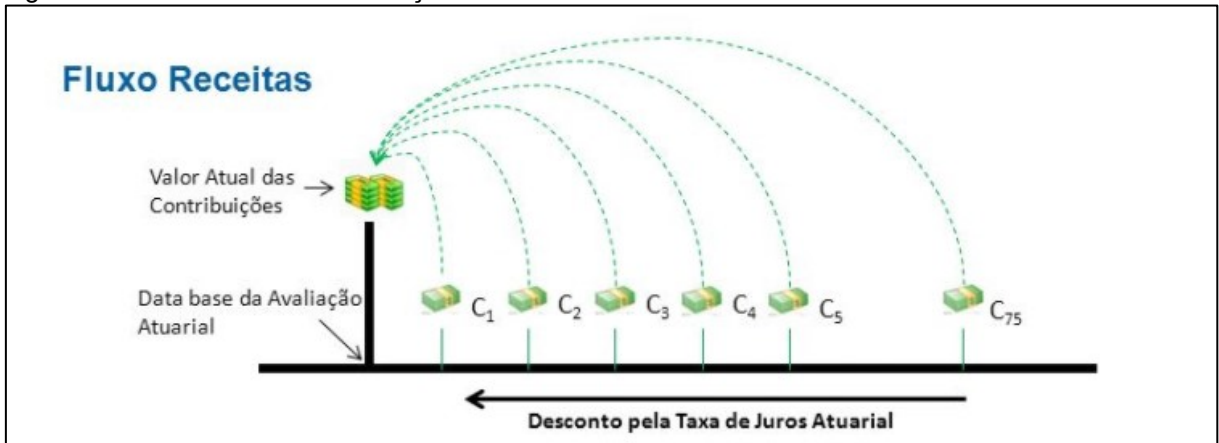
c) Valor Atual dos Salários Futuros

Fontoura (2006) conceitua Valor Presente Atuarial dos Salários Futuros (VASF) como sendo a estimativa do fluxo futuro dos “salários dos segurados laborativos que se afiguram base para a incidência de contribuições e para o cálculo dos benefícios a serem concedidos”, ou seja, trata-se da valoração na data presente da soma de todos os salários de contribuição dos servidores ativos de um RPPS, cujo valor serve de base de cálculo para as contribuições previdenciárias individuais e estimativa do valor do futuro benefício previdenciário.

d) Valor Atual das Contribuições Futuras

Já Valor Presente Atuarial das Contribuições Futuras (VACF) se refere à valoração na data presente da soma de todas as contribuições regulares de cada um dos servidores ativos, calculadas a partir da incidência de alíquotas sobre o fluxo de salários-de-participação projetados.

Figura 2- Valor Atual das Contribuições Futuras



Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

A diferença entre estas estimativas a valor presente dos fluxos futuros de entradas (contribuições) e saídas (benefícios concedidos e a conceder) é conceituada como Provisão Matemática Atuarial, que vem a ser um saldo amortizável por um conjunto de ativos, haveres, direitos ou fluxo regular de contribuições (FONTOURA, 2006).

Uma vez que hajam recursos em montante suficiente para equalizar a provisão matemática dos compromissos futuros, o regime previdenciário estará enquadrado em um resultado de equilíbrio ou superávit atuarial, a depender da proporção de ativos em relação ao montante de compromissos futuros.

Se o montante de ativos, haveres, direitos e o fluxo regular de contribuições futuras for superior à reserva matemática de compromissos futuros, tem-se a configuração de um resultado atuarial positivo, ou superávit atuarial (FONTOURA, 2006).

Figura 3 - Superávit Atuarial



Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

Se o montante de ativos, haveres, direitos e o fluxo regular de contribuições futuras for equivalente à reserva matemática de compromissos futuros, tem-se a configuração de um resultado atuarial neutro, ou equilíbrio atuarial (FONTOURA, 2006).

Figura 4 - Equilíbrio Atuarial



Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

Já na hipótese de os montantes de recursos acumulados e de receitas previdenciais futuras não se apresentarem suficientes para honrar as despesas previdenciais referentes ao grupo de servidores laborativos, verifica-se um estado de insolvência conceituado como déficit atuarial (FONTOURA, 2006).

Figura 5 - Déficit Atuarial



Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

2.2 O FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (FUNDEB)

2.2.1 Contexto histórico-legislativo

As raízes históricas do FUNDEB enquanto política de valorização dos profissionais do magistério encontram-se presentes nas diretrizes educacionais insculpidas durante o primeiro mandato do governo Fernando Henrique, quando, segundo Rossinholi (2008), havia o objetivo de promover a municipalização e valorização do Ensino Fundamental, mesmo que isso ocorresse em detrimento de outros níveis de ensino (ARRETCHE, 2002).

Nos dizeres de Arretche (2002), a política educacional interna àquela época caminhava no mesmo sentido que as diretrizes apresentadas pelos organismos multilaterais, estimulando uma baixa oferta de vagas nas universidades públicas e o incentivo à abertura de cursos superiores particulares, sob o argumento da seleção natural do mercado.

Em linha com este contexto histórico, e dada a necessidade da regulamentação da área educacional, buscando estimular a discussão da autonomia universitária e participação da iniciativa privada no setor educacional, o legislador constituinte afixou na Carta Magna de 1988 metas programáticas e sanções políticas com o intento de obrigar que as esferas políticas (União, Estados e Municípios) cumprissem as determinações previstas para o financiamento da educação.

É quando se observa na Constituição Federal de 1988 a obrigatoriedade de que os Municípios e os Estados destinarem para a educação, no mínimo, 25% de todos os impostos e transferências, onde pelo menos 50% destes recursos obrigatoriamente deveriam ser aplicados no Ensino Fundamental e erradicação do analfabetismo (ROSSINHOLI, 2008).

Fica clara, assim, a prioridade ao Ensino Fundamental e é neste cenário que se tem a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/96, promulgada em 20 de dezembro de 1996, reiterando a educação como dever da família e do Estado, uma vez que isso já havia sido estabelecido na Constituição Federal de 1988.

Junto com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional tem-se a aprovação praticamente simultânea do Fundef, cuja origem normativa foi a Emenda Constitucional nº 14/1996, que trouxe elementos para a regulamentação da educação além de propor a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

Para Rossinholi (2008), o objetivo principal Emenda Constitucional nº 14/1996 ao criar o Fundef era o estabelecimento de recursos mínimos para o Ensino Fundamental, garantindo aos Estados e Distrito Federal, se não apresentassem condições de fazê-lo com recursos próprios, a complementação de recursos da União ao valor definido como mínimo necessário para o estabelecimento de um padrão mínimo de qualidade do ensino.

O FUNDEF caracteriza-se como um fundo de âmbito estadual de natureza contábil, formado por recursos das três esferas de governo, Federal, Estadual e Municipal. Sua criação pela Emenda Constitucional nº 14/1996 e regulamentação pela Lei 9.424/96 vinculou recursos para o Ensino Fundamental, aumentou o percentual de 50% para 60% dos recursos dos impostos e transferências de Estados, Distrito Federal e Municípios neste nível de ensino. Por outro lado, reduziu a participação da União para 30%, conforme parágrafo 6º do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988

Destaca-se que já na época de criação do FUNDEF em 1996, o legislador determinava o direcionamento de ao menos 60% dos recursos do Fundo na remuneração dos professores em efetivo exercício no magistério, com o objetivo declarado de aumentar o salário do professor nos Estados menos desenvolvidos.

Ao reconstituir as discussões sobre a composição do FUNDEF, Rossinholi (2008) aponta que até a aprovação do fundo, o ensino fundamental público era disponibilizado basicamente pelas redes estaduais de ensino e que a forma como se deu o desenho contábil-orçamentário daquele fundo educacional, concentrando no âmbito dos estados os recursos das três esferas, com posterior redistribuição a partir do percentual de matrículas, instalou nos municípios um sentido de urgência fiscal, dada a iminente possibilidade de perda de recursos.

Conforme o parágrafo 1º do Artigo 2º da Lei 9.424/96, os recursos do FUNDEF em cada Estado eram repartidos na proporção do número de alunos matriculados das 1ªs às 8ªs séries no Ensino Fundamental regular dos sistemas de ensino estadual e municipais conforme número apurado no ano anterior no censo

educacional realizado pelo Ministério da Educação (BRASIL, 1996; SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 1998).

Motivados pela busca e/ou retenção de recursos, observou-se uma rápida expansão da rede pública de ensino nos municípios, com especial destaque para a Região Nordeste, onde entre 1997 e 2006 o índice de municipalização da educação foi o maior do país: o número de municípios responsáveis por matrículas subiu de 57,3% em 1997 para 76,74% em 2006 (ROSSINHOLI, 2008).

Como bem salientado por Arelaro (2006) e Gil (2006), a partir do FUNDEF, aumento de matrículas nos Municípios passou a representar aumento ou retenção de receitas orçamentárias, o que acarretou numa indução à municipalização da educação.

Perceba-se, portanto, que a partir do processo de criação do FUNDEF constatou-se uma expressiva municipalização da educação, seguida da criação de instituições, órgãos administrativos, cargos de apoio e uma carreira pública de profissionais do magistério que pudessem absorver este novo quantitativo de alunos.

Faz-se necessário, porém, destacar que todo este processo de municipalização da educação se deu, entretanto, sem que fosse debatido adequadamente as fontes de financiamento das ações educacionais, o volume necessário de recursos públicos, as responsabilidades de cada ente federativo e, em relação ao foco da presente pesquisa, os impactos financeiros e atuariais de criação destes cargos.

2.2.2 A criação do FUNDEB

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos).

O Fundeb foi instituído pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006 e regulamentado pela Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro do mesmo ano, convertida na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e pelos Decretos nº 6.253 e 6.278, de 13 e 29 de novembro de 2007, respectivamente.

São destinatários dos recursos do FUNDEB os estados, Distrito Federal e municípios que oferecem atendimento na educação básica. Na distribuição desses recursos, são consideradas as matrículas nas escolas públicas e conveniadas, apuradas no último censo escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep/MEC).

Formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal. Além desses recursos, ainda compõe o FUNDEB, a título de complementação, uma parcela de recursos federais sempre que no âmbito de cada Estado seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente (BRASIL, 2017).

Rossinholi (2008), ao tratar da vinculação de percentual de recursos para pagamento dos profissionais do magistério, chama a atenção para o fato de que a Emenda Constitucional nº 53/2006, ao criar o FUNDEB, estabeleceu a vinculação de 60% para o pagamento “dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício (inciso XII do artigo 60 do ADCT), enquanto que a Emenda Constitucional nº 14/1996 do FUNDEF tinha um escopo mais restrito, determinando a vinculação de recursos daquele fundo ao “pagamento de professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério” (artigo 60, parágrafo 5º do ADCT – redação da Emenda Constitucional nº 14).

Cury (2007, p. 848), ao analisar a Emenda Constitucional nº 53/2006, apresenta que:

Ela preserva pontos positivos do FUNDEF, amplia sua abrangência para a educação básica em seus níveis e modalidades, dispõe prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público, explicita em valores pecuniários a complementação da União, aperfeiçoa os Conselhos de Controle do Fundo, reitera a obrigação dos planos de carreira e remuneração, com capacitação profissional em que a formação continuada deve promover a qualidade do ensino.

2.2.3 O FUNDEB como fonte de financiamento das ações educacionais

A análise dos dados aponta que as ações de manutenção e desenvolvimento do ensino dos municípios estudados tem sido financiada em razão das receitas de transferências oriundas do FUNDEB, cuja administração está a cargo do Ministério da Educação (MEC).

Em Recife, as transferências de receitas do FUNDEB para o município têm sido responsáveis, em média, por 35% das despesas educacionais, com períodos em que estas transferências financiaram até 40% das ações no âmbito da educação:

Tabela 2 - Recife-PE - Montante de despesas educacionais custeadas pelo FUNDEB

Ano	Despesas com educação	Receitas Fundeb	Fundeb/ Educação
2007	R\$327.510.538,79	R\$100.064.115,66	31%
2008	R\$358.637.440,50	R\$132.895.339,37	37%
2009	R\$397.373.259,92	R\$156.757.094,61	39%
2010	R\$442.531.547,24	R\$167.184.749,95	38%
2011	R\$514.324.712,29	R\$204.784.837,71	40%
2012	R\$573.664.379,65	R\$207.846.870,41	36%
2013	R\$679.762.097,75	R\$228.727.440,17	34%
2014	R\$728.484.911,69	R\$256.948.398,90	35%
2015	R\$764.138.214,54	R\$251.540.785,41	33%
2016	R\$784.986.607,73	R\$237.237.881,38	30%
Média histórica	R\$557.141.371,01	R\$194.398.751,36	35%

Fonte: MEC/FNDE - SIOPE. Elaborado pelo autor (2018)

Já em Jaboatão, observa-se que as receitas oriundas do FUNDEB têm uma participação muito maior no custeio das despesas educacionais: em média, 78% do orçamento educacional tem sido suportado pelas verbas do fundo federal.

Outro ponto a ser observado é que o montante das transferências do FUNDEB para o município tem crescido num ritmo superior ao das despesas tipicamente educacionais, como se constata no exercício de 2016, quando as receitas do FUNDEB foram mais do que suficientes para financiar as despesas educacionais.

Tabela 3 - Jaboatão dos Guararapes-PE - Montante de despesas educacionais custeadas pelo FUNDEB

Ano	Despesas com educação	Receitas Fundeb	Fundeb/ Educação
2007	R\$ 75.745.568,14	R\$40.703.158,51	54%
2008	R\$ 76.905.758,11	R\$43.966.046,93	57%
2009	R\$ 87.785.422,76	R\$65.776.028,26	75%
2010	R\$105.158.951,87	R\$69.092.273,67	66%
2011	R\$123.522.486,06	R\$91.591.849,01	74%
2012	R\$118.194.436,05	R\$100.279.514,26	85%
2013	R\$153.054.895,69	R\$110.269.388,87	72%
2014	R\$154.575.044,49	R\$139.078.265,88	90%
2015	R\$158.746.201,98	R\$155.016.512,18	98%
2016	R\$173.156.865,56	R\$183.161.390,20	106%
Média histórica	R\$122.684.563,07	R\$99.893.442,78	78%

Fonte: MEC/FNDE - SIOPE. Elaborado pelo autor (2018)

Quadro similar ao cenário acima foi constatado em Calumbi-PE, onde as receitas do FUNDEB respondem, em média, por 88% do orçamento das despesas com educação no município pesquisado.

Tal qual observado em Jaboatão dos Guararapes, a tendência de crescimento nas verbas do fundo educacional tem permitido que a administração pública municipal custeie praticamente a totalidade das suas ações tipicamente educacionais apenas com esta fonte de recursos.

É o caso do exercício de 2015, quando o FUNDEB representou 102% do orçamento de despesas com educação de Calumbi:

Tabela 4 - Calumbi-PE - Montante de despesas educacionais custeadas pelo FUNDEB

Ano	Despesas com educação	Receitas Fundeb	Fundeb/ Educação
2009	R\$1.910.283,68	R\$1.553.130,32	81%
2010	R\$2.324.709,84	R\$ 2.179.109,73	94%
2011	R\$2.743.325,38	R\$ 2.414.202,37	88%
2012	R\$2.872.645,98	R\$ 2.357.899,77	82%
2013	R\$2.772.215,65	R\$2.662.341,82	96%
2014	R\$3.591.512,98	R\$2.876.183,81	80%
2015	R\$3.114.511,74	R\$3.170.996,19	102%
2016	R\$4.083.282,31	R\$3.357.612,70	82%
Média histórica	R\$2.341.248,76	R\$ 2.366.024,98	88%

Fonte: MEC/FNDE - SIOPE. Elaborado pelo autor (2018)

A avaliação das despesas educacionais e a utilização do FUNDEB enquanto fonte de financiamento destas ações mostra para Cumaru a maior das dependências entre as variáveis em questão (gastos com educação x receitas do FUNDEB) para os municípios pesquisados.

Neste município, observamos que para todos os anos pesquisados as receitas do FUNDEB foram superiores ao orçamento das despesas tipicamente educacionais do município:

Tabela 5 - Cumaru-PE - Montante de despesas educacionais custeadas pelo FUNDEB

Ano	Despesas com educação	Receitas Fundeb	Fundeb/ Educação
2009	R\$3.202.948,71	R\$4.626.437,85	144%
2010	R\$4.307.541,00	R\$4.972.315,55	115%
2011	R\$4.545.597,46	R\$6.296.308,32	139%
2012	R\$5.629.193,86	R\$6.420.630,59	114%
2013	R\$4.878.905,19	R\$6.955.810,21	143%
2014	R\$3.931.038,34	R\$8.116.476,96	206%
2015	R\$4.903.245,07	R\$8.121.568,27	166%
2016	R\$4.435.179,55	R\$8.924.665,10	201%
Média histórica	R\$3.583.364,92	R\$6.153.047,72	154%

Fonte: MEC/FNDE – SIOPE. Elaborado pelo autor (2018)

A decomposição dos dados educacionais ainda sugere que, dentre os municípios pesquisados, aqueles mais pobres pelo critério Produto Interno Bruto per capita e menos desenvolvidos dependem mais do FUNDEB para o custeio das despesas educacionais do que os municípios com maior grau de desenvolvimento.

Segundo Afonso (1998), um menor nível de desenvolvimento econômico implica numa menor arrecadação de impostos e maior dependência das transferências recebidas do fundo para financiamento das ações educacionais¹⁰.

É o que se depreende da relação entre as receitas recebidas do FUNDEB e as despesas com educação dos municípios estudados:

¹⁰ Para José Roberto Afonso (1998), ao se analisar as receitas tributárias per capita de 4.630 municípios, divididos por faixas da população e região, pode-se inferir que a receita tributária per capita tende a ser mais elevada nas regiões de maior renda e, dentro destas, nas cidades de maior porte. Sem contar as capitais, dentre as prefeituras com mais de 100 mil habitantes (179 na amostra), cerca de 60% da receita tributária está localizada no Sul e no Sudeste. Chama a atenção o fato de que mais de 80 municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes não arrecadem R\$ 10 per capita, a maioria situada no Nordeste.

Tabela 6 - Município pesquisados - PIB per capita x Despesas com Educação x Fundeb

Município	Produto interno bruto per capita ano 2014 (R\$ 1,00)	Educação/impostos (média em % 2007-2016)	Receitas Fundeb / desp. Educação (média em % 2007-2016)
Calumbi	R\$ 6.433,15	32%	88%
Cumaru	R\$ 6.623,09	28%	154%
Jaboatão dos Guararapes	R\$19.410,36	28%	78%
Recife	R\$31.513,07	26%	35%

Fonte: MEC/FNDE - SIOPE e IBGE. Elaborado pelo autor (2018)

2.3 A POLÍTICA REMUNERATÓRIA DOS DOCENTES DA REDE PÚBLICA DE ENSINO

Os estudos sobre as políticas públicas educacionais revelam que as discussões sobre o desenvolvimento da educação brasileira têm sido permeadas pela necessidade de aprovação de atos normativos os quais objetivem expressamente o aperfeiçoamento e qualificação da educação pública através de ações concretas.

Um exemplo é o Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei no 13.005, de 25 de junho de 2014, que estabeleceu para um período de dez anos (2014-2024), um conjunto de vinte metas que tratam de cobertura, formação, participação da sociedade, custeio, entre outras, com vistas a aperfeiçoar a qualidade da educação enquanto política pública.

A Meta 17 do PNE trata da valorização dos professores, um aspecto central deste estudo, e possui a seguinte redação:

Valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica, de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE

A Meta 17 é composta por uma série de estratégias, cuja apresentação ajuda a entender melhor os seus objetivos:

- 17.1 - Constituir fórum permanente para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público;

- 17.2 - Constituir como tarefa do fórum permanente o acompanhamento da evolução salarial por meio de indicadores da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD;
- 17.3 - Implementar, no âmbito da União, dos Estados e dos Municípios, planos de carreira para os profissionais do magistério, com implantação gradual do cumprimento da jornada de trabalho em um único estabelecimento escolar;
- 17.4 - Valorizar os(as) profissionais do magistério das redes públicas da Educação Básica, para equiparar o rendimento médio dos demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do 6º ano da vigência deste PNE.

Fica evidente pela leitura do comando normativo a preocupação do legislador em garantir a contínua valorização e consolidação do patamar remuneratório dos profissionais do magistério em um nível compatível com outros profissionais com escolaridade equivalente.

Conforme ensinamentos de Matijascic (2017), os professores se caracterizam como uma categoria sócio profissional majoritariamente assalariada, com 93% de seus integrantes se declarando empregados e residualmente apenas 7% dos professores sendo qualificados com empregadores ou autônomos.

Este universo de professores assalariados se reflete no sistema previdenciário, dado que 94,1% deles são contribuintes para a Previdência (MATIJASCIC, 2017).

Uma das questões mais importantes para se avaliar o desempenho e qualidade do ensino das escolas brasileiras é compreender como se dá a distribuição do quantitativo de professores a partir do tipo de empregador.

No Brasil, as escolas públicas priorizam determinada área de desenvolvimento pedagógico dada a esfera de governo – ou seja, federal, estadual e municipal – de modo que, em regra, a educação pública infantil é uma atribuição municipal, ao passo que no ensino fundamental os municípios partilham essa atribuição em conjunto com os estados e o ensino médio é de responsabilidade estadual (MATIJASCIC, 2017).

Em que pese esse disciplinamento constitucional básico, é possível que qualquer esfera de governo assuma atribuições previstas para outros entes da federação.

Ao analisar a distribuição espacial dos professores em relação ao tipo de empregador, Matijascic (2017) identifica nas regiões urbanas não metropolitanas

uma sólida presença de professores empregados em escolas municipais em todas as regiões, seguidas à distância pelas escolas estaduais e privadas.

Outra importante constatação se dá nas escolas rurais, onde verifica-se uma preponderância de professores em instituições municipais, com uma importância secundária para as estaduais e marginal para as da iniciativa privada.

É dizer, excluindo-se as cidades maiores, localizadas nas regiões urbanas metropolitanas, observa-se que nos demais municípios, e principalmente na zona rural, a maior parte dos professores assalariados é profissional da rede pública de ensino.

Este dado da distribuição espacial dos professores da rede pública, quando avaliado conjuntamente com a meta 17 do PNE, que objetiva equiparar o rendimento médio dos professores ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente, demonstra que as maiores pressões orçamentárias para se promover a homogeneização dos salários dos docentes se dará nos municípios mais pobres, menos desenvolvidos e localizados no interior do país, em virtude destas prefeituras serem os principais empregadores dos professores assalariados e por terem os menores níveis médios de renda (MATIJASCIC, 2017).

2.4 AS DESPESAS COM EDUCAÇÃO NOS MUNICÍPIOS PERNAMBUCANOS

Antes de adentrar propriamente na análise das relações existentes entre o FUNDEB e a elevação do passivo previdenciário dos regimes próprios de previdência do Estado de Pernambuco, é preciso compreender como a administração pública municipal tem trabalhado a aplicação de recursos nas ações de manutenção, desenvolvimento e ensino (MDE).

Segundo a Lei nº 9.394/96, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, são consideradas ações de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas ações voltadas à consecução dos objetivos das instituições educacionais de todos os níveis.

Inserem-se no rol destas ações despesas relacionadas à aquisição, manutenção e funcionamento das instalações e equipamentos necessários ao ensino, uso e manutenção de bens e serviços, remuneração e aperfeiçoamento dos

profissionais da educação, aquisição de material didático, transporte escolar, entre outros.¹¹

À luz dos rígidos objetivos de gastos educacionais estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, que fixa um piso mínimo de 25% das receitas de impostos a serem aplicados nas ações tipicamente educacionais de responsabilidade de um ente público, constatou-se que nos municípios estudados a média histórica de gastos com educação tem sido superior ao limite de 25%, em alguns casos superando o percentual de 30% das receitas aplicadas nas ações educacionais.

Em Recife, a média histórica de aplicação de recursos nas ações educacionais tem sido de 26% das receitas de impostos, com tendência à estabilidade.

Tabela 7 - Recife-PE - Despesas municipais com Educação

Ano	Despesas com educação	Em % receita de impostos
2007	R\$ 327.510.538,79	26%
2008	R\$ 358.637.440,50	24%
2009	R\$ 397.373.259,92	25%
2010	R\$ 442.531.547,24	25%
2011	R\$ 514.324.712,29	25%
2012	R\$ 573.664.379,65	25%
2013	R\$ 679.762.097,75	28%
2014	R\$ 728.484.911,69	27%
2015	R\$ 764.138.214,54	27%
2016	R\$ 784.986.607,73	27%
Média histórica	R\$ 557.141.371,01	26%

FONTE: MEC/FNDE-SIOPE. Elaborado pelo autor (2018)

Quanto a Jaboatão dos Guararapes, em que pese o percentual médio investido em ações de MDE (28%) se situar acima do limite mínimo fixado, verifica-

¹¹ Ao estabelecer quais despesas podem ser consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, a Lei 9.394/96 - LDB pressupõe que o sistema coloque o foco da educação na escola e no aluno. Daí a necessidade de vinculação necessária dos recursos aos objetivos básicos da instituição educacional. Em relação aos recursos do Fundeb, todas estas despesas devem ser relacionadas ou vinculadas à educação básica. O art. 70 da LDB enumera as ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino.

se uma tendência decrescente no volume investido com o passar dos anos, em percentual de receita de impostos:

Tabela 8 - Jaboatão dos Guararapes-PE - Despesas municipais com Educação

Ano	Despesas com educação	Em % receita de impostos
2007	R\$ 75.745.568,14	34%
2008	R\$ 76.905.758,11	34%
2009	R\$ 87.785.422,76	27%
2010	R\$ 105.158.951,87	27%
2011	R\$ 123.522.486,06	29%
2012	R\$ 118.194.436,05	25%
2013	R\$ 153.054.895,69	28%
2014	R\$ 154.575.044,49	26%
2015	R\$ 158.746.201,98	26%
2016	R\$ 173.156.865,56	25%
Média histórica	R\$ 122.684.563,07	28%

Fonte: MEC/FNDE-SIOPE. Elaborado pelo autor (2018)

O município de Cumaru apresenta um padrão de gastos nas ações de educação similar ao de Jaboatão dos Guararapes, com percentual médio por volta de 28% dos impostos recolhidos:

Tabela 9 - Cumaru-PE - Despesas municipais com Educação

Ano	Despesas com educação	Em % receita de impostos
2009	R\$ 3.202.948,71	27%
2010	R\$ 4.307.541,00	28%
2011	R\$ 4.545.597,46	30%
2012	R\$ 5.629.193,86	35%
2013	R\$ 4.878.905,19	28%
2014	R\$ 3.931.038,34	24%
2015	R\$ 4.903.245,07	29%
2016	R\$ 4.435.179,55	26%
Média histórica	R\$ 3.583.364,92	28%

Fonte: MEC/FNDE-SIOPE. Elaborado pelo autor (2018)

Dentre os municípios analisados, o que mais direcionou receitas públicas para o financiamento de gastos com educação foi o município de Calumbi, com uma média de 32% das receitas de impostos aplicadas nas ações de educação.

Em alguns exercícios, o município aplicou até 35% do que arrecadado com educação, ou dez pontos percentuais acima do limite mínimo fixado pela legislação:

Tabela 10 - Calumbi-PE - Despesas municipais com Educação

Ano	Despesas com educação	Em % receita de impostos
2009	R\$ 1.910.283,68	35%
2010	R\$ 2.324.709,84	35%
2011	R\$ 2.743.325,38	28%
2012	R\$ 2.872.645,98	31%
2013	R\$ 2.772.215,65	28%
2014	R\$ 3.591.512,98	35%
2015	R\$ 3.114.511,74	28%
2016	R\$ 4.083.282,31	32%
Média histórica	R\$ 2.341.248,76	32%

Fonte: MEC/FNDE-SIOPE. Elaborado pelo autor (2018)

3 METODOLOGIA

A presente pesquisa tem como escopo analisar a correlação entre a utilização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)¹² enquanto instrumento de valorização remuneratória dos professores da rede pública municipal de ensino e o incremento das despesas previdenciárias na cidades pernambucanas dotadas de regimes próprios de previdência social (RPPS), identificando o grau de correlação e conexão entre duas das mais representativas despesas públicas no orçamento destes entes federativos – os gastos com educação e previdência pública.

O método de pesquisa escolhido foi a pesquisa bibliográfica combinada com uma pesquisa de campo.

Com relação à pesquisa bibliográfica, Marconi e Lakatos (2010, p. 166) citam que:

A pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias, abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, material cartográfico etc., até meios de comunicação oral: rádio, gravações em fita magnética e audiovisual: filmes e televisão. Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto, inclusive conferências seguidas de debates que tenham sido transcritos por alguma forma, quer publicadas, quer gravadas.

A partir da citação apresentada, depreende-se que a pesquisa bibliográfica possibilita ao pesquisador o aprofundamento sobre o conteúdo, corroborando para o embasamento científico necessário para efetuar a posterior análise de dados, propiciando possíveis descobertas sobre o tema.

¹² O FUNDEB é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, cujo objetivo é garantir o financiamento de ações de manutenção e desenvolvimento de todos os níveis da Educação Básica. Deve ser aplicado no pagamento do salário dos professores, diretores e orientadores educacionais, e pode ser usado também em atividades como o custeio de programas de melhora da qualidade da Educação, a formação continuada dos professores, a aquisição de equipamentos, a construção e manutenção das escolas.

A pesquisa de campo, segundo Marconi e Lakatos (2010, p. 169):

[...] é aquela utilizada com o objetivo de conseguir informações e/ou conhecimentos acerca de um problema, para o qual se procura uma resposta, ou de hipótese, que se queira comprovar, ou, ainda, de descobrir novos fenômenos ou as relações entre eles.

Com base no exposto, deduz-se que a pesquisa de campo representa a fase de coleta de dados sobre o tema, buscando responder à questão de pesquisa em análise.

Para este trabalho, foram consideradas documentos, demonstrativos orçamentários, contábeis e declarações oficiais transmitidas pelos municípios pernambucanos entre os exercícios de 2007 e 2016 para órgãos de controle e supervisão previdenciária, como o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional e Ministério da Educação.

Para a seleção dos municípios pernambucanos extraídos para a pesquisa, a amostra foi selecionada de forma não probabilística e por acessibilidade, o que compreende selecionar elementos pela facilidade de acesso, e por tipicidade, o que significa selecionar alvos para estudos que sejam representativos da população-alvo pesquisada.

Seguindo a definição de Vergara (2007, p. 51) o tipo de amostra utilizado foi a não probabilística, selecionada pelo critério da tipicidade, a qual é “constituída pela seleção de elementos que o pesquisador considere representativos da população-alvo”.

Pela definição de Cozby (2006), a amostra da presente pesquisa pode ser classificada como não probabilística acidental, ou também chamada de não probabilística “por conveniência”, em que o pesquisador seleciona os participantes da pesquisa pela facilidade de acesso.

Segundo Cozby (2006), uma das razões para se usar amostras por conveniência é que a intenção da pesquisa não é a de estimar com acuracidade os valores da população, mas sim estudar relações entre as variáveis.

O critério-base utilizado para seleção dos municípios foi o montante de despesas orçamentárias liquidadas registradas na classificação funcional-programática “Previdência” da Portaria 42/99 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Segundo a Lei nº 4.320/64, o estágio de liquidação da despesa pública é a etapa onde ocorre a verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito, verificando-se nesta etapa da despesa orçamentária: a) a origem e o objeto do que se deve pagar; b) a importância exata a pagar; c) a quem é devido o pagamento da importância, a fim de extinguir a obrigação.

Ao contrário da mera promessa de gasto (empenho) ou do incerto pagamento futuro da despesa (pagamento), etapas sujeitas a uma maior discricionariedade pública e dependência do fluxo de ingresso de recursos, a etapa de liquidação da despesa pública atesta a ocorrência, a existência e integridade de uma despesa orçamentária, de modo que estas foram as razões que nos levaram a eleger as despesas liquidadas como parâmetro de quantificação dos gastos públicos analisados.

As despesas estudadas nesta pesquisa são as funções orçamentárias de Administração, Educação, Saúde e Previdência, conforme definidas pela Portaria 42/99 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, as funções orçamentárias são compostas de um rol de funções e subfunções prefixadas que servem como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental (BRASIL, 2017).

A função Previdência engloba, portanto, o registro das despesas do ente público nos diversos regimes previdenciários e não só dos regimes próprios de previdência social.

Entretanto, ao se tomar a referida função como parâmetro para eleição dos entes pesquisados, mister se faz apontar que os estudos se restringiram àqueles municípios com RPPS constituídos, ou seja, com obrigação legal de conceder pelo menos os benefícios de aposentadorias e pensões aos seus servidores públicos estatutários.

Com base nestas informações, todos os municípios foram organizados em ordem decrescente de gastos previdenciários em termos absolutos e em termos relativos *per capita*, obtendo-se, assim, duas listas independentes e não coincidentes.

Para fins de estudos de casos, e em virtude da exiguidade do calendário de desenvolvimento da presente pesquisa, uma vez organizados os municípios em

duas listas distintas, foi escolhido o primeiro município de cada ranking para estudo de caso, com replicação das análises no segundo município de cada lista, com o objetivo de confirmar ou refutar as constatações feitas nos municípios líderes das listas.

Dessa forma, os estudos foram limitados a apenas quatro municípios pernambucanos indicados a seguir.

A primeira lista ordenada listou de forma decrescente os municípios pernambucanos com os maiores gastos orçamentários com previdência no ano de 2016 pelo critério despesa liquidada.

Tabela 11 - Municípios pernambucanos - Montante de despesas liquidadas com previdência no ano de 2016

(continua)

Posição	UF	Município	Previdência Social	População
1°	PE	Recife	409.819.237,98	1.625.583
2°	PE	Jaboatão dos Guararapes	101.890.506,67	691.125
3°	PE	Olinda	71.761.797,11	390.144
4°	PE	Paulista	53.989.686,32	325.590
5°	PE	Cabo de Santo Agostinho	49.700.683,90	202.636
6°	PE	Caruaru	47.240.514,57	351.686
7°	PE	Petrolina	42.337.305,22	337.683
8°	PE	Ipojuca	24.776.875,46	92.965
9°	PE	Garanhuns	24.637.434,92	137.810
18°	PE	Escada	13.795.567,73	67.839
19°	PE	Aliança	13.372.575,66	38.261
20°	PE	Moreno	13.121.841,63	61.577
21°	PE	Arcoverde	12.374.902,30	73.154
22°	PE	Salgueiro	11.842.277,96	60.117
23°	PE	Araripina	11.325.010,26	83.287
24°	PE	Timbaúba	10.192.785,57	53.328
25°	PE	Limoeiro	10.115.081,00	56.203
26°	PE	Bom Conselho	9.093.451,08	47.991
27°	PE	Águas Belas	8.949.068,63	42.831
28°	PE	Afogados da Ingazeira	8.888.164,40	36.866
29°	PE	Custódia	8.869.575,58	36.474
30°	PE	Bezerros	8.814.168,11	60.469

Tabela 11 - Municípios pernambucanos - Montante de despesas liquidadas com previdência no ano de 2016

(continuação)

Posição	UF	Município	Previdência Social	População
31°	PE	São Bento do Una	8.701.029,01	58.251
32°	PE	Vicência	8.428.540,12	32.296
33°	PE	Cabrobó	8.032.148,62	33.557
34°	PE	Ouricuri	7.736.633,19	68.236
35°	PE	Sertânia	7.717.024,97	35.521
36°	PE	Amaraji	7.715.610,25	22.685
37°	PE	Ribeirão	7.662.483,04	46.877
38°	PE	Macaparana	7.661.209,98	25.114
39°	PE	Panelas	7.275.948,61	26.440
40°	PE	Ipubi	7.243.875,34	30.091
41°	PE	Passira	6.942.406,70	28.935
42°	PE	Bonito	6.520.517,81	38.069
43°	PE	Lajedo	6.348.011,86	39.570
44°	PE	São José do Belmonte	6.242.737,88	33.742
45°	PE	Trindade	6.223.156,38	29.842
46°	PE	Canhotinho	6.214.597,99	24.799
47°	PE	Pombos	6.214.471,50	26.902
48°	PE	Bodocó	6.177.779,74	37.571
49°	PE	São José do Egito	6.115.070,63	33.537
50°	PE	Brejo da Madre de Deus	5.961.226,73	49.624
51°	PE	Riacho das Almas	5.755.838,69	20.286
52°	PE	Exu	5.684.951,40	31.858
53°	PE	Capoeiras	5.604.749,61	19.994
54°	PE	Bom Jardim	5.601.171,15	38.976
55°	PE	Itapissuma	5.417.503,70	26.073
56°	PE	Água Preta	5.370.045,18	36.040
57°	PE	Triunfo	5.368.163,38	15.235
58°	PE	Itaíba	5.358.789,76	26.362
59°	PE	Cumarú	5.286.821,96	12.332
60°	PE	São João	5.259.798,32	22.518
61°	PE	Orobó	5.121.652,63	23.717
62°	PE	Altinho	5.038.502,51	22.886
63°	PE	Quipapá	5.028.608,02	25.686

Tabela 11 - Municípios pernambucanos - Montante de despesas liquidadas com previdência no ano de 2016

(continuação)

Posição	UF	Município	Previdência Social	População
64°	PE	Mirandiba	4.981.075,47	15.185
65°	PE	Santa Cruz do Capibaribe	4.971.723,13	103.660
66°	PE	Cortês	4.875.159,78	12.581
67°	PE	Pesqueira	4.824.429,19	66.524
68°	PE	Condado	4.680.603,24	26.008
69°	PE	Chã Grande	4.561.926,09	21.402
70°	PE	São José da Coroa Grande	4.526.648,46	20.654
71°	PE	Tupanatinga	4.468.316,65	26.727
72°	PE	João Alfredo	4.260.760,36	33.217
73°	PE	Floresta	4.243.679,18	32.152
74°	PE	Ferreiros	4.242.867,90	12.008
75°	PE	Parnamirim	4.206.026,36	21.290
76°	PE	Correntes	4.184.291,09	18.033
77°	PE	Flores	3.827.396,89	22.577
78°	PE	Jupi	3.782.938,35	14.620
79°	PE	São Vicente Ferrer	3.749.434,60	17.834
80°	PE	Iati	3.745.098,27	19.056
81°	PE	Ibimirim	3.649.959,87	28.798
82°	PE	Caetés	3.605.061,98	28.326
83°	PE	Calçado	3.602.710,58	11.094
84°	PE	Itapetim	3.571.455,77	13.708
85°	PE	Ilha de Itamaracá	3.498.827,28	25.346
86°	PE	Iguaraci	3.492.719,72	12.156
87°	PE	Lagoa do Carro	3.492.528,59	17.654
88°	PE	Venturosa	3.475.012,64	18.067
89°	PE	Verdejante	3.471.237,60	9.471
90°	PE	Lagoa do Ouro	3.466.933,79	12.951
91°	PE	Inajá	3.459.426,16	22.374
92°	PE	Betânia	3.452.466,00	12.589
93°	PE	Itaquitinga	3.391.285,94	16.806
94°	PE	Nazaré da Mata	3.377.769,34	32.174
95°	PE	Cedro	3.194.727,57	11.607
96°	PE	Saloá	3.014.301,85	15.761

Tabela 11 - Municípios pernambucanos - Montante de despesas liquidadas com previdência no ano de 2016

(continuação)

Posição	UF	Município	Previdência Social	População
97°	PE	Barra de Guabiraba	2.996.926,47	14.091
98°	PE	Palmeirina	2.937.443,32	7.864
99°	PE	Santa Cruz da Baixa Verde	2.929.919,01	12.439
100°	PE	Orocó	2.927.329,90	14.623
101°	PE	Rio Formoso	2.923.113,62	23.282
102°	PE	Santa Terezinha	2.907.628,97	11.682
103°	PE	Sirinhaém	2.873.037,13	44.734
104°	PE	Lagoa Grande	2.837.154,70	25.030
105°	PE	Serrita	2.835.189,00	19.049
106°	PE	Calumbi	2.746.565,26	5.741
107°	PE	Dormentes	2.740.349,00	18.510
108°	PE	Jataúba	2.657.717,08	16.943
109°	PE	Manari	2.498.626,89	20.681
110°	PE	Solidão	2.476.171,32	5.964
111°	PE	Jurema	2.419.405,73	15.229
112°	PE	Brejão	2.370.650,70	8.980
113°	PE	Buenos Aires	2.326.719,71	13.050
114°	PE	Terra Nova	2.186.632,68	10.313
115°	PE	Salgadinho	2.184.607,14	10.588
116°	PE	Tuparetama	2.162.571,25	8.159
117°	PE	Taquaritinga do Norte	2.156.228,81	27.981
118°	PE	Feira Nova	2.072.124,99	21.836
119°	PE	Machados	2.008.828,60	15.571
120°	PE	São Benedito do Sul	1.965.988,89	15.497
121°	PE	Glória do Goitá	1.884.667,42	30.324
122°	PE	Santa Cruz	1.881.016,74	15.032
123°	PE	Agrestina	1.862.982,79	24.454
124°	PE	Granito	1.825.101,09	7.363
125°	PE	Alagoinha	1.765.949,58	14.431
126°	PE	Ibirajuba	1.714.734,85	7.730
127°	PE	Carnaíba	1.714.715,17	19.380
128°	PE	Joaquim Nabuco	1.628.363,10	16.004
129°	PE	Jucati	1.579.133,95	11.269

Tabela 11 - Municípios pernambucanos - Montante de despesas liquidadas com previdência no ano de 2016

(continuação)

Posição	UF	Município	Previdência Social	População
130°	PE	Carnaubeira da Penha	1.554.524,25	12.706
131°	PE	Casinhas	1.521.548,45	14.247
132°	PE	Quixaba	1.482.857,04	6.812
133°	PE	Brejinho	1.416.160,92	7.464
134°	PE	Gameleira	1.296.978,25	30.426
135°	PE	Primavera	1.285.588,59	14.657
136°	PE	Afrânio	1.180.892,71	19.225
137°	PE	Santa Filomena	1.158.919,15	14.265
138°	PE	Frei Miguelinho	1.108.991,41	15.234
139°	PE	Vertente do Lério	1.107.584,48	7.693
140°	PE	Moreilândia	1.037.453,54	11.240
141°	PE	Santa Maria do Cambucá	948.474,93	13.921
142°	PE	Cachoeirinha	947.631,70	20.082
143°	PE	Tamandaré	916.017,96	22.850
144°	PE	Petrolândia	889.525,51	35.731
145°	PE	Araçoiaba	808.622,12	20.046
146°	PE	Sanharó	797.639,39	25.521
147°	PE	Chã de Alegria	651.352,15	13.302
148°	PE	Paudalho	461.450,53	55.493
149°	PE	Lagoa dos Gatos	426.915,77	16.190
150°	PE	Catende	391.445,66	41.865
151°	PE	Maraial	389.564,16	11.570
152°	PE	Ingazeira	344.136,25	4.549
153°	PE	São Caitano	312.666,56	36.895
154°	PE	Camocim de São Félix	269.786,15	18.440
155°	PE	Itacuruba	268.314,80	4.807
156°	PE	Camutanga	197.012,70	8.472
157°	PE	Abreu e Lima	162.656,93	98.990
158°	PE	Xexéu	60.838,05	14.618
159°	PE	Barreiros	0,00	42.331
160°	PE	Belém de Maria	0,00	11.941
161°	PE	Belém de São Francisco	0,00	20.672
162°	PE	Camaragibe	0,00	155.228

Tabela 11 - Municípios pernambucanos - Montante de despesas liquidadas com previdência no ano de 2016

(conclusão)

Posição	UF	Município	Previdência Social	População
163º	PE	Cupira	0,00	23.909
164º	PE	Jaqueira	0,00	11.649
165º	PE	Jatobá	0,00	14.646
166º	PE	Pedra	0,00	22.455
167º	PE	Poção	0,00	11.266
168º	PE	Sairé	0,00	10.247
169º	PE	Santa Maria da Boa Vista	0,00	41.475
170º	PE	São Joaquim do Monte	0,00	21.215
171º	PE	Surubim	0,00	63.780
172º	PE	Tabira	0,00	28.132
173º	PE	Tacaimbó	0,00	12.872
174º	PE	Tacaratu	0,00	25.003
175º	PE	Vertentes	0,00	20.222
176º	PE	Angelim		10.965
177º	PE	Gravatá		82.579
178º	PE	Itambé		36.299
179º	PE	Lagoa do Itaenga		21.308
180º	PE	Paranatama		11.403
181º	PE	Terezinha		7.089
182º	PE	Toritama		43.174
183º	PE	Tracunhaém		13.643
184º	PE	Vitória de Santo Antão		136.706

Fonte: STN/ SICONFI. Elaborado pelo autor (2018)

Quando se analisa os municípios pernambucanos que mais aplicaram recursos orçamentários no custeio previdenciário em 2016, Recife aparece em primeiro lugar no Estado com um total de R\$ 409.819.237,98 em despesas previdenciárias.

É natural que por conta do enorme volume de recursos públicos vertidos pelo maior município do Estado no custeio das despesas previdenciárias haja uma distância significativa entre o desembolso da capital comparativamente aos demais municípios do Estado: Segundo os dados extraídos da STN, o volume de gastos

públicos da capital pernambucana é o equivalente à soma dos gastos dos nove municípios seguintes no ranking.

O segundo município em volume de despesas com previdência pública selecionado para a pesquisa foi Jaboatão dos Guararapes, cujo montante de gastos na função previdenciária atingiu R\$ 101.890.506,67 em 2016.

A segunda lista organizada para seleção dos municípios pesquisados foi organizada a partir do critério de gastos previdenciários *per capita*, isto é, o montante de orçamento despendido em 2016 pelos municípios com a previdência dividido pelo número de habitantes registrados no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A lista ordenada por este critério despesa previdenciária *per capita* foi a seguinte:

Tabela 12 - Municípios pernambucanos - Montante de despesas per capita com previdência no ano de 2016

(continua)

Posição	UF	Município	População	Despesa com previdência	Despesa per capita
1°	PE	Calumbi	5.741	R\$ 2.746.565,26	R\$ 478,41
2°	PE	Cumarú	12.332	R\$ 5.286.821,96	R\$ 428,71
3°	PE	Solidão	5.964	R\$ 2.476.171,32	R\$ 415,19
4°	PE	Cortês	12.581	R\$ 4.875.159,78	R\$ 387,50
5°	PE	Palmeirina	7.864	R\$ 2.937.443,32	R\$ 373,53
6°	PE	Verdejante	9.471	R\$ 3.471.237,60	R\$ 366,51
7°	PE	Ferreiros	12.008	R\$ 4.242.867,90	R\$ 353,34
8°	PE	Triunfo	15.235	R\$ 5.368.163,38	R\$ 352,36
9°	PE	Aliança	38.261	R\$ 13.372.575,66	R\$ 349,51
10°	PE	Amaraji	22.685	R\$ 7.715.610,25	R\$ 340,12
11°	PE	Mirandiba	15.185	R\$ 4.981.075,47	R\$ 328,03
12°	PE	Calçado	11.094	R\$ 3.602.710,58	R\$ 324,74
13°	PE	Macaparana	25.114	R\$ 7.661.209,98	R\$ 305,06
14°	PE	Goiana	78.940	R\$ 23.981.181,34	R\$ 303,79
15°	PE	Iguaraci	12.156	R\$ 3.492.719,72	R\$ 287,32
16°	PE	Riacho das Almas	20.286	R\$ 5.755.838,69	R\$ 283,73
17°	PE	Capoeiras	19.994	R\$ 5.604.749,61	R\$ 280,32
18°	PE	Buíque	57.120	R\$ 15.789.753,65	R\$ 276,43
19°	PE	Cedro	11.607	R\$ 3.194.727,57	R\$ 275,24
20°	PE	Panelas	26.440	R\$ 7.275.948,61	R\$ 275,19
21°	PE	Betânia	12.589	R\$ 3.452.466,00	R\$ 274,24

Tabela 12 - Municípios pernambucanos - Montante de despesas per capita com previdência no ano de 2016

(continuação)

Posição	UF	Município	População	Despesa com previdência	Despesa per capita
22°	PE	Lagoa do Ouro	12.951	R\$ 3.466.933,79	R\$ 267,70
23°	PE	Ipojuca	92.965	R\$ 24.776.875,46	R\$ 266,52
24°	PE	Tuparetama	8.159	R\$ 2.162.571,25	R\$ 265,05
25°	PE	Brejão	8.980	R\$ 2.370.650,70	R\$ 263,99
26°	PE	Vicência	32.296	R\$ 8.428.540,12	R\$ 260,98
27°	PE	Itapetim	13.708	R\$ 3.571.455,77	R\$ 260,54
28°	PE	Jupi	14.620	R\$ 3.782.938,35	R\$ 258,75
29°	PE	Recife	1.625.583	R\$ 409.819.237,98	R\$ 252,11
30°	PE	Canhotinho	24.799	R\$ 6.214.597,99	R\$ 250,60
31°	PE	Santa Terezinha	11.682	R\$ 2.907.628,97	R\$ 248,90
32°	PE	Granito	7.363	R\$ 1.825.101,09	R\$ 247,87
33°	PE	Cabo de Santo Agostinho	202.636	R\$ 49.700.683,90	R\$ 245,27
34°	PE	Custódia	36.474	R\$ 8.869.575,58	R\$ 243,18
35°	PE	Afogados da Ingazeira	36.866	R\$ 8.888.164,40	R\$ 241,09
36°	PE	Ipubi	30.091	R\$ 7.243.875,34	R\$ 240,73
37°	PE	Passira	28.935	R\$ 6.942.406,70	R\$ 239,93
38°	PE	Cabrobó	33.557	R\$ 8.032.148,62	R\$ 239,36
39°	PE	Santa Cruz da Baixa Verde	12.439	R\$ 2.929.919,01	R\$ 235,54
40°	PE	São João	22.518	R\$ 5.259.798,32	R\$ 233,58
41°	PE	Palmares	62.571	R\$ 14.544.597,11	R\$ 232,45
42°	PE	Correntes	18.033	R\$ 4.184.291,09	R\$ 232,04
43°	PE	Pombos	26.902	R\$ 6.214.471,50	R\$ 231,00
44°	PE	Ibirajuba	7.730	R\$ 1.714.734,85	R\$ 221,83
45°	PE	Altinho	22.886	R\$ 5.038.502,51	R\$ 220,16
46°	PE	São José da Coroa Grande	20.654	R\$ 4.526.648,46	R\$ 219,17
47°	PE	Quixaba	6.812	R\$ 1.482.857,04	R\$ 217,68
48°	PE	Sertânia	35.521	R\$ 7.717.024,97	R\$ 217,25
49°	PE	Orobó	23.717	R\$ 5.121.652,63	R\$ 215,95
50°	PE	Belo Jardim	75.729	R\$ 16.237.697,24	R\$ 214,42
51°	PE	Chã Grande	21.402	R\$ 4.561.926,09	R\$ 213,15
52°	PE	Moreno	61.577	R\$ 13.121.841,63	R\$ 213,10
53°	PE	Barra de Guabiraba	14.091	R\$ 2.996.926,47	R\$ 212,68
54°	PE	Terra Nova	10.313	R\$ 2.186.632,68	R\$ 212,03
55°	PE	São Vicente Ferrer	17.834	R\$ 3.749.434,60	R\$ 210,24
56°	PE	Águas Belas	42.831	R\$ 8.949.068,63	R\$ 208,94

Tabela 12 - Municípios pernambucanos - Montante de despesas per capita com previdência no ano de 2016

(continuação)

Posição	UF	Município	População	Despesa com previdência	Despesa per capita
57°	PE	Trindade	29.842	R\$ 6.223.156,38	R\$ 208,54
58°	PE	Itapissuma	26.073	R\$ 5.417.503,70	R\$ 207,78
59°	PE	Salgadinho	10.588	R\$ 2.184.607,14	R\$ 206,33
60°	PE	Escada	67.839	R\$ 13.795.567,73	R\$ 203,36
61°	PE	Itaíba	26.362	R\$ 5.358.789,76	R\$ 203,28
62°	PE	Itaquitinga	16.806	R\$ 3.391.285,94	R\$ 201,79
63°	PE	Orocó	14.623	R\$ 2.927.329,90	R\$ 200,19
64°	PE	Lagoa do Carro	17.654	R\$ 3.492.528,59	R\$ 197,83
65°	PE	Parnamirim	21.290	R\$ 4.206.026,36	R\$ 197,56
66°	PE	Salgueiro	60.117	R\$ 11.842.277,96	R\$ 196,99
67°	PE	Iati	19.056	R\$ 3.745.098,27	R\$ 196,53
68°	PE	Serra Talhada	84.970	R\$ 16.650.035,30	R\$ 195,95
69°	PE	Quipapá	25.686	R\$ 5.028.608,02	R\$ 195,77
70°	PE	Venturosa	18.067	R\$ 3.475.012,64	R\$ 192,34
71°	PE	Saloá	15.761	R\$ 3.014.301,85	R\$ 191,25
72°	PE	Timbaúba	53.328	R\$ 10.192.785,57	R\$ 191,13
73°	PE	Brejinho	7.464	R\$ 1.416.160,92	R\$ 189,73
74°	PE	Bom Conselho	47.991	R\$ 9.093.451,08	R\$ 189,48
75°	PE	São José do Belmonte	33.742	R\$ 6.242.737,88	R\$ 185,01
76°	PE	Carpina	81.884	R\$ 15.109.755,41	R\$ 184,53
77°	PE	Olinda	390.144	R\$ 71.761.797,11	R\$ 183,94
78°	PE	São José do Egito	33.537	R\$ 6.115.070,63	R\$ 182,34
79°	PE	São Lourenço da Mata	111.197	R\$ 20.192.648,40	R\$ 181,59
80°	PE	Limoeiro	56.203	R\$ 10.115.081,00	R\$ 179,97
81°	PE	Condado	26.008	R\$ 4.680.603,24	R\$ 179,97
82°	PE	Garanhuns	137.810	R\$ 24.637.434,92	R\$ 178,78
83°	PE	Exu	31.858	R\$ 5.684.951,40	R\$ 178,45
84°	PE	Buenos Aires	13.050	R\$ 2.326.719,71	R\$ 178,29
85°	PE	Bonito	38.069	R\$ 6.520.517,81	R\$ 171,28
86°	PE	Flores	22.577	R\$ 3.827.396,89	R\$ 169,53
87°	PE	Arcoverde	73.154	R\$ 12.374.902,30	R\$ 169,16
88°	PE	Tupanatinga	26.727	R\$ 4.468.316,65	R\$ 167,18
89°	PE	Igarassu	113.956	R\$ 18.951.459,82	R\$ 166,31
90°	PE	Paulista	325.590	R\$ 53.989.686,32	R\$ 165,82
91°	PE	Bodocó	37.571	R\$ 6.177.779,74	R\$ 164,43
92°	PE	Ribeirão	46.877	R\$ 7.662.483,04	R\$ 163,46

Tabela 12 - Municípios pernambucanos - Montante de despesas per capita com previdência no ano de 2016

(continuação)

Posição	UF	Município	População	Despesa com previdência	Despesa per capita
93°	PE	Lajedo	39.570	R\$ 6.348.011,86	R\$ 160,42
94°	PE	Jurema	15.229	R\$ 2.419.405,73	R\$ 158,87
95°	PE	Jataúba	16.943	R\$ 2.657.717,08	R\$ 156,86
96°	PE	Inajá	22.374	R\$ 3.459.426,16	R\$ 154,62
97°	PE	São Bento do Una	58.251	R\$ 8.701.029,01	R\$ 149,37
98°	PE	Água Preta	36.040	R\$ 5.370.045,18	R\$ 149,00
99°	PE	Serrita	19.049	R\$ 2.835.189,00	R\$ 148,84
100°	PE	Dormentes	18.510	R\$ 2.740.349,00	R\$ 148,05
101°	PE	Jaboatão dos Guararapes	691.125	R\$ 101.890.506,67	R\$ 147,43
102°	PE	Bezerros	60.469	R\$ 8.814.168,11	R\$ 145,76
103°	PE	Vertente do Lério	7.693	R\$ 1.107.584,48	R\$ 143,97
104°	PE	Bom Jardim	38.976	R\$ 5.601.171,15	R\$ 143,71
105°	PE	Jucati	11.269	R\$ 1.579.133,95	R\$ 140,13
106°	PE	Ilha de Itamaracá	25.346	R\$ 3.498.827,28	R\$ 138,04
107°	PE	Araripina	83.287	R\$ 11.325.010,26	R\$ 135,98
108°	PE	Caruaru	351.686	R\$ 47.240.514,57	R\$ 134,33
109°	PE	Floresta	32.152	R\$ 4.243.679,18	R\$ 131,99
110°	PE	Machados	15.571	R\$ 2.008.828,60	R\$ 129,01
111°	PE	João Alfredo	33.217	R\$ 4.260.760,36	R\$ 128,27
112°	PE	Caetés	28.326	R\$ 3.605.061,98	R\$ 127,27
113°	PE	São Benedito do Sul	15.497	R\$ 1.965.988,89	R\$ 126,86
114°	PE	Ibimirim	28.798	R\$ 3.649.959,87	R\$ 126,74
115°	PE	Rio Formoso	23.282	R\$ 2.923.113,62	R\$ 125,55
116°	PE	Petrolina	337.683	R\$ 42.337.305,22	R\$ 125,38
117°	PE	Santa Cruz	15.032	R\$ 1.881.016,74	R\$ 125,13
118°	PE	Algoíinha	14.431	R\$ 1.765.949,58	R\$ 122,37
119°	PE	Carnaubeira da Penha	12.706	R\$ 1.554.524,25	R\$ 122,35
120°	PE	Manari	20.681	R\$ 2.498.626,89	R\$ 120,82
121°	PE	Brejo da Madre de Deus	49.624	R\$ 5.961.226,73	R\$ 120,13
122°	PE	Ouricuri	68.236	R\$ 7.736.633,19	R\$ 113,38
123°	PE	Lagoa Grande	25.030	R\$ 2.837.154,70	R\$ 113,35
124°	PE	Casinhas	14.247	R\$ 1.521.548,45	R\$ 106,80
125°	PE	Nazaré da Mata	32.174	R\$ 3.377.769,34	R\$ 104,98
126°	PE	Joaquim Nabuco	16.004	R\$ 1.628.363,10	R\$ 101,75
127°	PE	Feira Nova	21.836	R\$ 2.072.124,99	R\$ 94,89
128°	PE	Moreilândia	11.240	R\$ 1.037.453,54	R\$ 92,30

Tabela 12 - Municípios pernambucanos - Montante de despesas per capita com previdência no ano de 2016

(continuação)

Posição	UF	Município	População	Despesa com previdência	Despesa per capita
129°	PE	Carnaíba	19.380	R\$ 1.714.715,17	R\$ 88,48
130°	PE	Primavera	14.657	R\$ 1.285.588,59	R\$ 87,71
131°	PE	Santa Filomena	14.265	R\$ 1.158.919,15	R\$ 81,24
132°	PE	Taquaritinga do Norte	27.981	R\$ 2.156.228,81	R\$ 77,06
133°	PE	Agrestina	24.454	R\$ 1.862.982,79	R\$ 76,18
134°	PE	Ingazeira	4.549	R\$ 344.136,25	R\$ 75,65
135°	PE	Frei Miguelinho	15.234	R\$ 1.108.991,41	R\$ 72,80
136°	PE	Pesqueira	66.524	R\$ 4.824.429,19	R\$ 72,52
137°	PE	Santa Maria do Cambucá	13.921	R\$ 948.474,93	R\$ 68,13
138°	PE	Sirinhaém	44.734	R\$ 2.873.037,13	R\$ 64,22
139°	PE	Glória do Goitá	30.324	R\$ 1.884.667,42	R\$ 62,15
140°	PE	Afrânio	19.225	R\$ 1.180.892,71	R\$ 61,42
141°	PE	Itacuruba	4.807	R\$ 268.314,80	R\$ 55,82
142°	PE	Chã de Alegria	13.302	R\$ 651.352,15	R\$ 48,97
143°	PE	Santa Cruz do Capibaribe	103.660	R\$ 4.971.723,13	R\$ 47,96
144°	PE	Cachoeirinha	20.082	R\$ 947.631,70	R\$ 47,19
145°	PE	Gameleira	30.426	R\$ 1.296.978,25	R\$ 42,63
146°	PE	Araçoiaba	20.046	R\$ 808.622,12	R\$ 40,34
147°	PE	Tamandaré	22.850	R\$ 916.017,96	R\$ 40,09
148°	PE	Maraial	11.570	R\$ 389.564,16	R\$ 33,67
149°	PE	Sanharó	25.521	R\$ 797.639,39	R\$ 31,25
150°	PE	Lagoa dos Gatos	16.190	R\$ 426.915,77	R\$ 26,37
51°	PE	Petrolândia	35.731	R\$ 889.525,51	R\$ 24,90
152°	PE	Camutanga	8.472	R\$ 197.012,70	R\$ 23,25
153°	PE	Camocim de São Félix	18.440	R\$ 269.786,15	R\$ 14,63
154°	PE	Catende	41.865	R\$ 391.445,66	R\$ 9,35
155°	PE	São Caitano	36.895	R\$ 312.666,56	R\$ 8,47
156°	PE	Paudalho	55.493	R\$ 461.450,53	R\$ 8,32
157°	PE	Xexéu	14.618	R\$ 60.838,05	R\$ 4,16
158°	PE	Abreu e Lima	98.990	R\$ 162.656,93	R\$ 1,64
159°	PE	Barreiros	42.331	R\$ -	R\$ -
160°	PE	Belém de Maria	11.941	R\$ -	R\$ -
161°	PE	Belém de São Francisco	20.672	R\$ -	R\$ -
162°	PE	Camaragibe	155.228	R\$ -	R\$ -

Tabela 12 - Municípios pernambucanos - Montante de despesas per capita com previdência no ano de 2016

(conclusão)

Posição	UF	Município	População	Despesa com previdência	Despesa per capita
163°	PE	Cupira	23.909	R\$ -	R\$ -
164°	PE	Jaqueira	11.649	R\$ -	R\$ -
165°	PE	Jatobá	14.646	R\$ -	R\$ -
166°	PE	Pedra	22.455	R\$ -	R\$ -
167°	PE	Poção	11.266	R\$ -	R\$ -
168°	PE	Sairé	10.247	R\$ -	R\$ -
169°	PE	Santa Maria da Boa Vista	41.475	R\$ -	R\$ -
170°	PE	São Joaquim do Monte	21.215	R\$ -	R\$ -
171°	PE	Surubim	63.780	R\$ -	R\$ -
172°	PE	Tabira	28.132	R\$ -	R\$ -
173°	PE	Tacaimbó	12.872	R\$ -	R\$ -
174°	PE	Tacaratu	25.003	R\$ -	R\$ -
175°	PE	Vertentes	20.222	R\$ -	R\$ -
176°	PE	Angelim	10.965		
177°	PE	Gravatá	82.579		
178°	PE	Itambé	36.299		
179°	PE	Lagoa do Itaenga	21.308		
180°	PE	Paranatama	11.403		
181°	PE	Terezinha	7.089		
182°	PE	Toritama	43.174		
183°	PE	Tracunhaém	13.643		
184°	PE	Vitória de Santo Antão	136.706		

Fonte: STN/ SICONFI. Elaborado pelo autor (2018)

Por este critério, a primeira cidade selecionada para os estudos foi Calumbi, município pernambucano que mais gastou com previdência proporcionalmente ao número de habitantes, com uma despesa previdenciária *per capita* de R\$ 478,41 por habitante no ano de 2016.

O município seguinte na lista selecionado para estudo foi Cumaru, com despesas previdenciárias *per capita* da ordem de R\$ 428,71 por habitante no ano de 2016.

Os dados utilizados para a pesquisa foram:

- i. Despesas orçamentárias liquidadas na função previdência;

- ii. Despesas orçamentárias liquidadas na função administração;
- iii. Despesas orçamentárias liquidadas na função educação;
- iv. Resultados atuariais dos RPPS;
- v. Valor Atual dos Benefícios Futuros concedidos (VABFc);
- vi. Valor Atual dos Benefícios Futuros a conceder (VABFac);
- vii. Valor Atual dos Salários Futuros (VACF);
- viii. Valor das Folhas de Pagamento dos Servidores Ativos e Inativos;
- ix. Quantidade de servidores ativos e inativos;
- x. Receitas de transferências orçamentárias recebidas do Fundeb;
- xi. Valores gastos com pagamento de professores da rede pública de ensino no município;
- xii. Valor médio dos salários pagos a servidores públicos estatutários municipais;
- xiii. Valor médio dos salários pagos a professores públicos estatutários municipais e;
- xiv. Valor médio dos benefícios previdenciários pago a servidores inativos.

As despesas liquidadas contabilizadas nas funções Administração, Educação e Previdência foram coletadas no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) e do Sistema de Coleta de Dados Contábeis (SISTN) de estados, municípios e Distrito Federal da Secretaria do Tesouro Nacional, no documento Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO). Estas informações foram utilizadas para quantificar a evolução dos gastos dos municípios pesquisados nas rubricas em questão.

As informações sobre receitas orçamentárias recebidas a título de Transferências de Recursos do Fundeb e Complementação ao Fundeb, além das informações de despesas educacionais e pagamento de salários ao magistério da rede pública com recursos do Fundeb foram coletadas no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) disponível no sítio eletrônico do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) vinculado ao Ministério da Educação (MEC) e utilizadas para quantificar a evolução dos gastos dos municípios pesquisados nas rubricas em questão.

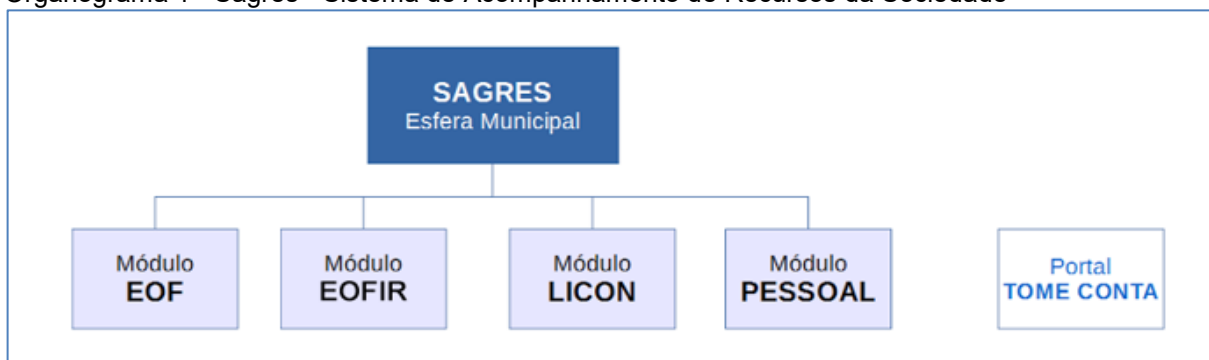
As variáveis atuariais utilizadas - Resultado Atuarial, Valor Atual dos Benefícios Futuros (VABF) concedidos e a conceder, além do Perfil da População Coberta de Servidores - foram obtidos por meio dos Demonstrativos de Resultados e Avaliação Atuarial (DRAA) dos municípios analisados.

Estas informações serviram para avaliar a evolução dos gastos previdenciários, identificar os principais fatores demográficos e administrativos atuantes sobre os resultados atuariais, além de se apurar o quantitativo de servidores em atividade e aposentados, na administração geral e na educação do município.

Outra importante variável utilizada para investigar se e como a utilização do FUNDEB como instrumento de incremento salarial dos professores tem agravado o déficit previdenciário nos municípios pernambucanos foi a folha de pagamento dos servidores ativos e inativos, cujos dados foram coletados no sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

Através do Sistema de Acompanhamento de Recursos da Sociedade (SAGRES) e suas diversas interfaces por meio de módulos específicos, são realizadas coletas mensais de dados das administrações públicas estadual e municipais sobre Execução Orçamentária e Financeira e Registro Contábil, Licitações e Contratos e Pessoal.

Organograma 1 - Sagres - Sistema de Acompanhamento de Recursos da Sociedade



Fonte: TCE-PE. Elaborado pelo autor (2018)

As folhas de pagamento disponíveis nos módulos Pessoal e no portal Tome Conta do Sagres/TCE-PE permitiram a tabulação do quantitativo de servidores ativos e inativos por cargos, além de demonstrar quantos eram os profissionais em atividade ano a ano, quantos eram professores neste universo de servidores estatutários e o número de aposentados e pensionistas, também ano a ano.

Ainda foi possível levantar nestes documentos o valor médio das remunerações dos servidores ativos, por cargos, com enfoque na apuração dos valores pagos aos professores da rede pública e o valor médio dos benefícios previdenciários, permitindo traçar uma trajetória de comparação entre a evolução das folhas de pagamento dos servidores ativos da educação, o total pago em benefícios previdenciários e os pedidos de aposentadorias.

Uma vez de posse destes dados das folhas de pagamento, confrontamos estas informações com o perfil da população coberta declarado no DRRA dos municípios a fim de avaliar o grau de conformidade das informações prestadas aos diversos órgãos de supervisão dos RPPS (TCE-PE e Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda).

O quadro 1 apresenta uma síntese das variáveis utilizadas neste estudo, bem como suas fontes:

Quadro 1 - Resumo descritivo das variáveis utilizadas e fontes de informação

(continua)

Variável	Fonte
Despesas orçamentárias liquidadas: função previdência	STN/SICONFI STN/SISTN
Despesas orçamentárias liquidadas: função administração	STN/SICONFI STN/SISTN
Despesas orçamentárias liquidadas: função educação	STN/SICONFI STN/SISTN
Receitas Orçamentárias recebidas – Transferências do Fundeb	MEC/FNDE/SIOPE
Receitas Orçamentárias recebidas – Complementação do Fundeb	MEC/FNDE/SIOPE
Folha de Pagamento dos profissionais do magistério	MEC/FNDE/SIOPE
Folha de Pagamento dos Servidores Estatutários Ativos	TCE-PE: TOME CONTA/SAGRES
Folha de Pagamento dos Servidores Estatutários Inativos	TCE-PE: TOME CONTA/SAGRES
Valor médio dos salários dos servidores estatutários ativos	TCE-PE: TOME CONTA/SAGRES MFAZENDA/SPREV: DRAA
Valor médio dos benefícios dos servidores estatutários inativos.	TCE-PE: TOME CONTA/SAGRES MFAZENDA/SPREV: DRAA
Resultados atuariais dos RPPS	MFAZENDA/SPREV: DRAA

Quadro 1 - Resumo descritivo das variáveis utilizadas e fontes de informação	
(conclusão)	
Variável	Fonte
Valor Atual dos Benefícios Futuros (VABFac) - a conceder	MFAZENDA/SPREV: DRAA
Valor Atual dos Benefícios Futuros (VABFc) - concedidos	MFAZENDA/SPREV: DRAA
Quadro de servidores ativos	TCE-PE: TOME CONTA/SAGRES
Quadro de servidores inativos	TCE-PE: TOME CONTA/SAGRES

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

Para calcular as interconexões entre o FUNDEB enquanto ferramenta remuneratória e a sustentabilidade financeira e atuarial da previdência municipal, procedemos ao cálculo do coeficiente de correlação de Pearson entre as variáveis, que pode ser obtido com a seguinte expressão:

$$r = \frac{\sum x.y - n.\bar{X}.\bar{Y}}{\sqrt{(\sum x^2 - n\bar{X}^2)(\sum y^2 - n\bar{Y}^2)}} \quad (1)$$

Segundo Figueiredo Filho (2010 apud MOORE, 2007, grifo nosso), “**a correlação mensura a direção e o grau da relação linear entre duas variáveis quantitativas**”, sendo considerada uma medida de associação linear entre variáveis.

O grau de correlação entre duas ou mais variáveis pode ser calculado por meio do coeficiente de correlação Pearson, simbolizado pela letra (r), varia de -1 a 1 e enquanto o seu sinal indica se a correlação é positiva ou negativa, ou seja, se o relacionamento das variáveis apresenta a mesma direção ou sentidos opostos, conforme aponta Figueiredo Filho (2010)

O valor sugere a força da relação entre as variáveis. Uma correlação perfeita (-1 ou 1) indica que o escore de uma variável pode ser determinado exatamente ao se saber o escore da outra. No outro oposto, uma correlação de valor zero indica que não há relação linear entre as variáveis

Ainda segundo Figueiredo Filho (2010), o coeficiente de correlação de Pearson não diferencia entre variáveis independentes e variáveis dependentes, não

se aplicando para distinguir relações de causalidade entre variáveis. Ela serve primordialmente para apontar semelhanças entre a distribuição dos escores das variáveis.

Além da apuração do coeficiente R, uma medida necessária para se interpretar corretamente a correlação entre variáveis é a análise gráfica dos resultados obtidos.

Consoante os ensinamentos de Figueiredo Filho (2010), o coeficiente de correlação de Pearson (R), por ser fortemente influenciado pela média da distribuição dos valores, requer como um dos pressupostos uma distribuição normal dos valores avaliados, sem a influência de variáveis destoantes da média observada, os pontos fora-da-curva ou *outliers*.

Ao se proceder a uma análise gráfica através de histogramas, o pesquisador pode observar em que medida a distribuição dos seus dados se aproxima da curva normal e complementar, portanto, a interpretação do coeficiente de Pearson.

De forma complementar, procedemos ao cálculo do coeficiente de determinação, representado pela letra R^2 , que vem a ser uma medida de ajustamento de um modelo estatístico linear generalizado, como a regressão linear, em relação aos valores observados.¹³

O R^2 , que também varia entre 0 e 1, indica, em percentagem, o quanto o modelo consegue explicar os valores observados ou ainda quanto do movimento de uma variável consegue ser explicada pela outra variável presente no modelo. Quanto maior o R^2 , mais explicativo é modelo, melhor ele se ajusta à amostra,

A elaboração dessa análise foi obtida utilizando a ferramenta de Análise de Dados do software Microsoft Excel.

Os resultados estão apresentados nas seções seguintes.

¹³ O coeficiente de determinação, também chamado de R^2 , é uma medida de ajustamento de um modelo estatístico comumente utilizado para avaliar a qualidade e indicar quanto o modelo foi capaz de explicar os dados coletados, para o conjunto de municípios pesquisados O R^2 varia entre 0 e 1, indicando, em percentagem, o quanto o modelo consegue explicar os valores observados. Quanto maior o R^2 , mais explicativo é modelo, melhor ele se ajusta à amostra. Fonte: Wikipedia.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1 CENÁRIO DA PESQUISA

4.1.1 O perfil administrativo dos servidores públicos municipais

A coleta de dados sobre o perfil administrativo do quadro de servidores dos municípios foi feita por meio do sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, módulo Tome Conta, cuja alimentação anual é feita pela própria administração municipal através do Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade Sagres.

Em virtude a implantação do sistema Sagres em Pernambuco ter sido feita a partir do segundo semestre de 2011, os dados extraídos deste portal estão disponíveis a partir do ano-calendário de 2012 e, em alguns casos, somente até o ano-calendário de 2015.

Para preencher as lacunas temporais presentes no Portal Tome Contas do TCE-PE, extraímos dados nos Demonstrativos de Resultado e Avaliação Atuarial (DRAA) disponíveis para consulta no sítio eletrônico da Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda.

Outra observação importante é que à medida que o sistema foi sendo paulatinamente implantado nas administrações municipais, o nível de detalhamento e especificação das informações foi sendo aprimorado, de modo que, em algumas oportunidades, uma informação pode estar consolidada junto com outras em um determinado exercício e ser detalhada separadamente em exercícios seguintes.

4.1.1.1 Recife

Segundo o TCE-PE, o quadro de servidores da Prefeitura do Município de Recife apresentou o seguinte perfil administrativo durante os anos de 2012 a 2015:

Tabela 13 - Recife-PE - Quadro de servidores públicos

Tipo de vínculo	Ano 2012		Ano 2013		Ano 2014		Ano 2015	
	Quantidade	Em %	Quantidade	Em %	Quantidade	Em %	Quantidade	Em %
À disposição para o órgão	0	0%	193	0%	274	1%	218	0%
Cargo comissionado (tipo i)	128	0%	451	1%	438	1%	476	1%
Contratação por excepcional interesse público	1225	4%	1131	3%	1489	4%	2594	6%
Efetivo	21148	63%	21415	49%	21124	50%	20755	47%
Emprego público	3456	10%	11935	27%	10525	25%	11023	25%
Inativo	5675	17%	5843	13%	6116	14%	6397	15%
Pensionista especial	0	0%	183	0%	180	0%	175	0%
Pensionista previdenciário	2168	6%	2281	5%	2373	6%	2451	6%
Total	33800	100%	43432	100%	42519	100%	44089	100%

Fonte: TCE-PE. Sistema Sagres/Tome Conta. Elaborado pelo autor (2018)

Em termos relativos, o número de servidores efetivos ou estatutário é o mais representativo da administração pública do Recife, com um percentual de 47% no ano de 2015, último ano disponível no Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade (SAGRES)¹⁴, cujos dados podem ser acessos no portal Tome Conta¹⁵ do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

Os dados coletados mostram ainda que os professores são isoladamente o cargo público com maior representatividade no universo total de funcionários públicos municipais, independente do tipo de vínculo, com participação relativamente estável ao redor de 23%:

¹⁴ O Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade - SAGRES é um aplicativo adotado por diversos Tribunais de Contas do país, com implementação pelo TCE-PE a partir de 2011, cujo objetivo é dar celeridade ao envio de informações obrigatórias ao TCE por meio digital, contribuir para o aperfeiçoamento do controle interno, auxiliar o controle externo e o controle social, além de dar maior transparência à gestão dos recursos públicos. Por intermédio de seus módulos, realiza coleta mensal de dados informatizados sobre: Execução Orçamentária e Financeira e Registro Contábil, Licitações e Contratos e Pessoal.

¹⁵ O Portal Tome Conta TCE-PE pode ser acessado no endereço eletrônico <http://sistemas.tce.pe.gov.br/tomeconta/Municipio!principal>

Tabela 14 - Recife-PE - Quadro de servidores públicos - Professores efetivos versus demais cargos

Tipo de vínculo	Ano 2012		Ano 2013		Ano 2014		Ano 2015	
	Quantidade	Em %	Quantidade	Em %	Quantidade	Em %	Quantidade	Em %
Demais cargos - geral	25151	74%	34487	79%	33383	79%	33879	77%
Professores efetivos	8649	26%	8945	21%	9136	21%	10210	23%
Total	33800	100%	43432	100%	42519	100%	44089	100%

Fonte: TCE-PE. Sistema Sagres/Tome Conta. Elaborado pelo autor (2018)

Uma amostra dos cargos mais representativos da administração pública de Recife no ano de 2015, onde foram listados apenas aqueles cuja quantidade supera em termos de participação relativa o índice de 1% do total de funcionários, traz o cargo de professor na modalidade “Professor – nível 1” como mais bem representado, com 16,27%. Outras modalidades de classificação do cargo de professor como “Professor – nível 2” e “Professor – 145h CTD” também aparecem na lista de cargos com maior representatividade na administração pública:

Quadro 2 - Recife/PE - Quadro de servidores - Cargos públicos mais representativos

Cargo	Quantidade	% Total
PROFESSOR I	7.169	16,27%
SERV.S/VINCULO EMPREGATICIO	2.398	5,44%
AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE	2.087	4,74%
SERV DE ORGAO MUNICIPALIZ RPPS	1.899	4,31%
PROFESSOR II	1.882	4,27%
PENSAO PREVIDENCIARIA	1.644	3,73%
Cargo	Quantidade	% Total
MEDICO	1.502	3,41%
SERVIDOR COMISSONADO	1.461	3,32%
AGENTE ADMINISTRATIVO	1.448	3,29%
AGENTE DE SERVICOS GERAIS	1.417	3,22%
AGENTE DE SEGURANCA MUNICIPAL	1.286	2,92%
AUXILIAR DE ENFERMAGEM	1.257	2,85%
PROFESSOR 145H (CTD)	1.108	2,51%
SERV DA INDIRETA DE RGPS	935	2,12%
AGENTE SAU AMB E COMB ÀS ENDEM	933	2,12%
ENFERMEIRO	830	1,88%
AUXILIAR DESENVOLVIM INFANTIL	759	1,72%
TECNICO DE ENFERMAGEM	637	1,45%
AGENTE DE ADMINISTRACAO GERAL	537	1,22%

Fonte: TCE/PE – Sistema Sagres/Tome Conta. Elaboração pelo autor (2018)

No que tange especificamente ao universo de servidores públicos efetivos ou estatutários, público-alvo dessa pesquisa, o cargo com maior representatividade – em termos absolutos e relativos – é o cargo de professor, cuja quantidade já representa praticamente metade de todo o quantitativo de servidores efetivos do município, com participação relativa e absoluta crescente no rol pesquisado:

Tabela 15 - Recife/PE - Quadro de servidores públicos - Professores efetivos versus demais cargos efetivos

Tipo de vínculo	Ano 2012		Ano 2013		Ano 2014		Ano 2015	
	Quantidade	Em %	Quantidade	Em %	Quantidade	Em %	Quantidade	Em %
Demais cargos efetivos	12499	59%	12470	58%	11988	57%	10545	51%
Professores efetivos	8649	41%	8945	42%	9136	43%	10210	49%
Total	21148	100%	21415	100%	21124	100%	20755	100%

Fonte: TCE/PE – Sistema Sagres/Tome Conta. Elaborado pelo autor (2018)

Este é o ponto que merece maior atenção quanto ao perfil da administração pública do Município de Recife: ao passo em que a participação relativa do cargo de professores da rede pública vem se mantendo relativamente estável no quantitativo total de funcionários públicos (com 23% de participação em 2015), dentro do universo de servidores públicos efetivos a tendência é de maior presença do cargo de professor no quantitativo total, saindo de 41% em 2012 para 49% em 2015, um incremento de 8 pontos percentuais ou de 18,04% no total de professores efetivos contratados.

Em relação aos servidores inativos, a identificação da lotação de origem dos cargos apresenta o professor efetivo como a categoria com o maior número de aposentados, em torno de 37% do total de servidores efetivos aposentados.

Tabela 16 - Recife-PE-Servidores inativos por lotação de origem

Inativos - origem	Ano 2012		Ano 2013		Ano 2014		Ano 2015	
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%
Demais cargos - geral	3681	65%	3770	65%	3896	64%	4043	63%
Professores	1994	35%	2073	35%	2220	36%	2354	37%
Total	5675	100%	5843	100%	6116	100%	6397	100%

Fonte: TCE/PE – Sistema Sagres/Tome Conta. Elaborado pelo autor (2018)

4.1.1.2 Jaboatão dos Guararapes

Segundo o TCE-PE, o quadro de servidores da Prefeitura do Município de Jaboatão dos Guararapes-PE apresentou o seguinte perfil administrativo durante os anos de 2012 a 2015:

Tabela 17 - Jaboatão dos Guararapes-PE - Quadro de servidores públicos

Tipo de vínculo	Ano 2012		Ano 2013		Ano 2014		Ano 2015		Média
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade
À disposição para o órgão	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0
Cargo comissionado	4345	16%	2354	14%	2141	13%	2157	14%	14%
Contratação por excepcional interesse público	6503	24%	4848	30%	5551	34%	4675	29%	29%
Efetivo	13326	50%	6547	40%	6332	38%	6565	41%	42%
Emprego público	271	1%	0	0%	2	0%	2	0%	0%
Inativo	1642	6%	1688	10%	1944	12%	2077	13%	10%
Eletivo	68	0%	29	0%	27	0%	27	0%	0%
Pensionista especial	0	0%	0	0%	5	0%	0	0%	0%
Pensionista previdenciário	417	2%	818	5%	453	3%	466	3%	3%
Total	26572	100%	16284	100%	16455	100%	15969	100%	

Fonte: TCE/PE Sistema Sagres/Portal Tome Conta. Elaborado pelo autor (2018)

Em termos relativos, o número de servidores efetivos é o mais representativo da administração pública de Jaboatão dos Guararapes, com um percentual médio de 42% do total de servidores efetivos.

Os dados coletados mostram ainda que, independente da forma de ingresso na administração pública, os professores também são os ocupantes de cargo público com maior representatividade, com uma participação média de 13% em toda a força de trabalho da prefeitura:

Tabela 18 - Jaboatão dos Guararapes-PE - Quadro de servidores públicos - Professores efetivos versus demais cargos

Tipo de vínculo	Ano 2012		Ano 2013		Ano 2014		Ano 2015		Média
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	%
Demais cargos- geral	24221	91%	13885	85%	14098	86%	13712	85%	87%
Professores efetivos	2351	9%	2399	15%	2357	14%	2257	15%	13%
Total	26572	100%	16284	100%	16455	100%	15969	100%	

Fonte: TCE/PE – Sistema Sagres/Portal Tome Conta. Elaborado pelo autor (2018)

Uma amostra dos cargos mais representativos da administração pública de Jaboatão dos Guararapes no ano de 2015, onde foram listados apenas aqueles cuja quantidade supera em termos de participação relativa o índice de 1% do total de funcionários, traz o cargo de professor, em suas diversas classificações/nomenclaturas internas, como o mais bem representado, com um total de 15,03% do total de servidores:

Quadro 3 - Jaboatão dos Guararapes-PE - Quadro de servidores -Cargos mais representativos

Cargo	Quantidade	% Total
PROFESSOR I - EIP	1.080	7,52%
AGENTE COMUNITARIO DE SAUDE I	806	5,61%
PROFESSOR II - EIP	614	4,28%
ASSIST DE SUP A GESTAO I	387	2,70%
SERVIÇOS GERAIS - EIP	370	2,58%
AG DE COMBATE AS ENDEMIAS I	312	2,17%
CHEFE DE NUCLEO	311	2,17%
ANALISTA EM SAUDE I	308	2,15%
PROFESSOR 1 CLASSE-III 3E	287	2,00%
AUXILIAR DE SUP A GESTAO I	272	1,89%
COORDENADOR	260	1,81%
PROFESSOR 1 CLASSE-I 1A	249	1,73%
MEDICO I	238	1,66%
ASSISTENTE TECNICO 1	226	1,57%
PROFESSOR 2 CLASSE-I 1A	214	1,49%
APOIO ADMINISTRATIVO - EIP	202	1,41%
ASSISTENTE EM SAUDE I	187	1,30%
GUARDA MUNICIPAL II	182	1,27%
PROFESSOR 1 CLASSE-III 6L	164	1,14%
PROFESSOR 1 CLASSE-III 7N	164	1,14%
ASSISTENTE 4	161	1,12%
GUARDA MUNICIPAL	155	1,08%

Fonte: TCE/PE – Sistema Sagres/Portal Tome Conta. Elaborado pelo autor (2018)

No que tange especificamente ao universo de servidores públicos efetivos ou estatutários, público-alvo dessa pesquisa, o cargo de professor também é o cargo com maior representatividade – em termos absolutos e relativos. No levantamento feito, os docentes já representam um terço de todo o quantitativo de servidores efetivos do município:

Tabela 19 - Jaboatão dos Guararapes-PE - Quadro de servidores públicos - Professores efetivos versus demais cargos efetivos

Tipo de vínculo	Ano 2012		Ano 2013		Ano 2014		Ano 2015		Média
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	%
Demais cargos efetivos	10975	82%	4148	63%	3975	63%	4308	66%	69%
Professores efetivos	2351	18%	2399	37%	2357	37%	2257	34%	31%
Total	13326	100%	6547	100%	6332	100%	6565	100%	

Fonte: TCE/PE – Sistema Sagres/ Portal Tome Conta. Elaborado pelo autor (2018)

Em relação aos servidores inativos, a identificação da lotação de origem dos cargos apresenta o professor efetivo como a categoria com o maior número de aposentados, em torno de 44% do total de servidores estatutários inativos:

Tabela 20 - Jaboatão dos Guararapes-PE - Servidores inativos por origem de lotação

Inativos - origem	Ano 2012		Ano 2013		Ano 2014		Ano 2015		Média
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	%
Demais cargos - geral	949	58%	963	57%	1100	57%	1158	56%	57%
Professores	693	42%	725	43%	844	43%	919	44%	43%
Total	1642		1688		1944		2077		

Fonte: TCE/PE – Sistema Sagres/Tome Conta. Elaborado pelo autor (2018)

4.1.1.3 Calumbi

Consoante dados do TCE-PE (2017), o quadro de servidores da Prefeitura do Município de Calumbi apresentou o seguinte perfil administrativo durante os anos de 2012 a 2015:

Tabela 21 - Calumbi-PE - Quadro de servidores públicos

(continua)

Tipo de vínculo	Ano 2012		Ano 2013		Ano 2014		Ano 2015		Média
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	%
À disposição para o órgão		0%		0%		0%		0%	0%
Cargo comissionado	99	20%	72	15%	76	16%	72	14%	16%
Contratação por excepcional interesse público	18	4%	40	8%	33	7%	35	7%	6%

Tabela 21 - Calumbi-PE - Quadro de servidores públicos

(conclusão)

Tipo de vínculo	Ano 2012		Ano 2013		Ano 2014		Ano 2015		Média
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	%
Efetivo	261	53%	262	54%	263	55%	277	53%	54%
Emprego público		0%		0%		0%		0%	0%
Inativo	82	16%	81	17%	78	16%	107	20%	17%
Eletivo	19	4%	12	2%	11	2%		0%	2%
Pensionista especial		0%		0%		0%	11	2%	1%
Pensionista previdenciário	18	4%	19	4%	20	4%	20	4%	4%
Total	497	100%	486	100%	481	100%	522	100%	

Fonte: TCE/PE – Sistema Sagres/ Portal Tome Conta. Elaborado pelo autor (2018)

A decomposição do quadro de funcionários públicos contratados pela Prefeitura do Município de Calumbi aponta para uma maior participação dos servidores contratados sob o regime estatutário (efetivos), com este tipo de regime representando 54% da força de trabalho da prefeitura municipal (TCE, 2017).

Os dados coletados mostram ainda que os professores são o cargo público com maior representatividade no universo de funcionários públicos municipais, independente do tipo de vínculo, com participação média de 19% da força de trabalho estatal:

Tabela 22 - Calumbi-PE - Quadro de servidores públicos - Professores efetivos versus demais cargos

Tipo de vínculo	Ano 2012		Ano 2013		Ano 2014		Ano 2015		Média
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	%
Demais cargos-geral	393	79%	397	82%	394	82%	429	82%	81%
Professores efetivos	104	21%	89	18%	87	18%	93	18%	19%
Total	497	100%	486	100%	481	100%	522	100%	

Fonte: TCE/PE – Sistema Sagres/Portal Tome Conta. Elaborado pelo autor (2018)

Uma amostra dos cargos mais representativos do município de Calumbi-PE no ano de 2015, onde foram listados apenas aqueles cuja quantidade supera em termos de participação relativa o índice de 1% do total de funcionários, traz o cargo

de professor, em suas diversas classificações/nomenclaturas internas, como o mais bem representado, com um total de 17,82% do total de servidores:

Quadro 4 - Calumbi-PE - Quadro de servidores-Cargos mais representativos

Cargo	Ativos	% Total
Auxiliar de serviços gerais	120	22,99%
Professor (a) i	62	11,88%
Agente administrativo I	29	5,56%
Inativo	29	5,56%
Professor (a)	23	4,41%
Diretor de departamento	20	3,83%
Pensionista	19	3,64%
Agente administrativo II	18	3,45%
Assistente de secretaria	16	3,07%
Agente de saúde	12	2,30%
Chefe de divisão	9	1,72%
Odontólogo	9	1,72%
Vereador	9	1,72%
Professor (a) II	8	1,53%
Motorista I	7	1,34%
Técnico em enfermagem	7	1,34%
Agente administrativo	6	1,15%

Fonte: TCE/PE – Sistema Sagres/Tome Conta. Elaborado pelo autor (2018)

No que tange especificamente ao universo de servidores públicos estatutários), público-alvo da presente pesquisa, em linha com o observado nos demais municípios trabalhados, o cargo com maior representatividade administrativa – tanto em termos absolutos quanto em termos relativos – é o cargo de professor, cuja quantidade já representa um terço de todo o quantitativo de servidores efetivos do município:

Tabela 23 - Calumbi-PE - Quadro de servidores públicos -Professores efetivos versus demais cargos efetivos

Tipo de vínculo	Ano 2012		Ano 2013		Ano 2014		Ano 2015		Média
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	%
Demais cargos efetivos	157	60%	173	66%	176	67%	184	66%	65%
Professores efetivos	104	40%	89	34%	87	33%	93	34%	35%
Total	261	100%	262	100%	263	100%	277	100%	

Fonte: TCE/PE – Sistema Sagres/Portal Tome Conta. Elaboração própria (2018)

Em relação aos servidores inativos, a identificação da lotação de origem dos cargos apresenta o professor efetivo como a categoria com o maior número de aposentados, em torno de 23% do total de servidores estatutários inativos:

Tabela 24 - Calumbi-PE - Servidores inativos por origem de lotação

Inativos - origem	Ano 2012		Ano 2013		Ano 2014		Ano 2015		Média
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	%
Demais cargos-geral	66	80%	65	80%	62	79%	82	77%	79%
Professores	16	20%	16	20%	16	21%	25	23%	21%
Total	82		81		78		107		

Fonte: TCE/PE – Sistema Sagres/Tome Conta. Elaborado pelo autor (2018)

4.1.1.4 Cumaru

Consoante dados do TCE-PE (2017), o quadro de servidores da Prefeitura do Município de Cumaru apresentou o seguinte perfil administrativo durante os anos de 2012 a 2015:

Tabela 25 -Cumaru-PE - Quadro de servidores públicos

Tipo de vínculo	Ano 2012		Ano 2013		Ano 2014		Ano 2015		Média
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	%
À disposição para o órgão		0%		0%		0%		0%	0%
Cargo comissionado	160	14%	140	12%	131	12%	138	13%	13%
Contratação por excepcional interesse público	249	22%	244	21%	225	21%	236	21%	21%
Efetivo	511	45%	514	45%	488	45%	477	43%	45%
Emprego público		0%		0%		0%		0%	0%
Inativo	187	16%	208	18%	215	20%	215	19%	18%
Eletivo	11	1%	15	1%	13	1%	19	2%	1%
Pensionista especial		0%		0%		0%		0%	0%
Pensionista previdenciário	18	2%	17	1%	19	2%	18	2%	2%
Total	1136	100%	1138	100%	1091	100%	1103	100%	

Fonte: TCE/PE – Sistema Sagres/Portal Tome Conta. Elaborado pelo autor (2018)

A decomposição do quadro de funcionários públicos da Prefeitura de Cumaru aponta para uma preponderância dos servidores em regime estatutário (efetivos), com representatividade ao redor de 45% da força de trabalho estatal, conforme TCE (2017).

Os dados coletados mostram ainda que os professores são o cargo público com maior representatividade no universo total de funcionários públicos municipais, independente do tipo de vínculo, com participação média relativamente estável, de 24% da força de trabalho estatal:

Tabela 26 - Cumaru-PE - Quadro de servidores públicos - Professores efetivos versus demais cargos

Tipo de vínculo	Ano 2012		Ano 2013		Ano 2014		Ano 2015		Média
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	%
Demais cargos-geral	897	79%	849	75%	808	74%	825	75%	76%
Professores efetivos	239	21%	289	25%	283	26%	278	25%	24%
Total	1136	100%	1138	100%	1091	100%	1103	100%	

Fonte: TCE/PE – Sistema Sagres/Portal Tome Conta. Elaborado pelo autor (2018)

Uma amostra dos cargos mais representativos do município de Cumaru no ano de 2015, onde foram listados apenas aqueles cuja quantidade supera em termos de participação relativa o índice de 1% do total de funcionários, traz o cargo de professor, em suas diversas classificações/nomenclaturas internas, excluindo aqueles professores sob regime de contrato de trabalho temporário, como o mais bem representado, com um total de 17,57% do total de servidores:

Quadro 5 - Cumaru-PE - Quadro de servidores - Cargos mais representativos

Cargo	Ativos	% Total
SEC.DE GABINETE CC-5	63	6,59%
MOTORISTA	54	5,65%
AGENTE COMUNITARIO DE SAUDE	45	4,71%
PROFESSOR(A) III-C	45	4,71%
PROFESSOR(A) III-B	29	3,03%
PROFESSOR(A) III-E	23	2,41%
PROFESSOR (A) III-INICIAL	22	2,30%
PROFESSOR(A) II-Inicia CONTRATO	22	2,30%
ZEL.ESCOLAR-SA1-IA	22	2,30%
AUXILIAR SERV.EDUC.N-1	20	2,09%
PROFESSOR(A) I-Inicial CONTRATO	20	2,09%
PENSIONISTA	18	1,88%
ZEL.ESCOLAR-SA1-IB	16	1,67%
PROFESSOR(A) II-C	15	1,57%
TECNICO DE ENFERMAGEM	15	1,57%
AUX.ENFERMAGEM	14	1,46%
PROFESSOR(A) II-B	14	1,46%
ENC.SERV.GERAIS 2-A	13	1,36%
OPERADOR DE DESSALINIZADOR N-1	12	1,26%
PROFESSOR(A) II-E	12	1,26%
COORD. A. EXT. CC-5	11	1,15%
VEREADOR(A)	11	1,15%
VIGIA N-1	11	1,15%
AGENTE EPIDEMIOLOGI.	10	1,05%
MEDICO PLANTONISTA N-7	10	1,05%
PROFESSOR(A) II-D	10	1,05%
PROFESSOR(A) II-Inicial CONTRATO	10	1,05%
PROFESSOR(A) III-D	10	1,05%

Fonte: TCE/PE – Sistema Sagres/Portal Tome Conta. Elaborado pelo autor (2018)

No que tange especificamente ao universo de servidores públicos estatutários, público-alvo da presente pesquisa, em linha com o observado nos demais municípios trabalhados, o cargo com maior representatividade administrativa – tanto em termos absolutos quanto em termos relativos – é o cargo de professor, cuja quantidade já representa mais da metade do quantitativo de servidores efetivos do município:

Tabela 27 - Cumaru-PE - Quadro de servidores públicos - Professores efetivos versus demais cargos efetivos

Tipo de vínculo	Ano 2012		Ano 2013		Ano 2014		Ano 2015		Média
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	%
Demais cargos efetivos	272	53%	225	44%	205	42%	199	42%	45%
Professores efetivos	239	47%	289	56%	283	58%	278	58%	55%
Total	511	100%	514	100%	488	100%	477	100%	

Fonte: TCE/PE – Sistema Sagres/Portal Tome Conta. Elaborado pelo autor (2018)

Em relação aos servidores inativos, não obtivemos acesso a dados do município que permitissem identificar a quantidade de professores estatutários dentro do universo de servidores efetivos aposentados.

4.2 O FUNDEB E A REMUNERAÇÃO DO PROFESSOR DA REDE PÚBLICA

Segundo o MEC (2017), os recursos do Fundeb devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, observando-se os respectivos âmbitos de atuação prioritária dos Estados e Municípios, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal (os Municípios devem utilizar recursos do Fundeb na educação infantil e no ensino fundamental e os Estados no ensino fundamental e médio).

De acordo com a legislação regulamentadora do fundo, ao menos 60% dos recursos do FUNDEB devem ser destinado anualmente à remuneração dos profissionais do magistério, entendendo-se por magistério o universo de professores e profissionais que exercem atividades de suporte pedagógico, tais como direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, coordenação pedagógica e orientação educacional) em efetivo exercício na educação básica pública (regular, especial, indígena, supletivo).

Importante frisar que a fixação de um limite mínimo 60% do valor anual para ser vertido na remuneração do magistério não impede que sejam utilizados até 100% dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério, caso o município assim deseje.

Para as demais parcelas restantes das transferências recebidas, no máximo 40% podem ser aplicados nas demais ações de manutenção e desenvolvimento, também da educação básica pública.

A pesquisa mostrou que os recursos oriundos do FUNDEB de fato têm sido aplicados na remuneração dos profissionais do magistério, com respeito ao mínimo legal de 60% de recursos do FUNDEB voltados para aquela finalidade.

Em apenas um município analisado (Cumaru) constatamos o não cumprimento do limite mínimo de aplicação dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais, conforme dados dos anos de 2008 (58%) e 2014 (58%), entretanto, mister apontar que o município compensou os déficits nos anos subsequentes, com aportes financeiros em percentuais superiores ao mínimo exigível.

Tabela 28 - Municípios pesquisados-Receitas do Fundeb aplicadas na remuneração do magistério

Ano	Fundeb - mínimo em remuneração	Recife	Jaboatão dos Guararapes	Calumbi	Cumaru
2007	60%	100%	100%	63%	55%
2008	60%	90%	100%	66%	58%
2009	60%	89%	81%	80%	64%
2010	60%	95%	96%	73%	61%
2011	60%	86%	88%	68%	60%
2012	60%	80%	70%	75%	83%
2013	60%	77%	70%	80%	64%
2014	60%	76%	78%	68%	58%
2015	60%	80%	78%	69%	65%
2016	60%	68%	81%	72%	61%
MÉDIA HISTÓRICA		82%	81%	72%	64%

Fonte: MEC/FNDE – SIOPE. Elaborado pelo autor (2018)

Em análise mais criteriosa, o estudo da correlação entre o volume de recursos do FUNDEB e as remunerações médias dos professores, consoante delineado a

seguir, mostra que as receitas daquele fundo educacional não servem tão-somente para ajudar a custear os salários dos profissionais do magistério.

Quanto mais se aportam recursos do FUNDEB na educação do município, estes recursos orçamentários sedimentam um piso salarial na carreira docente que sobe em decorrência do índice de crescimento destas transferências constitucionais.

4.2.1 O Coeficiente de Correlação de Pearson (R) e o Coeficiente de Determinação (R²) entre as variáveis FUNDEB e Remuneração do Magistério

Ao se examinar as receitas de transferências do FUNDEB recebidas pelos municípios e o valor anualmente despendido pela administração pública na remuneração dos profissionais do magistério, que não necessariamente são custeadas apenas com verbas desta natureza, torna-se importante entender quão relacionadas estão estas variáveis e de que forma o comportamento de uma delas pode ser explicado em função da outra.

Para tanto, foram efetuados cálculos do coeficiente de correlação de Pearson (R) para as variáveis Receitas Fundeb e Remuneração do Magistério, de modo que se compreenda o nível de correlação entre elas.

4.2.1.1 Recife

Recife foi o município pesquisado que apresentou o maior coeficiente de correlação entre as receitas do FUNDEB e os valores pagos anualmente aos profissionais do magistério, com $R=0,98$.

Tamanha intensidade e grau de correlação verificado sugerem que um aumento no volume de transferências recebidas do FUNDEB implicará em um aumento da remuneração paga aos profissionais do magistério, o que não poderia ser diferente, dada a disposição legal que determina a aplicação de ao menos 60% do FUNDEB no pagamento de salário dos docentes:

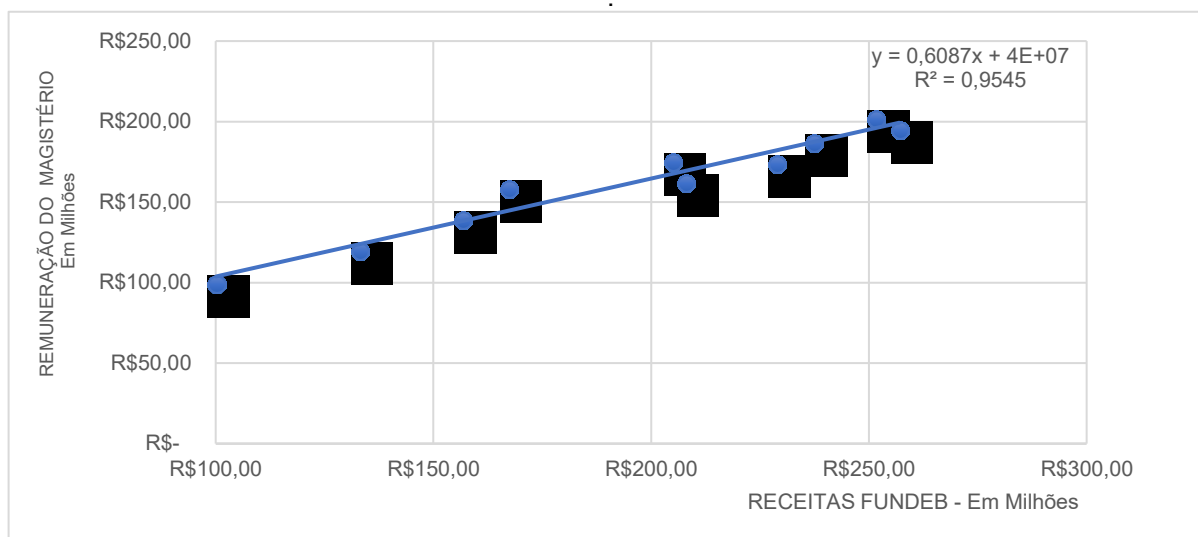
Tabela 29 - Recife-PE - Coeficiente de Correlação de Pearson - Receitas FUNDEB versus Remuneração do Magistério

Ano	Receitas FUNDEB	Remuneração do magistério
2007	R\$ 100.064.115,66	R\$ 99.399.108,43
2008	R\$ 132.895.339,37	R\$ 119.829.318,34
2009	R\$ 156.757.094,61	R\$ 139.187.138,81
2010	R\$ 167.184.749,95	R\$ 158.463.836,86
2011	R\$ 204.784.837,71	R\$ 175.023.802,15
2012	R\$ 207.846.870,41	R\$ 162.248.413,67
2013	R\$ 228.727.440,17	R\$ 174.331.172,66
2014	R\$ 256.948.398,90	R\$ 194.914.216,40
2015	R\$ 251.540.785,41	R\$ 201.831.216,48
2016	R\$ 237.237.881,38	R\$ 186.794.803,59
	Coeficiente pearson (R)	0,98

Fonte: MEC/FNDE-SIOPE. Elaborado pelo autor (2018)

A análise visual por meio do gráfico de dispersão das variáveis correlacionadas – Receitas Fundeb e Remuneração do Magistério – permite visualizar os marcadores muito próximos formando uma linha reta, o que indica a alta correlação existente entre as variáveis em tela:

Gráfico 5 - Recife-PE - Análise gráfica da correlação de Pearson - Receitas FUNDEB versus Remuneração do Magistério-2007-2016



Fonte: MEC/FNDE-SIOPE. Elaborado pelo autor (2018)

Ao se proceder ao cálculo do coeficiente de determinação (R^2), o indicador obtido foi $R^2 = 0,9545$, o que significa que 95,45% da variação da remuneração dos

profissionais do magistério na capital pernambucana podem ser explicados pelo comportamento das receitas do FUNDEB recebidas por aquele município.

Dado que os coeficientes de correlação (R) e de determinação (R²) não atestam uma relação de causalidade (causa e efeito) entre as variáveis e ainda, considerando-se a possibilidade de realização de outros testes estatísticos complementares capazes de atestar a significância da correlação apontada, etapas estas que fogem ao escopo do presente trabalho, a demonstração da correlação no presente molde permite inferir que no município de Recife as receitas recebidas do Fundeb tem significativa influência no patamar remuneratório dos profissionais do magistério, dado o alto grau de correlação verificado entre ambas as variáveis.

4.2.1.2 Jaboatão dos Guararapes

A apuração do coeficiente de Pearson para foi o município de Jaboatão dos Guararapes para as variáveis Receitas Fundeb e Remuneração do Magistério apontou um indicador significativamente alto, R=0,97, denotando uma correlação positiva muito forte.

Em outras palavras, tamanha intensidade e grau de correlação verificado sugerem que um aumento no volume de transferências recebidas do FUNDEB implicará em um aumento da remuneração paga aos profissionais do magistério, o que não poderia ser diferente, dada a disposição legal que determina a aplicação de ao menos 60% do FUNDEB no pagamento de salário dos docentes:

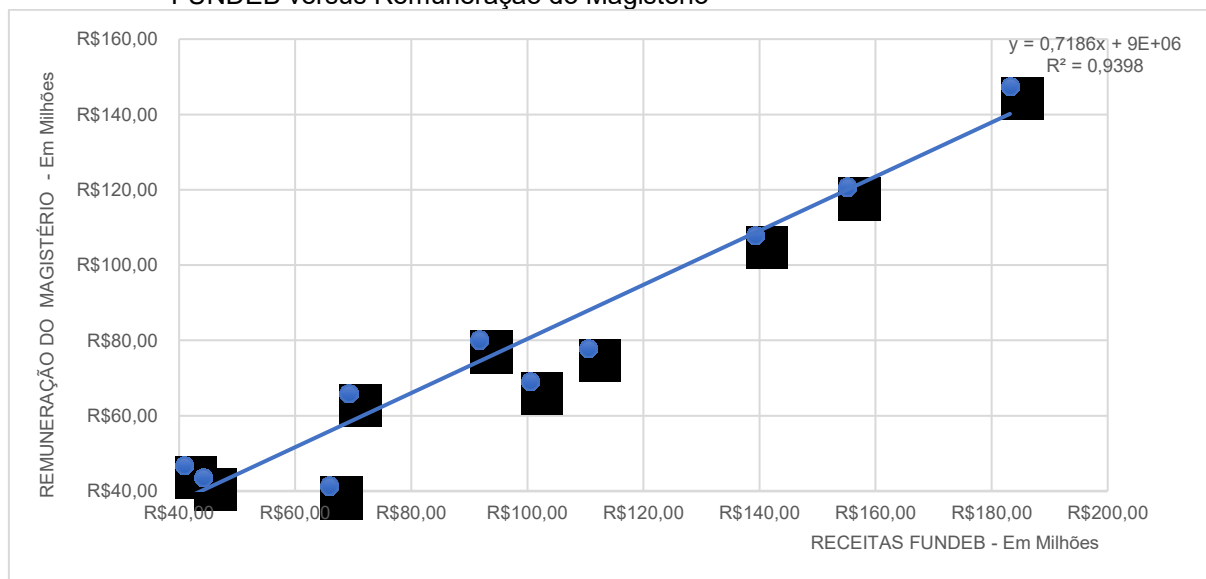
Tabela 30 - Jaboatão dos Guararapes-PE - Coeficiente de Correlação de Pearson - Receitas FUNDEB versus Remuneração do Magistério

Ano	Receitas Fundeb	Remuneração do magistério
2007	R\$40.703.158,51	R\$46.975.449,43
2008	R\$ 43.966.046,93	R\$ 43.809.495,67
2009	R\$65.776.028,26	R\$41.650.904,49
2010	R\$69.092.273,67	R\$66.206.320,87
2011	R\$91.591.849,01	R\$80.358.823,76
2012	R\$100.279.514,26	R\$69.366.400,36
2013	R\$ 110.269.388,87	R\$78.047.802,73
2014	R\$139.078.265,88	R\$108.203.384,52
2015	R\$155.016.512,18	R\$120.989.247,72
2016	R\$183.161.390,20	R\$147.616.757,58
	Coeficiente pearson (R)	0,97

Fonte: MEC/FNDE-SIOPE. Elaborado pelo autor (2018)

A análise do gráfico de dispersão por meio da regressão linear indica que os marcadores estão bem alinhados sobre a linha de tendência, confluindo para formar uma linha reta. Tal comportamento visual é sinalizador da alta intensidade da correlação:

Gráfico 6 - Jaboatão dos Guararapes-PE-Análise gráfica da correlação de Pearson - Receitas FUNDEB versus Remuneração do Magistério



Fonte: MEC/FNDE-SIOPE. Elaborado pelo autor (2018)

Ao se proceder ao cálculo do coeficiente de determinação, o indicador obtido foi $R^2 = 0,9398$, o que significa que 93,98% da variação da remuneração dos profissionais do magistério no município de Jaboatão dos Guararapes podem ser explicadas pelo comportamento das receitas do FUNDEB recebidas por aquele município.

Dado que os coeficientes de correlação (R) e de determinação (R^2) não atestam uma relação de causalidade (causa e efeito) entre as variáveis e ainda, considerando-se a possibilidade de realização de outros testes estatísticos complementares capazes de atestar a significância da correlação apontada, etapas estas que fogem ao escopo do presente trabalho, a demonstração da correlação no presente molde permite inferir que no município de Jaboatão dos Guararapes as receitas recebidas do Fundeb tem significativa influência no patamar remuneratório dos profissionais do magistério, dado o alto grau de correlação verificado entre ambas as variáveis.

4.2.1.3 Calumbi

Em Calumbi-PE, o Coeficiente de Person calculado para as variáveis Receitas Fundeb e Remuneração do Magistério foi $r=0,92$

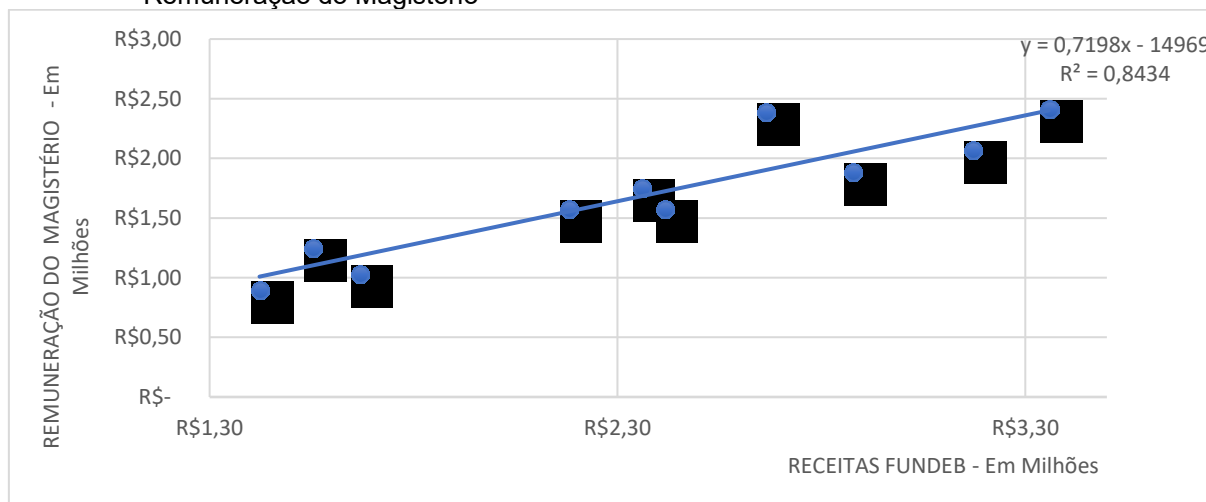
Tabela 31 - Calumbi-PE - Coeficiente de Correlação de Pearson - Receitas FUNDEB versus Remuneração do Magistério

Ano	Receitas Fundeb	Remuneração magistério
2007	R\$ 1.422.309,86	R\$ 897.503,38
2008	R\$ 1.666.463,24	R\$ 1.037.783,82
2009	R\$ 1.553.130,32	R\$ 1.249.345,12
2010	R\$ 2.179.109,73	R\$ 1.582.527,82
2011	R\$ 2.414.202,37	R\$ 1.579.567,16
2012	R\$ 2.357.899,77	R\$ 1.757.793,92
2013	R\$ 2.662.341,82	R\$ 2.393.754,68
2014	R\$ 2.876.183,81	R\$ 1.887.596,19
2015	R\$ 3.170.996,19	R\$ 2.074.772,63
2016	R\$ 3.357.612,70	R\$ 2.421.160,00
Coeficiente pearson (r)		0,92

Fonte: MEC/FNDE-SIOPE. Elaborado pelo autor (2018)

Mais uma vez, a análise visual do gráfico de dispersão das variáveis alinha os marcadores tabulados ao redor da linha de tendência, apontando, portanto, para um forte grau de correlação entre as variáveis Receitas Fundeb e Remuneração do Magistério no município:

Gráfico 7 - Calumbi-PE - Análise gráfica da correlação de Pearson - Receitas FUNDEB versus Remuneração do Magistério



Fonte: MEC/FNDE-SIOPE. Elaborado pelo autor (2018)

Ao se proceder ao cálculo do coeficiente de determinação, o indicador obtido foi $R^2 = 0,8434$, o que significa que 84,34% da variação da remuneração dos profissionais do magistério no município em tela podem ser explicadas pelo comportamento das receitas do FUNDEB recebidas por aquele município.

Dado que os coeficientes de correlação (R) e de determinação (R^2) não atestam uma relação de causalidade (causa e efeito) entre as variáveis e ainda, considerando-se a possibilidade de realização de outros testes estatísticos complementares capazes de atestar a significância da correlação apontada, etapas estas que fogem ao escopo do presente trabalho, a demonstração da correlação no presente molde permite inferir que no município de Calumbi as receitas recebidas do Fundeb tem significativa influência no patamar remuneratório dos profissionais do magistério, dado o alto grau de correlação verificado entre ambas as variáveis.

4.2.1.4 Cumaru

Em Cumaru-PE, o Coeficiente de Correlação de Pearson calculado para as variáveis Receitas Fundeb e Remuneração do Magistério foi da ordem de $r=0,94$

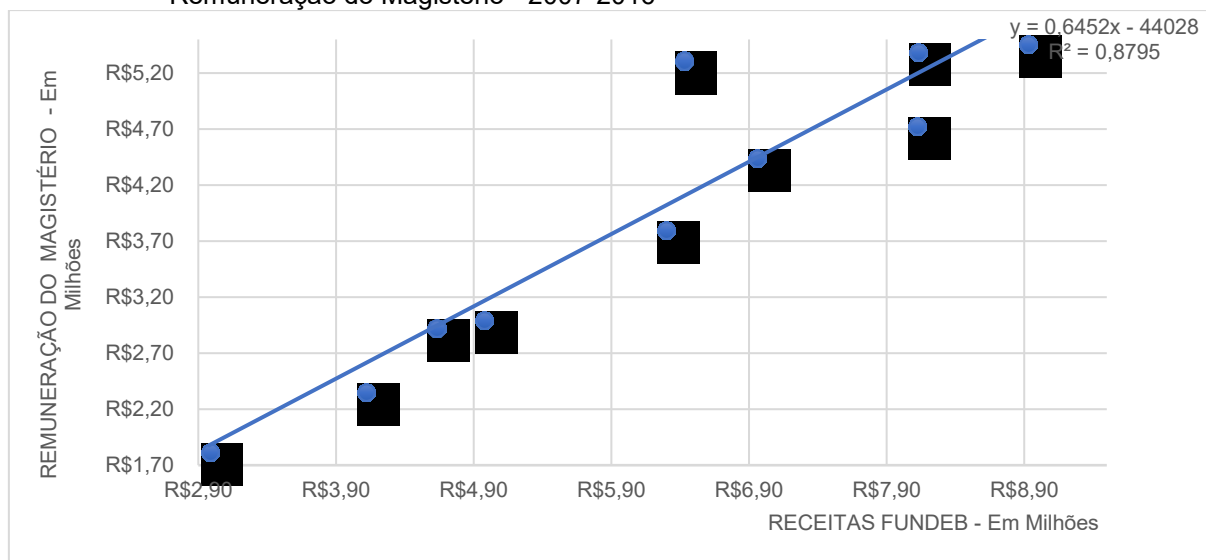
Tabela 32 - Cumaru-PE - Coeficiente de Correlação de Pearson - Receitas FUNDEB x Remuneração do Magistério

Ano	Receitas FUNDEB	Remuneração magistério
2007	R\$ 2.978.079,86	R\$ 1.822.644,73
2008	R\$ 4.118.184,46	R\$ 2.357.787,73
2009	R\$ 4.626.437,85	R\$ 2.926.410,80
2010	R\$ 4.972.315,55	R\$ 2.995.900,65
2011	R\$ 6.296.308,32	R\$ 3.804.414,16
2012	R\$ 6.420.630,59	R\$ 5.317.881,02
2013	R\$ 6.955.810,21	R\$ 4.449.763,35
2014	R\$ 8.116.476,96	R\$ 4.728.177,97
2015	R\$ 8.121.568,27	R\$ 5.391.189,77
2016	R\$ 8.924.665,10	R\$ 5.466.799,27
	coeficiente pearson (R)	0,94

Fonte: MEC/FNDE-SIOPE. Elaborado pelo autor (2018)

A análise do gráfico de dispersão por meio da regressão linear indica que os marcadores estão bem alinhados sobre a linha de tendência, confluindo para formar uma linha reta. Tal comportamento visual é sinalizador da alta intensidade da correlação:

Gráfico 8 - Cumaru-PE - Análise gráfica da Correlação de Pearson - Receitas FUNDEB versus Remuneração do Magistério - 2007-2016



Elaborado pelo autor (2018) Fonte: MEC/FNDE-SIOPE. Elaborado pelo autor (2018)

Ao se proceder ao cálculo do coeficiente de determinação, o indicador obtido foi $R^2 = 0,8795$, o que significa que 87,95% da variação da remuneração dos profissionais do magistério no município em tela podem ser explicadas pelo comportamento das receitas do FUNDEB recebidas por aquele município.

Dado que os coeficientes de correlação (R) e de determinação (R^2) não atestam uma relação de causalidade (causa e efeito) entre as variáveis e ainda, considerando-se a possibilidade de realização de outros testes estatísticos complementares capazes de atestar a significância da correlação apontada, etapas estas que fogem ao escopo do presente trabalho, a demonstração da correlação no presente molde permite inferir que no município de Cumaru as receitas recebidas do Fundeb tem significativa influência no patamar remuneratório dos profissionais do magistério, dado o alto grau de correlação verificado entre ambas as variáveis.

4.3 O FUNDEB E AS DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS MUNICIPAIS

Apesar de não existir previsão legal de utilização das verbas do FUNDEB para o custeio dos benefícios previdenciários dos profissionais do magistério já aposentados ou dos seus pensionistas, a presente pesquisa tem como ponto-de-partida investigativo analisar a existência de conexão, de correlação entre o FUNDEB enquanto instrumento de valorização da remuneração do professor da rede pública e o vertiginoso crescimento das despesas previdenciárias nos municípios pernambucanos dotados de regimes próprios de previdência.

Para tanto, faz-se necessário perquirir se existe algum tipo de relação entre as receitas de transferência oriundas daquele fundo e o comportamento das despesas previdenciárias nos regimes próprios de previdência, procurando delimitar os principais meios de transmissão dos impactos financeiros concedidos aos profissionais em atividade para as folhas de pagamento dos inativos.

4.3.1 O Coeficiente de Correlação de Pearson (R) e o Coeficiente de Determinação (R²) entre as variáveis FUNDEB e Despesas Previdenciárias

Ao se analisar o comportamento das variáveis “Receitas FUNDEB” e “Despesas Previdenciárias”, tal qual o padrão observado com o pagamento de remunerações dos profissionais do magistério, o cálculo do coeficiente de Pearson sugere a presença de uma correlação positiva e com forte intensidade entre aquilo que o município recebe de transferências do FUNDEB e a evolução das suas despesas previdenciárias ano a ano.

Decerto, inúmeros outros fatores atuam no sentido de provocar a elevação do passivo previdenciário, porém pelo padrão de variância encontrado, é possível enxergar uma correlação, um padrão de influência entre estas duas variáveis alvos do estudo.

4.3.1.1 Recife

Em Recife, o coeficiente de correlação de Pearson entre as receitas do FUNDEB e as despesas previdenciárias foi calculado em $R=0,93$, denotando uma correlação positiva muito forte.

Em outras palavras, tamanha intensidade e grau de correlação verificado sugerem que um aumento no volume de transferências recebidas do FUNDEB está de alguma maneira correlacionado com o volume de benefícios previdenciários pagos – em termos quantitativos e/ou financeiros.

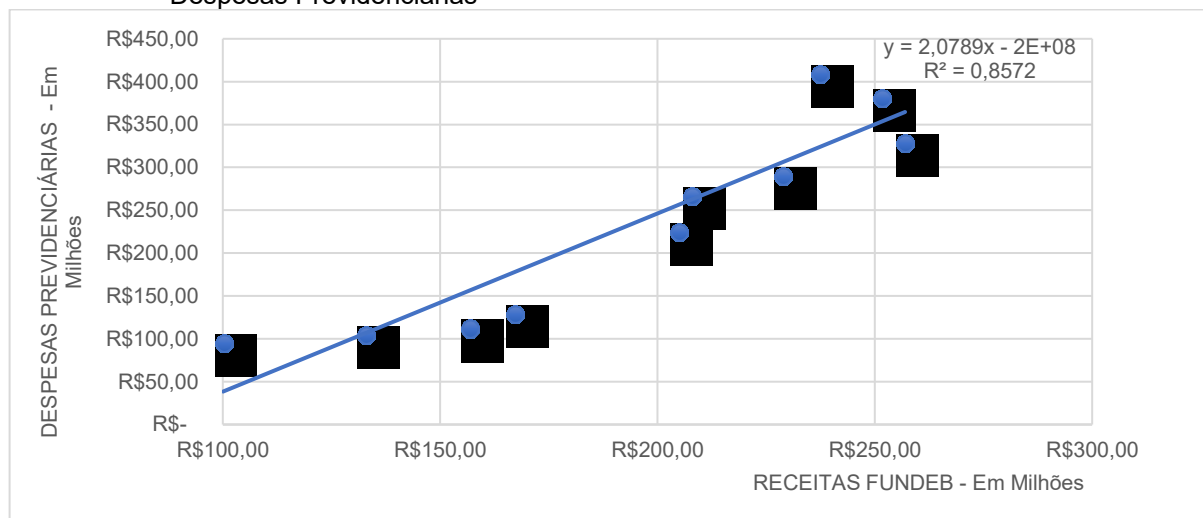
Tabela 33 - Recife-PE - Coeficiente de Correlação de Pearson - Receitas FUNDEB versus Despesas Previdenciárias

Ano	Receitas FUNDEB	Despesas previdenciárias
2007	R\$ 100.064.115,66	R\$ 95.427.511,69
2008	R\$ 132.895.339,37	R\$ 104.818.818,00
2009	R\$ 156.757.094,61	R\$ 112.693.033,35
2010	R\$ 167.184.749,95	R\$ 129.035.353,34
2011	R\$ 204.784.837,71	R\$ 225.080.193,84
2012	R\$ 207.846.870,41	R\$ 267.681.612,72
2013	R\$ 228.727.440,17	R\$ 290.949.787,54
2014	R\$ 256.948.398,90	R\$ 329.026.248,11
2015	R\$ 251.540.785,41	R\$ 381.100.858,04
2016	R\$ 237.237.881,38	R\$ 409.819.237,98
	Coeficiente pearson (R)	0,93

Fonte: MEC/FNDE-SIOPE. Elaborado pelo autor (2018)

A análise do gráfico de dispersão por meio da regressão linear indica que os marcadores estão bem alinhados sobre a linha de tendência, confluindo para formar uma linha reta. Tal comportamento visual é sinalizador da alta intensidade da correlação:

Gráfico 9 - Recife-PE - Análise gráfica da Correlação de Pearson - Receitas FUNDEB versus Despesas Previdenciárias



Fonte: MEC/FNDE-SIOPE. Elaborado pelo autor (2018)

No que tange ao coeficiente de determinação, que indica o quanto da variação total é comum aos elementos analisados – e de maneira oposta o quanto da variação de uma variável se dá em função de elementos externos às variáveis estudadas - o indicador calculado foi $R^2 = 0,8572$, o que significa que 85,72% da variação das despesas previdenciárias podem ser explicadas em função do comportamento das receitas do FUNDEB recebidas por aquele município. Em contraponto, outros fatores respondem por aproximadamente 14,28% das variações das despesas previdenciárias.

Dado que os coeficientes de correlação (R) e de determinação (R^2) não atestam uma relação de causalidade (causa e efeito) entre as variáveis e ainda, considerando-se a possibilidade de realização de outros testes estatísticos complementares capazes de atestar a significância da correlação apontada, etapas estas que fogem ao escopo do presente trabalho, a demonstração da correlação no presente molde permite inferir que no município de Recife as receitas recebidas do Fundeb tem significativa influência no montante de despesas previdenciárias pagas, dado o alto grau de correlação verificado entre ambas as variáveis.

4.3.1.2 Jaboatão dos Guararapes

Para Jaboatão dos Guararapes, o coeficiente de Pearson obtido foi $r=0,98$, o que significa uma correlação ainda mais forte entre as receitas do FUNDEB e as despesas previdenciárias daquele município:

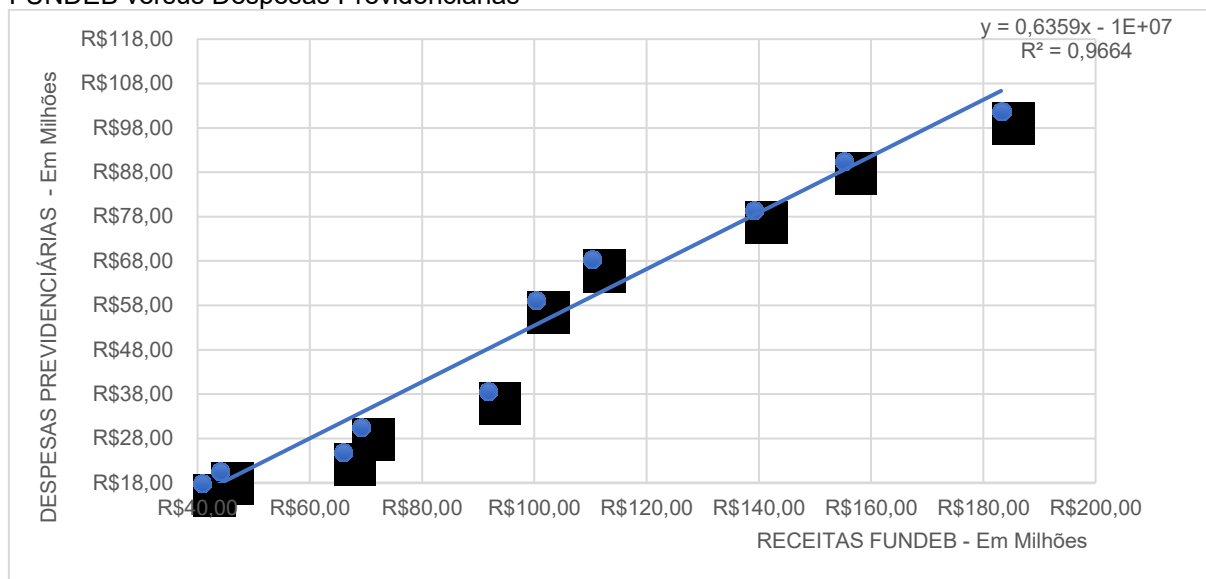
Tabela 34 - Jaboatão dos Guararapes-PE - Coeficiente de Correlação de Pearson - Receitas FUNDEB versus Despesas Previdenciárias

Ano	Receitas FUNDEB	Despesas previdenciárias
2007	R\$ 40.703.158,51	R\$ 18.099.017,38
2008	R\$ 43.966.046,93	R\$ 20.741.058,22
2009	R\$ 65.776.028,26	R\$ 25.198.813,28
2010	R\$ 69.092.273,67	R\$ 30.656.608,26
2011	R\$ 91.591.849,01	R\$ 38.872.939,09
2012	R\$ 100.279.514,26	R\$ 59.297.852,01
2013	R\$ 110.269.388,87	R\$ 68.713.291,92
2014	R\$ 139.078.265,88	R\$ 79.713.210,28
2015	R\$ 155.016.512,18	R\$ 90.788.015,33
2016	R\$ 183.161.390,20	R\$ 101.890.506,67
coeficiente pearson (R)		0,98

Fonte: MEC/FNDE-SIOPE. Elaborado pelo autor (2018)

A análise do gráfico de dispersão por meio da regressão linear indica que os marcadores estão bem alinhados sobre a linha de tendência, confluindo para formar uma linha reta. Tal comportamento visual é sinalizador da alta intensidade da correlação:

Gráfico 10 - Jaboatão dos Guararapes-PE -Análise gráfica da Correlação de Pearson - Receitas FUNDEB versus Despesas Previdenciárias



Fonte: MEC/FNDE-SIOPE. Elaborado pelo autor (2018)

Em relação ao coeficiente de determinação, o indicador calculado foi $R^2 = 0,9664$, o que significa que 96,64% da variação das despesas previdenciárias podem ser explicadas em função do comportamento das receitas do FUNDEB recebidas por aquele município.

Dado que os coeficientes de correlação (R) e de determinação (R^2) não atestam uma relação de causalidade (causa e efeito) entre as variáveis e ainda, considerando-se a possibilidade de realização de outros testes estatísticos complementares capazes de atestar a significância da correlação apontada, etapas estas que fogem ao escopo do presente trabalho, a demonstração da correlação no presente molde permite inferir que no município de Jaboatão dos Guararapes as receitas recebidas do Fundeb tem significativa influência no montante de despesas previdenciárias pagas, dado o alto grau de correlação verificado entre ambas as variáveis.

4.3.1.3 Calumbi

Em Calumbi, os dados coletados apontam na mesma direção e grau de correlação entre as variáveis em questão: correlação positivamente crescente e de alta intensidade, dado o coeficiente de Pearson obtido, qual seja $r=0,94$:

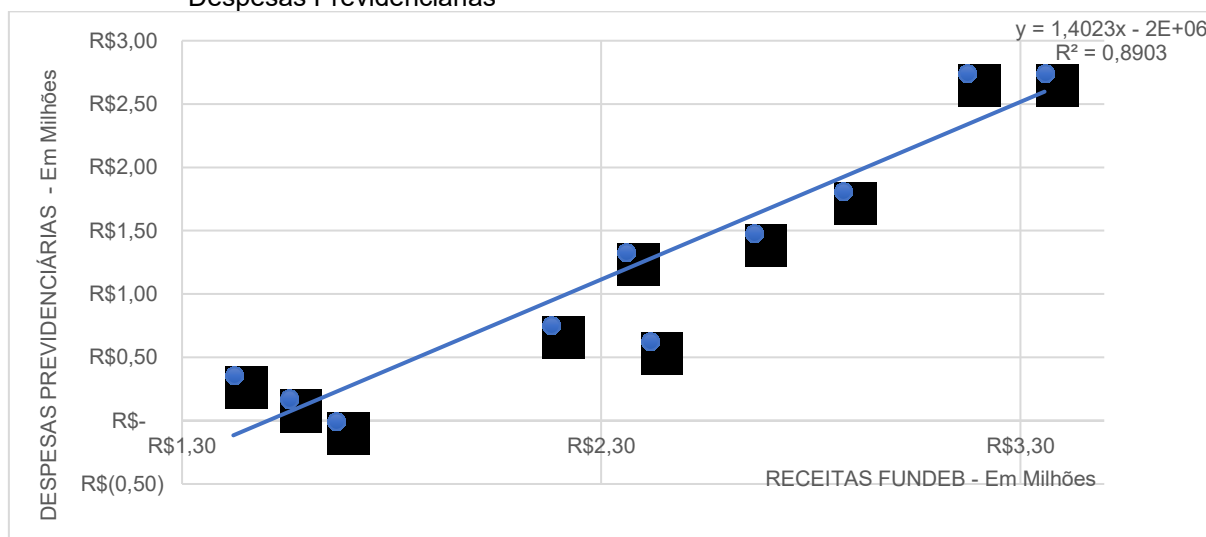
Tabela 35 - Calumbi-PE - Coeficiente de Correlação de Pearson - Receitas FUNDEB versus Despesas Previdenciárias

Ano	Receitas FUNDEB	Despesas previdenciárias
2007	R\$ 1.422.309,86	R\$ 366.157,21
2008	R\$ 1.666.463,24	R\$ -
2009	R\$ 1.553.130,32	R\$ 178.962,54
2010	R\$ 2.179.109,73	R\$ 757.821,66
2011	R\$ 2.414.202,37	R\$ 636.094,20
2012	R\$ 2.357.899,77	R\$ 1.337.756,55
2013	R\$ 2.662.341,82	R\$ 1.486.416,77
2014	R\$ 2.876.183,81	R\$ 1.814.076,49
2015	R\$ 3.170.996,19	R\$ 2.749.298,60
2016	R\$ 3.357.612,70	R\$ 2.746.565,26
	Coeficiente pearson (r)	0,94

Fonte: MEC/FNDE-SIOPE. Elaborado pelo autor (2018)

A análise visual do gráfico de dispersão aponta para marcadores bem alinhados sobre a linha de tendência, confluindo para formar uma linha reta. Tal comportamento visual é sinalizador da alta intensidade da correlação:

Gráfico 11 - Calumbi-PE - Análise gráfica da Correlação de Pearson - Receitas FUNDEB versus Despesas Previdenciárias



Fonte: MEC/FNDE-SIOPE. Elaborado pelo autor (2018)

Em relação ao coeficiente de determinação, o indicador calculado foi $R^2 = 0,8903$, o que significa que 89,03% da variação das despesas previdenciárias podem ser explicadas em função do comportamento das receitas do FUNDEB recebidas por aquele município.

Dado que os coeficientes de correlação (R) e de determinação (R^2) não atestam uma relação de causalidade (causa e efeito) entre as variáveis e ainda, considerando-se a possibilidade de realização de outros testes estatísticos complementares capazes de atestar a significância da correlação apontada, etapas estas que fogem ao escopo do presente trabalho, a demonstração da correlação no presente molde permite inferir que no município de Calumbi as receitas recebidas do Fundeb tem significativa influência no montante de despesas previdenciárias pagas, dado o alto grau de correlação verificado entre ambas as variáveis.

4.3.1.4 Cumaru

Quanto ao estudo das variáveis Receitas do FUNDEB e Despesas Previdenciárias em Cumaru, tem-se que o coeficiente de correlação observado não foi tão forte quanto os demais municípios analisados, com $R=0,82$, porém, de acordo com a escala de correlação de Pearson um índice neste nível ainda é classificado como forte, positivamente crescente e indicador de um nível alto de correlação:

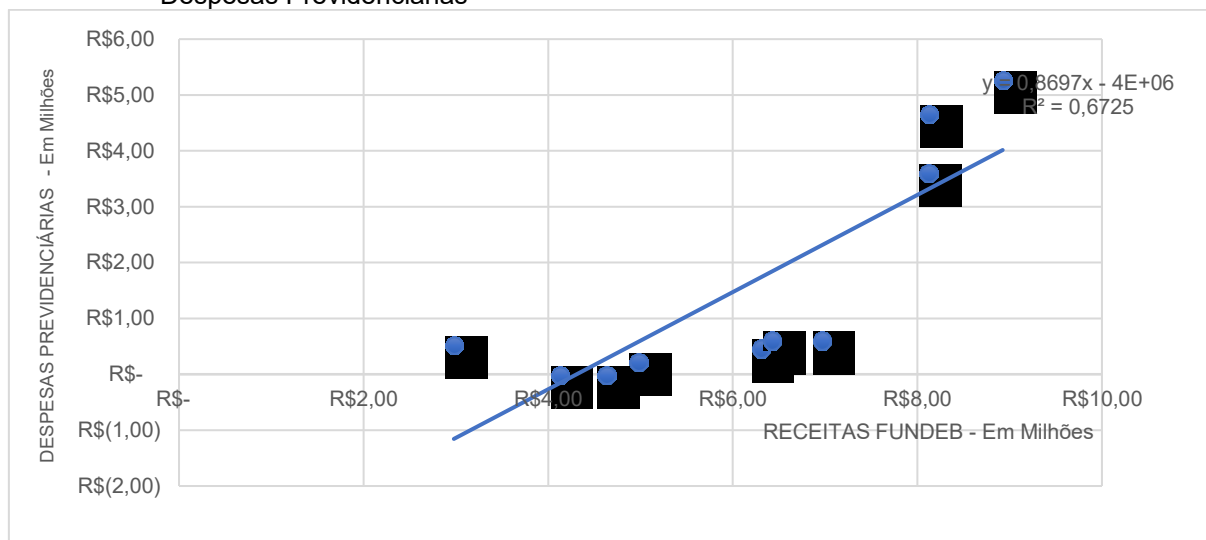
Tabela 36 - Cumaru-PE - Coeficiente de Correlação de Pearson - Receitas FUNDEB versus Despesas Previdenciárias

Ano	Receitas FUNDEB	Despesas previdenciárias
2007	R\$ 2.978.079,86	R\$ 541.534,55
2008	R\$ 4.118.184,46	R\$ -
2009	R\$ 4.626.437,85	R\$ -
2010	R\$ 4.972.315,55	R\$ 233.745,06
2011	R\$ 6.296.308,32	R\$ 473.482,25
2012	R\$ 6.420.630,59	R\$ 614.918,45
2013	R\$ 6.955.810,21	R\$ 614.927,14
2014	R\$ 8.116.476,96	R\$ 3.603.738,84
2015	R\$ 8.121.568,27	R\$ 4.670.336,70
2016	R\$ 8.924.665,10	R\$ 5.286.821,96
Coeficiente pearson (R)		0,82

Fonte: MEC/FNDE-SIOPE. Elaborado pelo autor (2018)

A análise visual do gráfico de dispersão aponta para marcadores bem alinhados sobre a linha de tendência, confluindo para formar uma linha reta. Tal comportamento visual é sinalizador da alta intensidade da correlação, porém em um grau menor do que os municípios anteriormente avaliados:

Gráfico 12 - Cumaru-PE-Análise gráfica da Correlação de Pearson - Receitas FUNDEB versus Despesas Previdenciárias



Fonte: MEC/FNDE-SIOPE. Elaborado pelo autor (2018)

No que tange ao coeficiente de determinação, o indicador calculado foi $R^2 = 0,6725$, o que significa que 67,25% da variação das despesas previdenciárias podem ser explicadas em função do comportamento das receitas do FUNDEB recebidas por aquele município.

Em sentido oposto, pode-se dizer que outros fatores além da variável independente Receitas do Fundeb respondem por 32,75% da variação do montante de despesas previdenciárias pagas anualmente na cidade de Cumaru.

Dado que os coeficientes de correlação (R) e de determinação (R^2) não atestam uma relação de causalidade (causa e efeito) entre as variáveis e ainda, considerando-se a possibilidade de realização de outros testes estatísticos complementares capazes de atestar a significância da correlação apontada, etapas estas que fogem ao escopo do presente trabalho, a demonstração da correlação no presente molde permite inferir que no município de Cumaru as receitas recebidas do Fundeb tem significativa influência no montante de despesas previdenciárias pagas, dado o alto grau de correlação verificado entre ambas as variáveis.

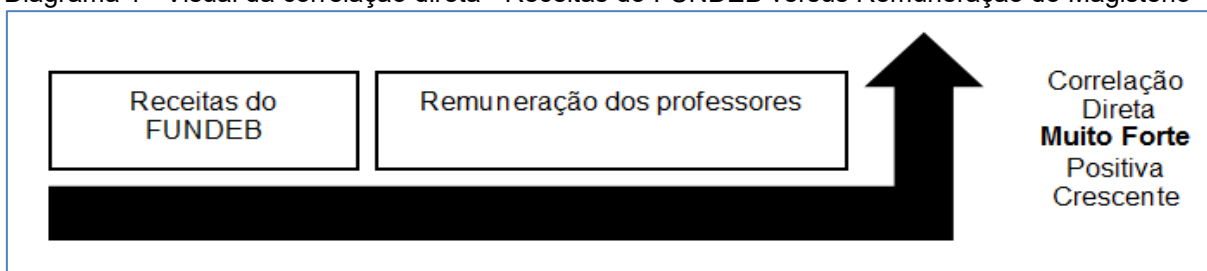
4.4 A REMUNERAÇÃO DOS PROFESSORES EM ATIVIDADE E AS DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS MUNICIPAIS

A observação de que o montante de receitas do FUNDEB recebidas pelos municípios pode estar provocando alterações no total de despesas previdenciárias daqueles entes federados, influências estas sinalizadas a partir dos coeficientes de correlação (R) e de determinação (R^2) das variáveis em questão, sugere a existência de um vínculo intermediário entre o FUNDEB e as despesas previdenciárias, posto que, a princípio, não existem vínculos legais diretamente estabelecidos entre as verbas recebidas daquele fundo federal e as aposentadorias pagas pelos municípios aos professores inativos.

A explicação pode ser obtida analisando-se o grau de correlação entre as remunerações pagas aos profissionais docentes em atividade e as despesas previdenciárias dos municípios.

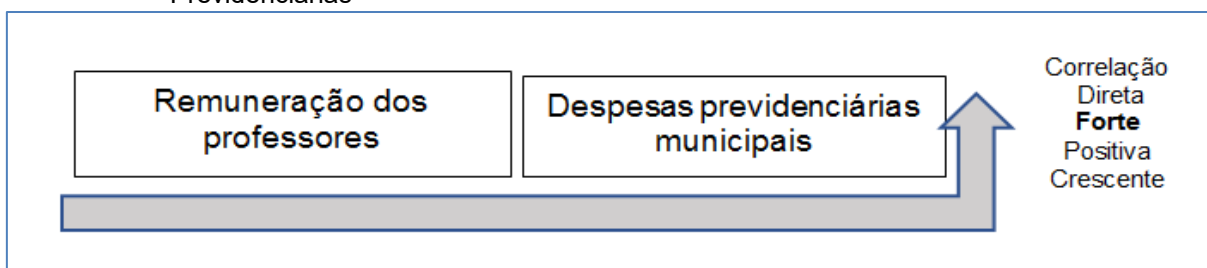
Visualmente, é possível conjecturar que as fortes correlações existentes entre as receitas recebidas do FUNDEB e as Despesas Previdenciárias são meros refletores da verdadeira relação a ser observada, qual seja, o grau de influência existente entre os salários dos docentes em atividade sobre a folha de pagamento dos inativos:

Diagrama 1 - Visual da correlação direta - Receitas do FUNDEB versus Remuneração do Magistério



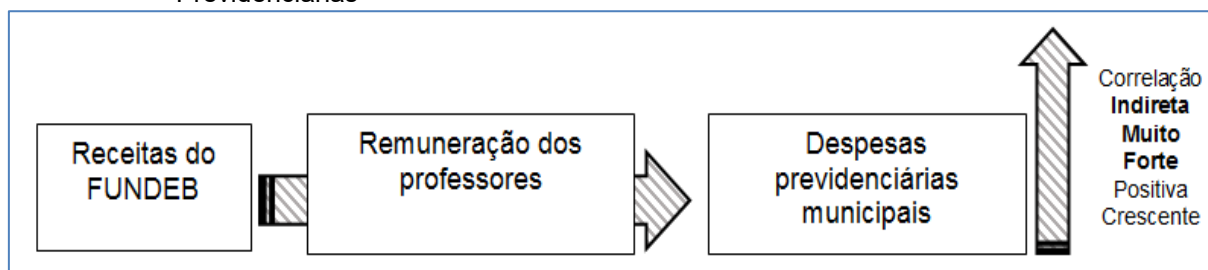
Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

Diagrama 2 - Visual da correlação direta - Remuneração do Magistério versus Despesas Previdenciárias



Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

Diagrama 3 - Diagrama visual da correlação indireta - Receitas do FUNDEB versus Despesas Previdenciárias



Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

4.4.1 O Coeficiente de Correlação de Pearson (R) e o Coeficiente de Determinação (R^2) entre as variáveis Remuneração do Magistério e Despesas Previdenciárias

4.4.1.1 Recife

O exame da correlação entre as remunerações pagas ao profissional do magistério da rede pública de ensino no município de Recife e as despesas previdenciárias aponta para um significativo grau de influência, uma correlação forte e positivamente crescente, dado o $R=0,88$ calculado para as séries analisadas:

Tabela 37 - Recife-PE - Coeficiente de Correlação de Pearson - Remuneração do Magistério versus Despesas Previdenciárias

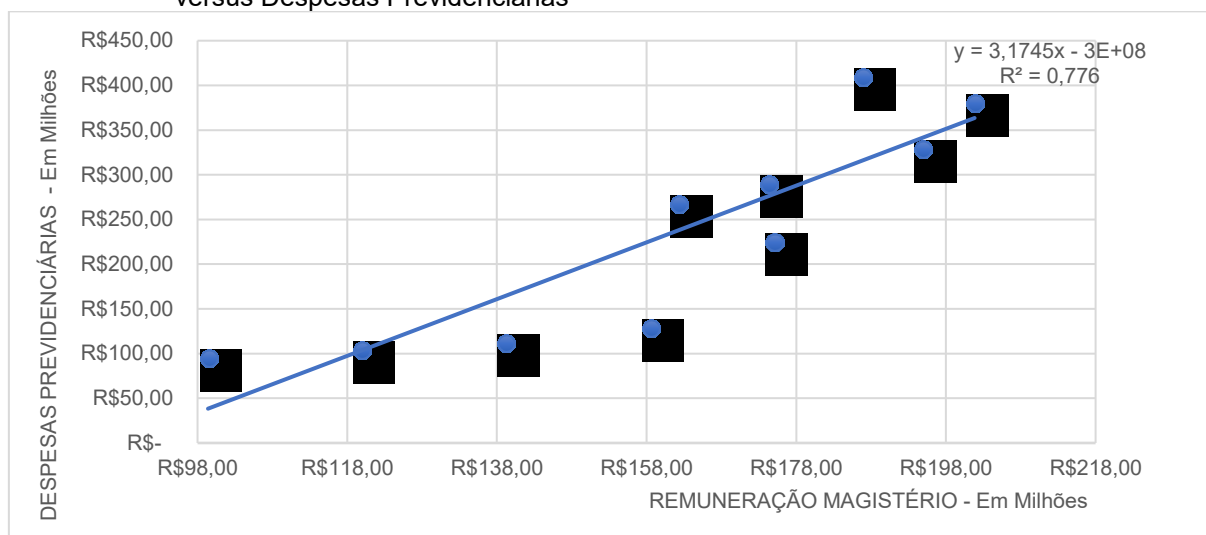
ANO	REMUNERAÇÃO MAGISTÉRIO	DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS
2007	R\$ 99.399.108,43	R\$ 95.427.511,69
2008	R\$ 119.829.318,34	R\$ 104.818.818,00
2009	R\$ 139.187.138,81	R\$ 112.693.033,35
2010	R\$ 158.463.836,86	R\$ 129.035.353,34
2011	R\$ 175.023.802,15	R\$ 225.080.193,84
2012	R\$ 162.248.413,67	R\$ 267.681.612,72
2013	R\$ 174.331.172,66	R\$ 290.949.787,54
2014	R\$ 194.914.216,40	R\$ 329.026.248,11
2015	R\$ 201.831.216,48	R\$ 381.100.858,04
2016	R\$ 186.794.803,59	R\$ 409.819.237,98
	COEFICIENTE PEARSON (R)	0,88

Fonte: MEC/FNDE-SIOPE. Elaborado pelo autor (22018)

Esta correlação forte e positivamente crescente pode ser visualizada através do gráfico de dispersão, com os marcadores perfilados de maneira a formar uma

linha reta ascendente. A regressão linear simples apresentada demonstra graficamente que há uma relação muito próxima entre as variáveis estudadas:

Gráfico 13 - Recife-PE - Análise gráfica da Correlação de Pearson - Remuneração do Magistério versus Despesas Previdenciárias



Fonte: MEC/FNDE-SIOPE. Elaborado pelo autor (2018)

No que tange ao coeficiente de determinação, o indicador calculado foi $R^2 = 0,776$, o que significa que até 77,6% da variação das despesas previdenciárias podem ser explicados em função do comportamento da remuneração do magistério da rede pública de ensino do município. Residualmente, outros fatores respondem por aproximadamente 22,4% das variações do montante anualmente pago a título de despesas previdenciárias

4.4.1.2 Jaboatão dos Guararapes

O cotejo das variáveis “Remuneração do Magistério” e “Despesas previdenciárias” resultou num índice de correlação da ordem de $R = 0,94$ o que sugere uma correlação muito forte, intensa e positivamente crescente no município. Em outras palavras, o estudo das séries de dados das rubricas orçamentárias em questão aponta para uma nítida linearidade entre as variáveis avaliadas.

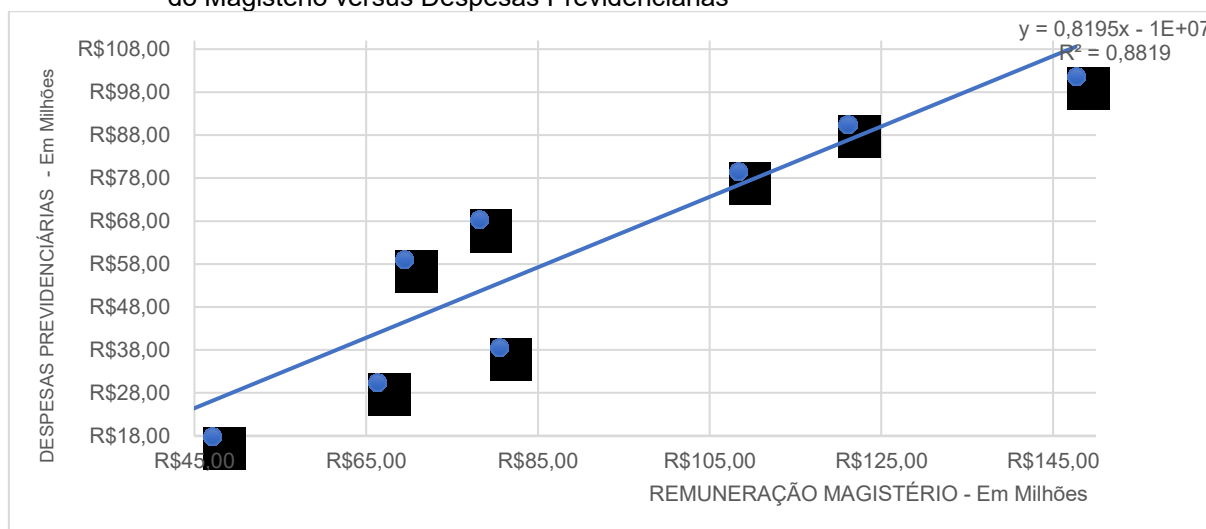
Tabela 38 - Jaboatão dos Guararapes-PE - Coeficiente de Correlação de Pearson - Remuneração do Magistério versus Despesas Previdenciárias

Ano	Remuneração magistério	Despesas previdenciárias
2007	R\$ 46.975.449,43	R\$ 18.099.017,38
2008	R\$ 43.809.495,67	R\$ 20.741.058,22
2009	R\$ 41.650.904,49	R\$ 25.198.813,28
2010	R\$ 66.206.320,87	R\$ 30.656.608,26
2014	R\$ 108.203.384,52	R\$ 79.713.210,28
2015	R\$ 120.989.247,72	R\$ 90.788.015,33
2016	R\$ 147.616.757,58	R\$ 101.890.506,67
	Coeficiente Pearson (R)	0,94

Fonte: MEC/FNDE-SIOPE. Elaborado pelo autor (2018)

No que tange a análise visual das séries coletadas, a regressão linear dos dados conflui para uma correlação forte e positivamente crescente, dado o modelo projetado no gráfico de dispersão, com marcadores perfilados de maneira a formar uma linha reta ascendente. Este formato inculcado demonstra graficamente que há uma relação muito próxima entre as variáveis estudadas:

Gráfico 14 - Jaboatão dos Guararapes-PE-Análise gráfica da Correlação de Pearson -Remuneração do Magistério versus Despesas Previdenciárias



Fonte: MEC/FNDE-SIOPE. Elaborado pelo autor (2018)

Outro aspecto que aponta para uma forte conexão entre o comportamento das variáveis é o cálculo do coeficiente de determinação R^2 que foi apurado em = 0,8819. Isto significa que, ao se analisar a remuneração dos profissionais docentes do município em conjunto com as despesas previdenciárias, até 88,19% das

variações observadas nas despesas previdenciárias podem ser explicadas pelo comportamento das remunerações.

4.4.1.3 Calumbi

O cotejo das variáveis “Remuneração do Magistério” e “Despesas previdenciárias” resultou num índice de correlação da ordem de $R= 0,86$ o que sugere uma correlação forte, não tanto quanto em Recife e Jaboatão, mas ainda assim considerada alta e positivamente crescente no município.

Em outras palavras, o estudo das séries de dados das rubricas orçamentárias em questão aponta para linearidade importante entre as variáveis avaliadas

Tabela 39 - Calumbi-PE - Coeficiente de Correlação de Pearson -Remuneração do Magistério versus Despesas Previdenciárias

Ano	Remuneração magistério	Despesas previdenciárias
2007	R\$ 897.503,38	R\$ 366.157,21
2008	R\$ 1.037.783,82	R\$ -
2009	R\$ 1.249.345,12	R\$ 178.962,54
2010	R\$ 1.582.527,82	R\$ 757.821,66
2011	R\$ 1.579.567,16	R\$ 636.094,20
2012	R\$ 1.757.793,92	R\$ 1.337.756,55
2013	R\$ 2.393.754,68	R\$ 1.486.416,77
2014	R\$ 1.887.596,19	R\$ 1.814.076,49
2015	R\$ 2.074.772,63	R\$ 2.749.298,60
2016	R\$ 2.421.160,00	R\$ 2.746.565,26
	Coeficiente pearson (R)	0,86

Fonte: MEC/FNDE-SIOPE. Elaborado pelo autor (2018)

No que tange a análise visual das séries coletadas, a regressão linear dos dados aponta para uma dispersão um pouco maior dos dados, com os pontos verticais do gráfico distando um pouco da reta ascendente, no entanto, percebe-se que existe uma correlação forte e positivamente crescente:

Gráfico 15 - Calumbi-PE-Análise gráfica da Correlação de Pearson - Remuneração do Magistério versus Despesas Previdenciárias



Fonte: MEC/FNDE-SIOPE. Elaborado pelo autor (2018)

Em relação ao coeficiente de determinação, o indicador calculado foi $R^2 = 0,7388$, o que significa que até 73,88% da variação das despesas previdenciárias podem ser explicados em função do comportamento da remuneração do magistério da rede pública de ensino do município. Residualmente, outros fatores respondem por aproximadamente 26,2% das variações do montante anualmente pago a título de despesas previdenciárias

4.4.1.4 Cumaru

Dos municípios analisados, Cumaru é o que apresente o menor coeficiente de correlação entre as variáveis Remuneração do Magistério e Despesas Previdenciárias, com $R=0,71$, índice que, apesar de menor quando comparado aos de Recife e Jaboatão, ainda assim é sugestivo de uma correlação forte e positivamente crescente pela escala de Pearson.

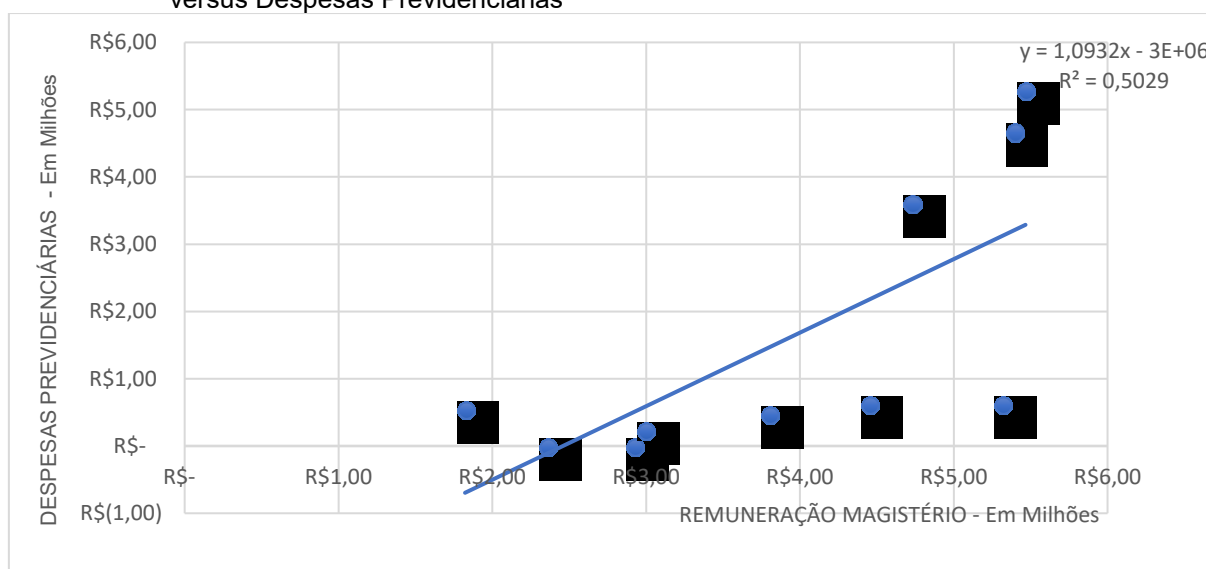
Tabela 40 - Cumaru-PE - Coeficiente de Correlação de Pearson - Remuneração do Magistério versus Despesas Previdenciárias

Ano	Remuneração magistério	Despesas previdenciárias
2007	R\$ 1.822.644,73	R\$ 541.534,55
2008	R\$ 2.357.787,73	R\$ -
2009	R\$ 2.926.410,80	R\$ -
2010	R\$ 2.995.900,65	R\$ 233.745,06
2011	R\$ 3.804.414,16	R\$ 473.482,25
2012	R\$ 5.317.881,02	R\$ 614.918,45
2013	R\$ 4.449.763,35	R\$ 614.927,14
2014	R\$ 4.728.177,97	R\$ 3.603.738,84
2015	R\$ 5.391.189,77	R\$ 4.670.336,70
2016	R\$ 5.466.799,27	R\$ 5.286.821,96
	Coeficiente pearson (R)	0,71

Fonte: MEC/FNDE-SIOPE. Elaborado pelo autor (2018)

No que tange a análise visual das séries coletadas, a regressão linear dos dados aponta para uma dispersão um pouco maior dos dados, com os pontos verticais do gráfico distando um pouco da reta ascendente, no entanto, percebe-se que existe uma correlação forte e positivamente crescente:

Gráfico 16 - Cumaru-PE - Análise gráfica da Correlação de Pearson - Remuneração do Magistério versus Despesas Previdenciárias



Fonte: MEC/FNDE-SIOPE. Elaborado pelo autor (2018)

Em virtude da correlação menos intensa detectada no município para estas variáveis, o seu gráfico de dispersão mostra os pontos distando ainda mais da reta

ascendente, o que sinaliza para uma menor aderência das variáveis a um comportamento linear e previsível, entretanto, é perceptível ainda a correlação forte e positivamente crescente.

Em relação ao coeficiente de determinação, o indicador calculado foi $R^2 = 0,5029$, o que significa que pouco mais da metade da variação das despesas previdenciárias municipais – ou 50,29%.

4.5 A LEI DO PISO NACIONAL DOS PROFESSORES E AS DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS MUNICIPAIS

Dada a constatação de que o FUNDEB tem uma relação real e direta com o montante de despesas educacionais e com a remuneração dos profissionais do magistério, evidenciar a forma como este fundo de desenvolvimento da educação correlaciona-se com os gastos previdenciários é uma etapa obrigatória nesta fase da pesquisa, posto que, em decorrência das garantias constitucionais da paridade e integralidade, muitos professores aposentados mantem o mesmo nível salarial e mesmos critérios de reajuste dos benefícios dos docentes em atividade.

A correlação existente entre as variações do FUNDEB e as despesas previdenciárias passam pela Lei Federal nº 11.738/08, que institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

Este ato normativo definiu no caput de seu art. 2º, o valor remuneratório mínimo mensal dos professores, aplicável para jornada de, no máximo, 40 horas-aula (art. 2º, §1º), com aplicação imediata a partir de 1º/01/08 (art. 3º, caput).

A propósito:

Art. 2º. O piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica será de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) mensais, para a formação em nível médio [...]

§1º. O piso salarial profissional nacional é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais.

[...]

Art. 3º. O valor de que trata o art. 2º desta Lei passará a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2008 [...]

Prosseguindo, o mesmo diploma legal retrocitado estipulou ainda na parte final do caput do art. 3º e em seu inciso II, que o valor do piso salarial de 2008 (R\$ 950,00) seria reajustado anualmente, a partir de 2009 (art. 5º), segundo o “percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno”.

Art. 3º. O valor de que trata o art. 2º desta Lei passará a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2008, e sua integralização, como vencimento inicial das Carreiras dos profissionais da educação básica pública, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios será feita de forma progressiva e proporcional, observado o seguinte: [...]

II - a partir de 1º de janeiro de 2009, acréscimo de 2/3 (dois terços) da diferença entre o valor referido no art. 2º desta Lei, atualizado na forma do art. 5º desta Lei, e o vencimento inicial da Carreira vigente. [...]

Art. 5º. O piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica será atualizado, anualmente, no mês de janeiro, a partir do ano de 2009.

Parágrafo único. A atualização de que trata o caput deste artigo será calculada utilizando-se o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, definido nacionalmente, nos termos da Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007.

Já a Lei Federal nº 11.494/07, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, aduz que o valor médio ponderado por aluno será calculado na forma do seu Anexo e que o Poder Executivo Federal publicará anualmente tais valores. É ver:

Art. 4º. A União complementará os recursos dos Fundos sempre que, no âmbito de cada Estado e no Distrito Federal, o valor médio ponderado por aluno, calculado na forma do Anexo desta Lei [...]

§1º. O valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente constitui-se em valor de referência relativo aos anos iniciais do ensino fundamental urbano e será determinado contabilmente em função da complementação da União. [...]

Art. 15. O Poder Executivo federal publicará, até 31 de dezembro de cada exercício, para vigência no exercício subsequente: [...]

IV - o valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente. [...]

Art. 30. O Ministério da Educação atuará: [...]

IV - na realização de estudos técnicos com vistas na definição do valor referencial anual por aluno que assegure padrão mínimo de qualidade do ensino.

Nestes termos, segundo o MEC (2017), o piso salarial profissional para os profissionais do magistério público da educação básica deve ser atualizado

anualmente, com regra de reajuste válida para todo o país, baseado na variação do índice valor aluno-ano do Fundeb.

O valor-aluno é o valor mínimo estabelecido para repasse do Fundeb (que envolve recursos provenientes da arrecadação de estados e municípios e também da União, quando houver necessidade de complementação financeira) para cada matrícula de aluno na Educação Básica por ano.

Para o cálculo desse índice valor-aluno, que balizará o reajuste anual do piso nacional, faz-se necessário apurar as duas variáveis que compõem o índice, quais sejam: a) o número de alunos da educação básica (regular, especial, EJA, integral, indígena e quilombola) das redes públicas de ensino estaduais e municipais e b) a estimativa das receitas da União e dos Estados que compõem o FUNDEB.

Percebe-se, portanto, que o índice de reajuste do piso nacional persegue duas importantes variáveis e que ao menos uma delas - a estimativa de receitas do FUNDEB - tem correlação direta com a remuneração dos profissionais do magistério e com o nível de despesas previdenciárias.

No que tange à variável número de alunos da educação básica, apesar de ser possível apurar variações no volume de receitas recebidas do FUNDEB a partir do estoque de matrículas de um ente federado e, por conseguinte, quantificar as correlações existentes entre a variável número de alunos da educação básica e o valor do piso nacional, esta linha investigativa foge ao escopo metodológico da presente pesquisa – a crescente aplicação do FUNDEB como instrumento de reajuste salarial dos professores e as correlações entre este fato e o agravamento do déficit previdenciário - restando a sugestão de que novos estudos sejam feitos a partir daquela outra relação observada.

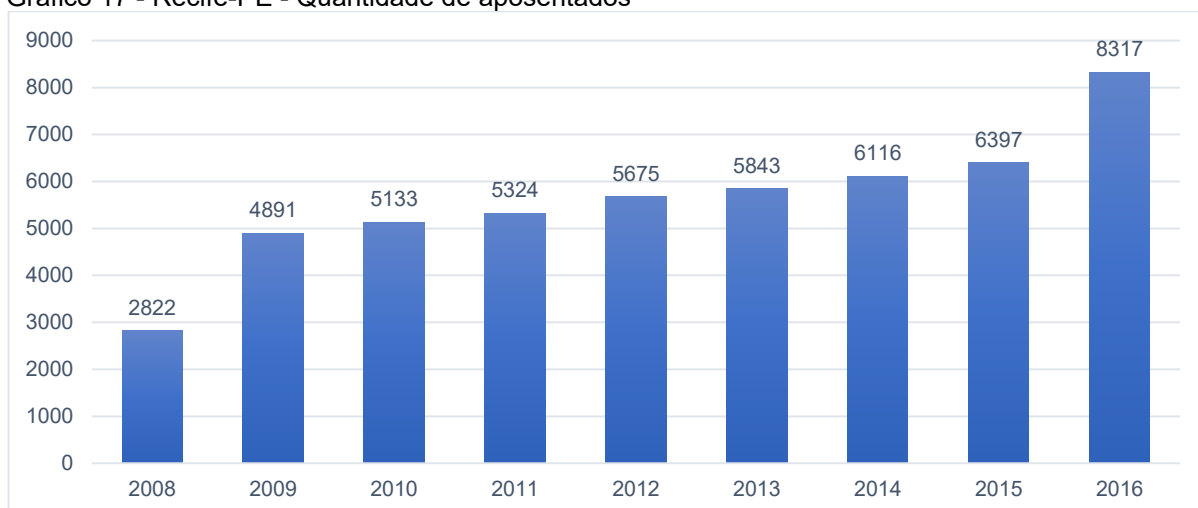
A partir da presente pesquisa, foi possível estimar qual o nível de relação entre o piso nacional dos professores, os gastos previdenciários e o número de aposentados para cada um dos municípios.

4.5.1 O Coeficiente de Correlação de Pearson (R) e o Coeficiente de Determinação (R²) entre as variáveis Piso Nacional dos Professores e Quantidade de Servidores Aposentados

4.5.1.1 Recife

Entre 2008, ano de publicação da Lei n° 11.738/2008, que regulamentou o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, e 2016 o número de aposentados do Município de Recife (somados todos os fundos previdenciários) saiu de 2822 para 8137 servidores inativos.

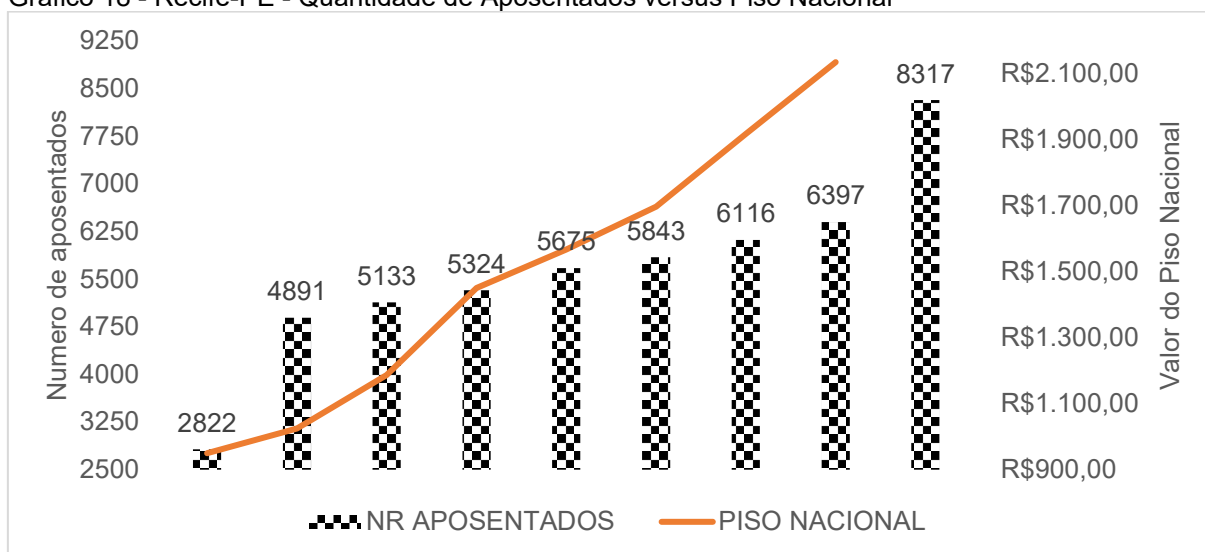
Gráfico 17 - Recife-PE - Quantidade de aposentados



Fonte: TCE/PE - Portal Tome Conta. Elaborado pelo autor (2018)

No mesmo período, foi observado que a evolução no número de aposentados apresentou um certo grau de linearidade, uma certa correspondência em relação ao comportamento geral da remuneração dos professores em atividade e ao piso nacional dos professores em específico.

Gráfico 18 - Recife-PE - Quantidade de Aposentados versus Piso Nacional



Fonte: TCE/PE - Portal Tome Conta; MEC/FNDE. Elaborado pelo autor (2018)

O cálculo do coeficiente de correlação de Pearson (r) calculado para as variáveis “Piso Nacional” e “Quantidade de Aposentados” do município de Recife foi de $R=0,91$, o que indica uma correlação muito forte, altamente positiva e sinalizadora de que o desempenho da variável independente “Piso Nacional” tem uma relação positiva com o comportamento da variável dependente “Quantidade de Aposentados”.

Tabela 41 - Recife-PE - Correlação de Pearson - Piso Nacional versus Quantidade de Aposentados

Ano	Piso nacional	Quantidade de aposentados
2008	R\$ -	2822
2009	R\$ 950,00	4891
2010	R\$ 1.024,67	5133
2011	R\$ 1.187,14	5324
2012	R\$ 1.451,00	5675
2013	R\$ 1.567,00	5843
2014	R\$ 1.697,39	6116
2015	R\$ 1.917,78	6397
2016	R\$ 2.135,64	8317
	Coeficiente pearson (R)	0,91

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

O coeficiente de determinação R^2 apurado foi o índice de 0,9161, o que significa dizer que até 91,61% do comportamento da variável “Número de

Aposentados” pode ser atribuída à variação observada na variável “Piso Nacional”, cabendo a outros fatores menos de 10% de interferência no comportamento observado.

Gráfico 19 - Recife-PE - Correlação de Pearson - Piso Nacional versus Quantidade de Aposentados



Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

A hipótese mais provável para esta forte correlação entre as variáveis é a de que a legislação do piso nacional dos professores, ao definir legalmente um critério anual de reajustes, pode estar funcionando como um incentivo institucional para a inatividade do profissional do magistério que detenha o direito constitucional à paridade e integralidade dos vencimentos.

É dizer, dada a garantia de que o servidor-professor poderá se aposentar com o último salário da ativa, de que terá direito paritário aos mesmos reajustes concedidos aos colegas em atividade e considerando-se de que há um mecanismo legal que determina um reajuste anual daquele vencimento, o servidor-professor que ingressou no serviço público antes da Emenda Constitucional nº 41/2003, tem um leque de garantias legais e constitucionais que, combinadas, se traduzem em uma legislação fomentadora da aposentação daquele profissional.

Estes fatos podem ser melhor evidenciados ao se verificar a correlação quase total entre a variação do valor do piso nacional dos professores e a evolução das despesas previdenciárias do Município de Recife:

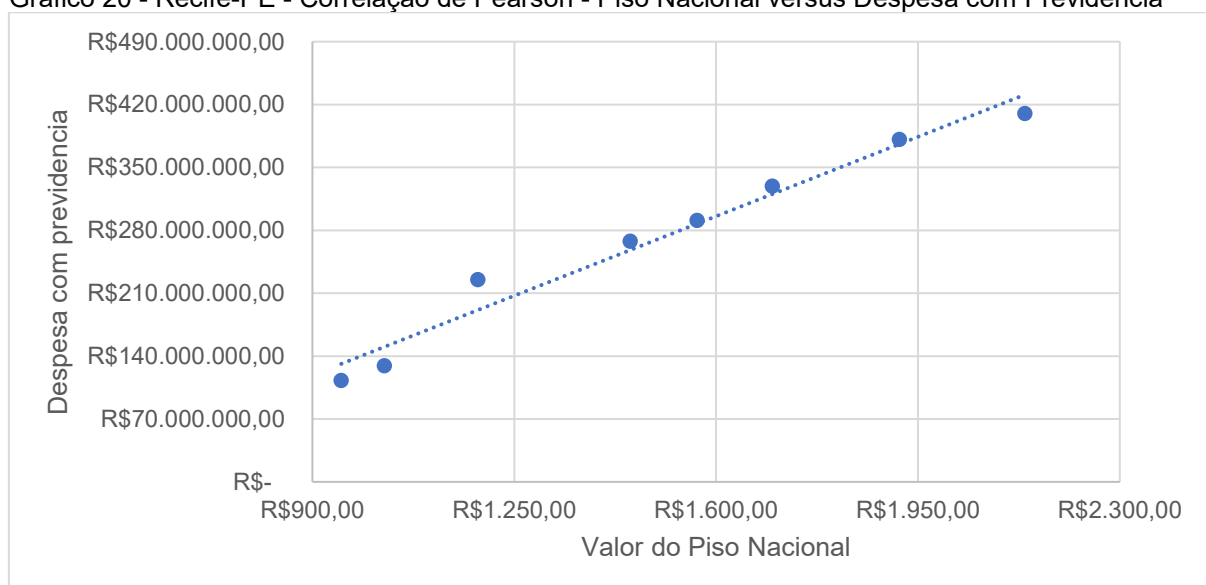
Tabela 42 - Recife-PE - Correlação de Pearson -Piso Nacional versus Despesa com Previdência

Piso nacional	Previdência
R\$ -	R\$ 95.427.511,69
R\$ -	R\$ 104.818.818,00
R\$ 950,00	R\$ 112.693.033,35
R\$ 1.024,67	R\$ 129.035.353,34
R\$ 1.187,14	R\$ 225.080.193,84
R\$ 1.451,00	R\$ 267.681.612,72
R\$ 1.567,00	R\$ 290.949.787,54
R\$ 1.697,39	R\$ 329.026.248,11
R\$ 1.917,78	R\$ 381.100.858,04
R\$ 2.135,64	R\$ 409.819.237,98
Coefficiente pearson (R)	0,98

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

Um índice de correlação de Pearson $R=0,98$ é indicativo de uma correlação muito forte, positivamente crescente e de alto nível entre o comportamento das variáveis estudadas. A análise visual do gráfico de dispersão expõe essa linearidade entre os valores das variáveis

Gráfico 20 - Recife-PE - Correlação de Pearson - Piso Nacional versus Despesa com Previdência



Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

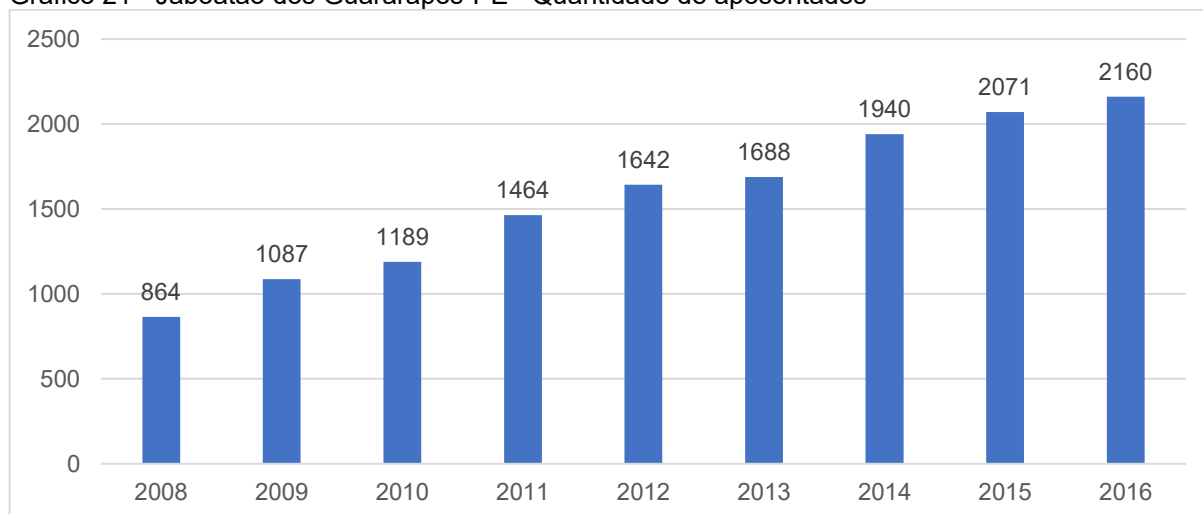
Para esta correlação foi calculado um coeficiente de determinação $R^2=0,9685$, o que significa dizer que até 96,8% do que se observa no comportamento

das despesas previdenciárias de Recife pode ser explicado pela variação dos valores do piso nacional dos professores, isto é, há uma grande probabilidade estatística de que o que o comportamento do valor do Piso Nacional ao longo dos anos seja um bom preditor do que vai acontecer com o montante de despesas previdenciárias no município.

4.5.1.2 Jaboatão dos Guararapes

Entre 2008, ano de publicação da Lei nº 11.738/2008, que regulamentou o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, e 2016 o número de aposentados do Município de Jaboatão dos Guararapes (somados todos os fundos previdenciários) saiu de 864 para 2160 servidores inativos.

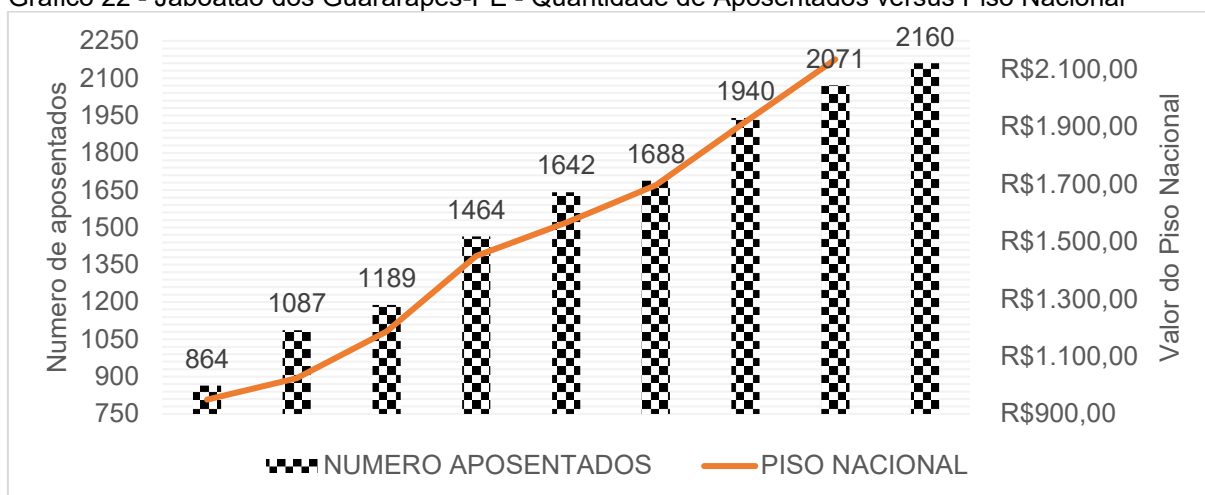
Gráfico 21 - Jaboatão dos Guararapes-PE - Quantidade de aposentados



Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

No mesmo período, foi observado que a evolução no número de aposentados apresentou um certo grau de linearidade, uma certa correspondência em relação ao comportamento geral da remuneração dos professores em atividade e ao piso nacional dos professores em específico.

Gráfico 22 - Jaboatão dos Guararapes-PE - Quantidade de Aposentados versus Piso Nacional



Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

O cálculo do coeficiente de correlação de Pearson (r) calculado para as variáveis “Piso Nacional” e “Quantidade de Aposentados” do município de Jaboatão dos Guararapes foi de $R=0,98$, o que indica uma correlação muito forte, altamente positiva e sinalizadora de que o desempenho da variável independente “Piso Nacional” tem uma relação positiva com o comportamento da variável dependente “Quantidade de Aposentados”.

Tabela 43 - Jaboatão dos Guararapes-PE - Correlação de Pearson - Piso Nacional versus Quantidade de Aposentados

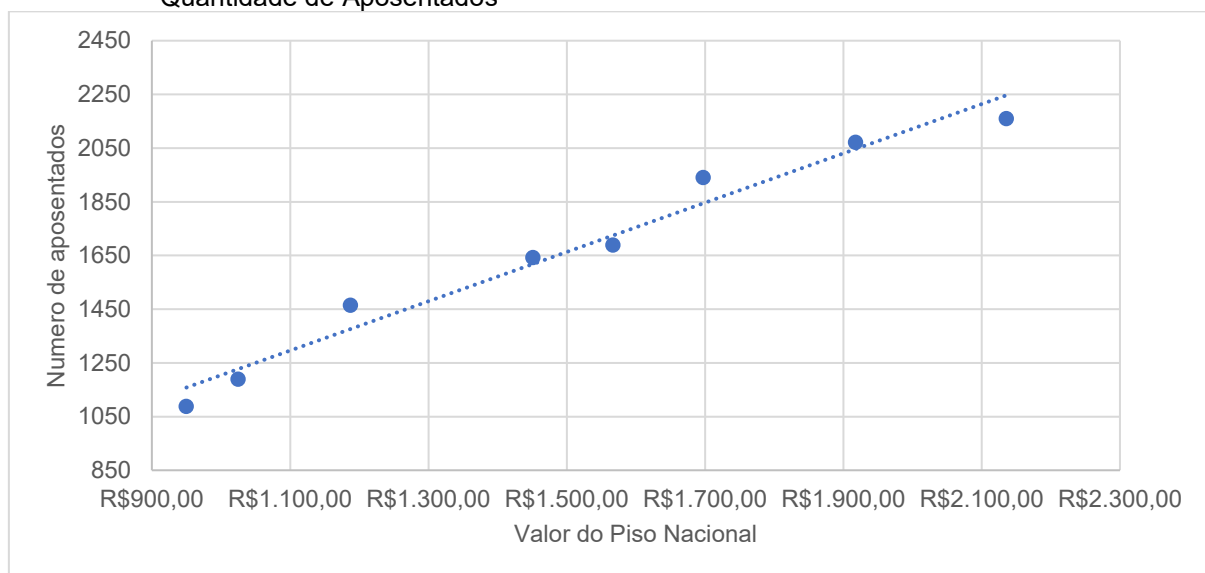
Ano	Piso nacional	Quantidade de aposentados
2008		864
2009	R\$ 950,00	1087
2010	R\$ 1.024,67	1189
2011	R\$ 1.187,14	1464
2012	R\$ 1.451,00	1642
2013	R\$ 1.567,00	1688
2014	R\$ 1.697,39	1940
2015	R\$ 1.917,78	2071
2016	R\$ 2.135,64	2160
	Coeficiente pearson (R)	0,98

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

O coeficiente de determinação R^2 apurado foi o índice de 0,9692, o que significa dizer que até 96,7% do comportamento da variável “Número de Aposentados” pode ser atribuída à variação observada na variável “Piso Nacional”,

cabendo a outros fatores menos de 5% de interferência no comportamento observado.

Gráfico 23 - Jaboatão dos Guararapes-PE - Correlação de Pearson - Piso Nacional versus Quantidade de Aposentados



Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

A hipótese mais provável para esta forte correlação entre as variáveis é a de que a legislação do piso nacional dos professores, ao definir legalmente um critério anual de reajustes, pode estar funcionando como um incentivo institucional para a inatividade do profissional do magistério que detenha o direito constitucional à paridade e integralidade dos vencimentos.

É dizer, dada a garantia de que o servidor-professor poderá se aposentar com o último salário da ativa, de que terá direito paritário aos mesmos reajustes concedidos aos colegas em atividade e considerando-se de que há um mecanismo legal que determina um reajuste anual daquele vencimento, o servidor-professor que ingressou no serviço público antes da Emenda Constitucional nº 41/2003, tem um leque de garantias legais e constitucionais que, combinadas, se traduzem em uma legislação fomentadora da aposentação daquele profissional.

Estes fatos podem ser melhor evidenciados ao se verificar a correlação quase total entre a variação do valor do piso nacional dos professores e a evolução das despesas previdenciárias do Município de Jaboatão dos Guararapes:

Tabela 44 - Jaboatão dos Guararapes-PE - Correlação de Pearson - Piso Nacional versus Despesas com Previdência

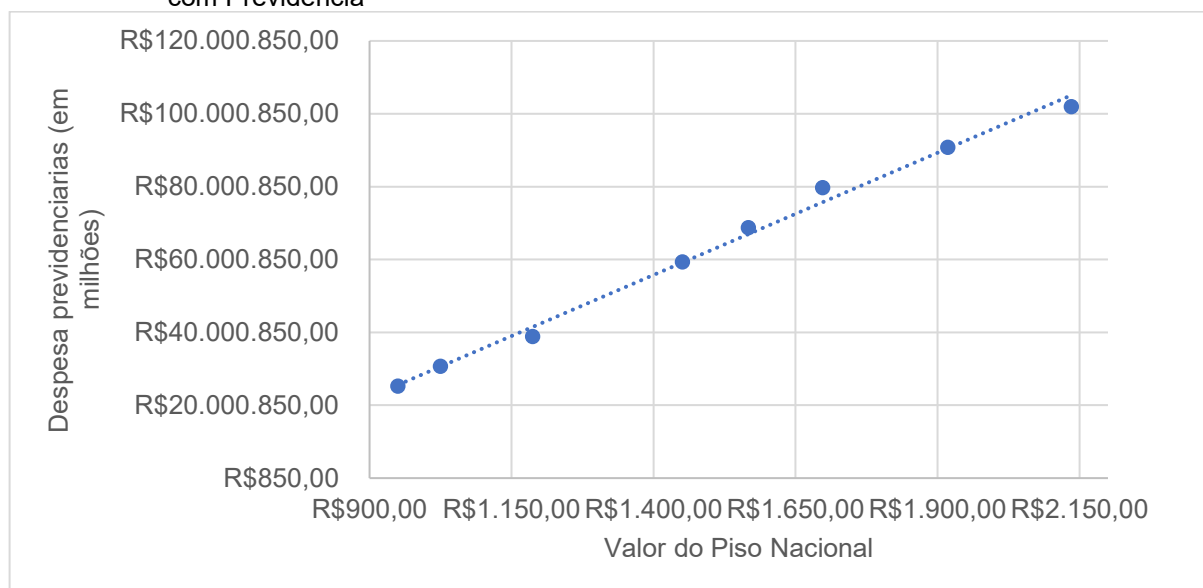
Ano	Piso nacional	Previdência
2008		R\$ 20.741.058,22
2009	R\$ 950,00	R\$ 25.198.813,28
2010	R\$ 1.024,67	R\$ 30.656.608,26
2011	R\$ 1.187,14	R\$ 38.872.939,09
2012	R\$ 1.451,00	R\$ 59.297.852,01
2013	R\$ 1.567,00	R\$ 68.713.291,92
2014	R\$ 1.697,39	R\$ 79.713.210,28
2015	R\$ 1.917,78	R\$ 90.788.015,33
2016	R\$ 2.135,64	R\$ 101.890.506,67
	Coefficiente pearson (R)	1,00

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

Um índice de correlação de Pearson $R=1,00$ é indicativo de uma correlação perfeita, muito forte, positivamente crescente e de alto nível entre o comportamento das variáveis estudadas.

A análise visual do gráfico de dispersão expõe essa linearidade entre os valores das variáveis

Gráfico 24 - Jaboatão dos Guararapes-PE - Correlação de Pearson - Piso Nacional versus Despesas com Previdência



Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

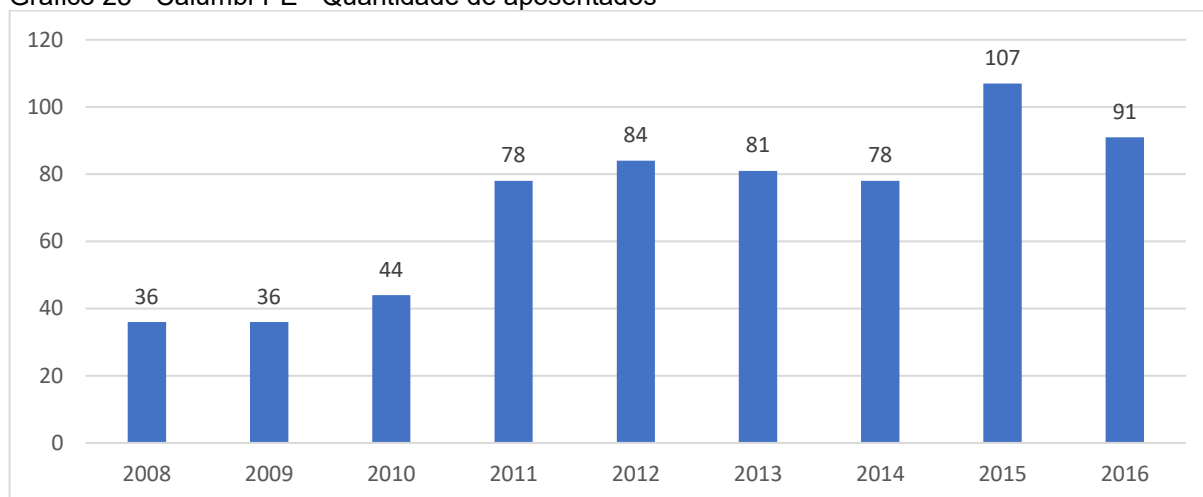
Para esta correlação foi calculado um coeficiente de determinação $R^2= 0,9935$ o que significa dizer que praticamente 100% do comportamento da variável

dependente ‘despesas previdenciárias’ do município de Jaboatão dos Guararapes pode ser explicado pelo que se observa no piso nacional dos professores, isto é, há uma grande probabilidade estatística de que o Piso Nacional seja uma variável fundamental na antecipação do vai acontecer com a previdência municipal em termos de despesas com benefícios.

4.5.1.3 Calumbi

Entre 2008, ano de publicação da Lei nº 11.738/2008, que regulamentou o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, e 2016 o número de aposentados do Município de Calumbi saiu de 36 para 91 servidores inativos.

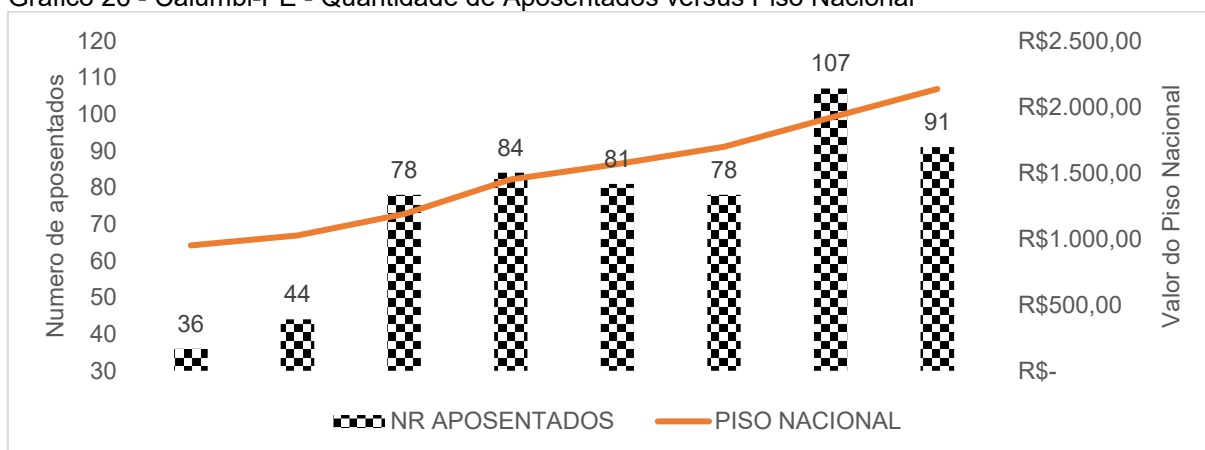
Gráfico 25 - Calumbi-PE - Quantidade de aposentados



Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

No mesmo período, foi observado que a evolução no número de aposentados apresentou um certo grau de linearidade, uma certa correspondência em relação ao comportamento geral da remuneração dos professores em atividade e ao piso nacional dos professores em específico.

Gráfico 26 - Calumbi-PE - Quantidade de Aposentados versus Piso Nacional



Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

O cálculo do coeficiente de correlação de Pearson (R) calculado para as variáveis “Piso Nacional” e “Quantidade de Aposentados” do município de Calumbi foi de $R=0,85$ o que indica uma correlação forte, alta e positivamente crescente, indicativa de que o desempenho da variável independente “Piso Nacional” tem uma relação direta com o comportamento da variável dependente “Quantidade de Aposentados”.

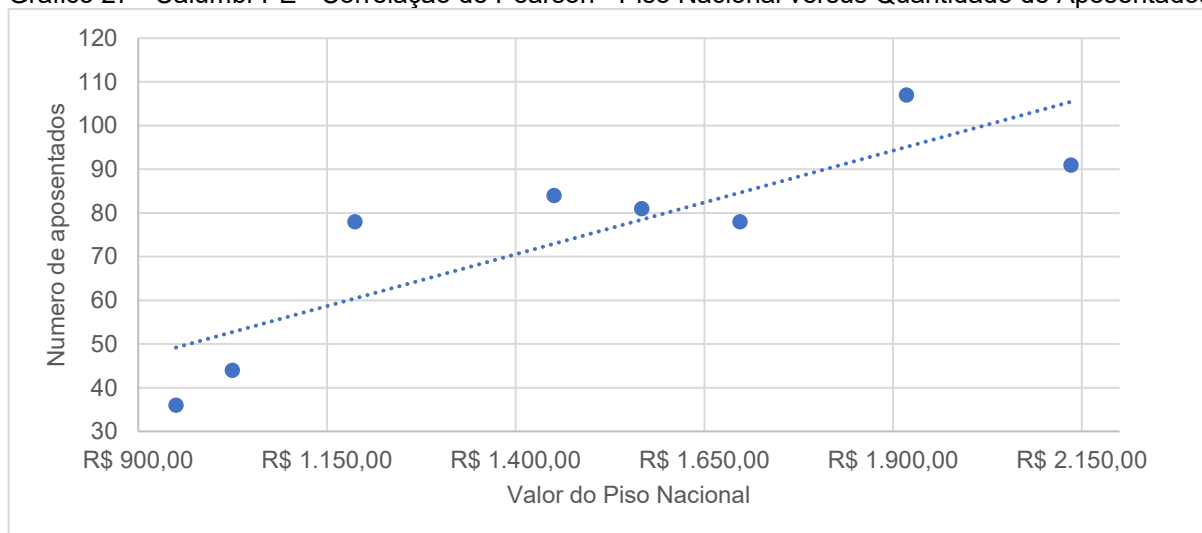
Tabela 45 - Calumbi-PE - Correlação de Pearson - Piso Nacional versus Quantidade de Aposentados

Ano	Piso nacional	Quantidade de aposentados
2008		36
2009	R\$ 950,00	36
2010	R\$ 1.024,67	44
2011	R\$ 1.187,14	78
2012	R\$ 1.451,00	84
2013	R\$ 1.567,00	81
2014	R\$ 1.697,39	78
2015	R\$ 1.917,78	107
2016	R\$ 2.135,64	91
	Coeficiente pearson (R)	0,85

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

O coeficiente de determinação R^2 apurado foi o índice de 0,7226 o que significa dizer que até 72,2% do comportamento da variável “Número de Aposentados” pode ser atribuída à variação observada na variável “Piso Nacional”:

Gráfico 27 - Calumbi-PE - Correlação de Pearson - Piso Nacional versus Quantidade de Aposentados



Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

A hipótese mais provável para esta forte correlação entre as variáveis é a de que a legislação do piso nacional dos professores, ao definir legalmente um critério anual de reajustes, pode estar funcionando como um incentivo institucional para a inatividade do profissional do magistério que detenha o direito constitucional à paridade e integralidade dos vencimentos.

É dizer, dada a garantia de que o servidor-professor poderá se aposentar com o último salário da ativa, de que terá direito paritário aos mesmos reajustes concedidos aos colegas em atividade e considerando-se de que há um mecanismo legal que determina um reajuste anual daquele vencimento, o servidor-professor que ingressou no serviço público antes da Emenda Constitucional nº 41/2003, tem um leque de garantias legais e constitucionais que, combinadas, se traduzem em uma legislação fomentadora da aposentação daquele profissional.

Estes fatos podem ser melhor evidenciados ao se verificar a correlação quase total entre a variação do valor do piso nacional dos professores e a evolução das despesas previdenciárias do Município de Calumbi:

Tabela 46 - Calumbi-PE - Correlação de Pearson - Piso Nacional versus Despesas com Previdência

Ano	Piso nacional	Previdência
2009	R\$ 950,00	R\$ 178.962,54
2010	R\$ 1.024,67	R\$ 757.821,66
2011	R\$ 1.187,14	R\$ 636.094,20
2012	R\$ 1.451,00	R\$ 1.337.756,55
2013	R\$ 1.567,00	R\$ 1.486.416,77
2014	R\$ 1.697,39	R\$ 1.814.076,49
2015	R\$ 1.917,78	R\$ 2.749.298,60
2016	R\$ 2.135,64	R\$ 2.746.565,26
	Coeficiente pearson (R)	0,98

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

Um índice de correlação de Pearson da ordem de $R=0,98$ é indicativo de uma correlação muito forte, positivamente crescente e de alto nível entre o comportamento das variáveis estudadas.

A análise visual do gráfico de dispersão expõe essa linearidade entre os valores das variáveis

Gráfico 28 -Calumbi-PE - Correlação de Pearson - Piso Nacional versus Despesas com Previdência



Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

Para esta correlação foi calculado um coeficiente de determinação $R^2=0,9509$ o que significa dizer que até 95% do comportamento da variável dependente ‘despesas previdenciárias’ do município de Calumbi pode ser explicado pelo que se observa no piso nacional dos professores, isto é, há uma grande probabilidade estatística de que o Piso Nacional seja uma variável fundamental na antecipação do que vai acontecer com a previdência municipal em termos de despesas com benefícios.

4.5.1.4 Cumaru

Entre 2008, ano de publicação da Lei nº 11.738/2008, que regulamentou o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica e 2016 (à exceção dos anos de 2008 e 2009, quando não foi possível obter os dados), o número de aposentados do Município de Cumaru (somados todos os fundos previdenciários) saiu de 105 para 215 servidores inativos.

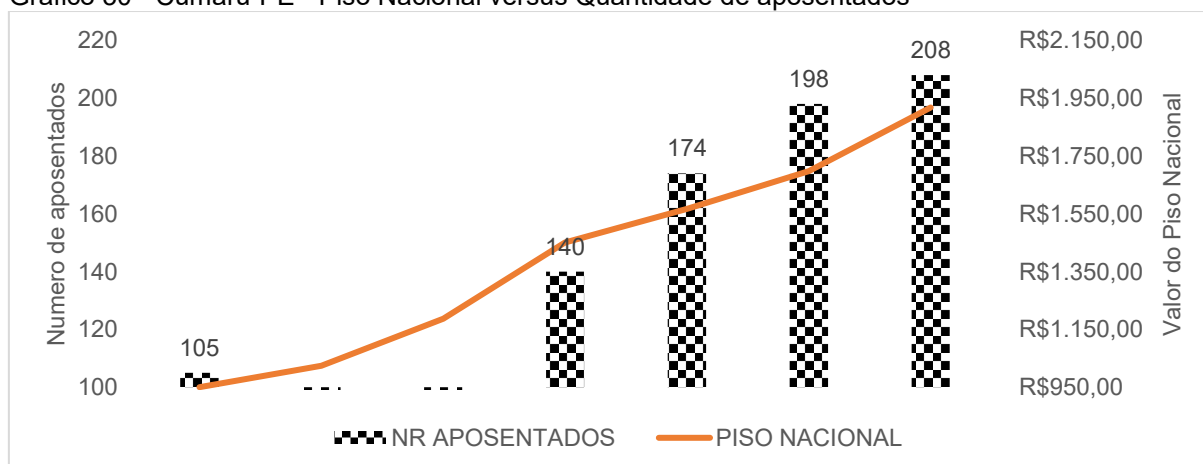
Gráfico 29 - Cumaru-PE - Quantidade de aposentados



Fonte: TCE/PE. Elaborado pelo autor (2018)

No mesmo período, foi observado que a evolução no número de aposentados apresentou um certo grau de linearidade, uma certa correspondência em relação ao comportamento geral da remuneração dos professores em atividade e ao piso nacional dos professores em específico.

Gráfico 30 - Cumaru-PE - Piso Nacional versus Quantidade de aposentados



Fonte: TCE/PE; MEC/FNDE. Elaborado pelo autor (2018)

Dada a ausência de dados sobre o número de aposentados para os exercícios de 2008, 2009 e 2016, para melhor visualizar a correlação entre as variáveis “Piso Nacional” e “Quantidade de Aposentados”, restringimos o cálculo do coeficiente de correlação de Pearson (r) para os anos-calendário de 2010 a 2015, quando ambas as variáveis estavam disponíveis.

O coeficiente de Pearson é de $R=0,93$ o que indica uma correlação muito forte, alta e positivamente crescente, indicativa de que o desempenho da variável independente “Piso Nacional” tem uma relação direta com o comportamento da variável dependente “Quantidade de Aposentados”.

Tabela 47 - Cumaru-PE -Correlação de Pearson - Piso Nacional versus Quantidade de Aposentados

Ano	Piso nacional	Quantidade de aposentados
2009	R\$ 950,00	0
2010	R\$ 1.024,67	140
2011	R\$ 1.187,14	174
2012	R\$ 1.451,00	198
2013	R\$ 1.567,00	208
2014	R\$ 1.697,39	215
2015	R\$ 1.917,78	215
2016	R\$ 2.135,64	0
	Coeficiente pearson (r)	0,93

Fonte: TCE/PE; MEC/FNDE. Elaborado pelo autor (2018)

O coeficiente de determinação R^2 apurado foi $R^2 = 0,8649$, o que significa dizer que até 86,5% do comportamento da variável “Quantidade de Aposentados” pode ser atribuída à variação observada na variável “Piso Nacional”:

Gráfico 31 - Cumaru-PE - Correlação de Pearson - Piso Nacional versus Quantidade de Aposentados



Fonte: TCE/PE; MEC/FNDE. Elaborado pelo autor (2018)

A hipótese mais provável para esta forte correlação entre as variáveis é a de que a legislação do piso nacional dos professores, ao definir legalmente um critério anual de reajustes, pode estar funcionando como um incentivo institucional para a inatividade do profissional do magistério que detenha o direito constitucional à paridade e integralidade dos vencimentos.

É dizer, dada a garantia de que o servidor-professor poderá se aposentar com o último salário da ativa, de que terá direito paritário aos mesmos reajustes concedidos aos colegas em atividade e considerando-se de que há um mecanismo legal que determina um reajuste anual daquele vencimento, o servidor-professor que ingressou no serviço público antes da Emenda Constitucional nº 41/2003, tem um leque de garantias legais e constitucionais que, combinadas, se traduzem em uma legislação fomentadora da aposentação daquele profissional.

Estes fatos podem ser melhor evidenciados ao se verificar a correlação entre a variação do valor do piso nacional dos professores e a evolução das despesas previdenciárias do Município de Calumbi para o período de 2010 a 2016:

Tabela 48 - Cumaru-PE - Correlação de Pearson - Piso Nacional versus Despesas com Previdência

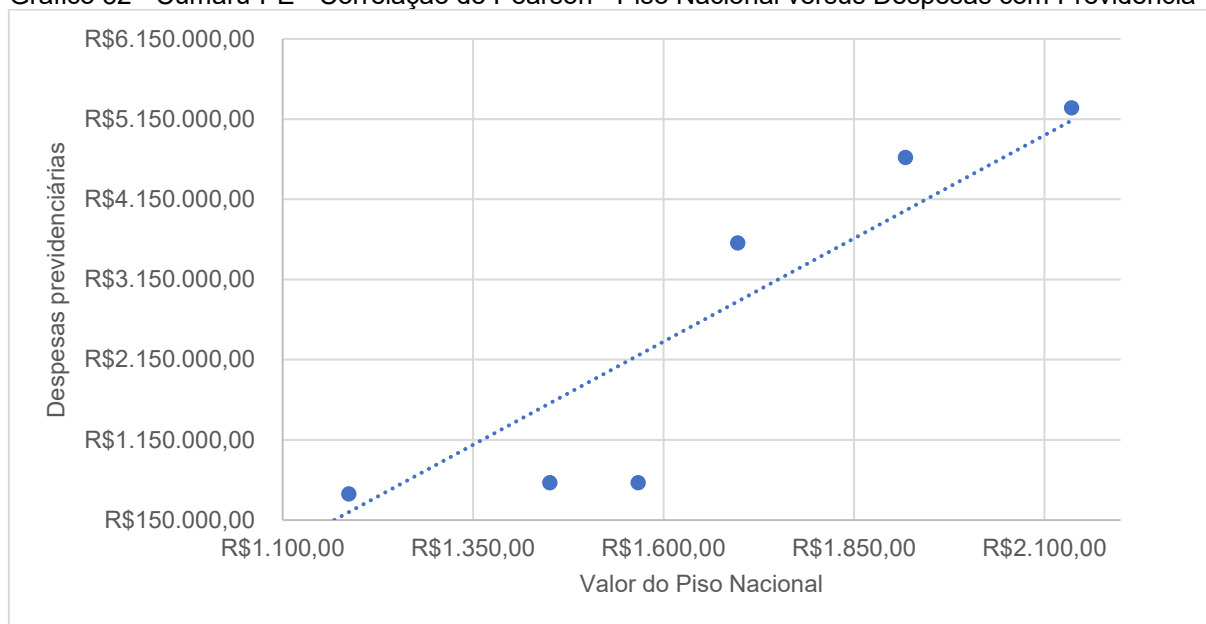
Ano	Piso nacional	Previdência
2010	R\$ 1.024,67	R\$ 233.745,06
2011	R\$ 1.187,14	R\$ 473.482,25
2012	R\$ 1.451,00	R\$ 614.918,45
2013	R\$ 1.567,00	R\$ 614.927,14
2014	R\$ 1.697,39	R\$ 3.603.738,84
2015	R\$ 1.917,78	R\$ 4.670.336,70
2016	R\$ 2.135,64	R\$ 5.286.821,96
	Coeficiente pearson (R)	0,91

Fonte: TCE/PE; MEC/FNDE. Elaborado pelo autor (2018)

Um índice de correlação de Pearson da ordem de $R=0,91$ é indicativo de uma correlação muito forte, positivamente crescente e de alto nível entre o comportamento das variáveis estudadas.

A análise visual do gráfico de dispersão expõe essa linearidade entre os valores das variáveis

Gráfico 32 - Cumaru-PE - Correlação de Pearson - Piso Nacional versus Despesas com Previdência



Fonte: TCE/PE; MEC/FNDE. Elaborado pelo autor (2018)

Para esta correlação foi calculado um coeficiente de determinação $R^2 = 0,8227$, o que significa dizer que até 82,2% do comportamento da variável dependente ‘despesas previdenciárias’ do município de Cumaru pode ser explicado pelo que se observa no piso nacional dos professores, isto é, há uma grande probabilidade estatística de que o Piso Nacional seja uma variável fundamental na antecipação do que vai acontecer com a previdência municipal em termos de despesas com benefícios.

4.6 DIAGNOSE DAS CORRELAÇÕES OBSERVADAS

Com base no perfil administrativo do quadro de servidores municipais, é possível constatar a prevalência de servidores públicos estatutários (efetivos) no universo de funcionários públicos daquelas municipalidades, o que é particularmente importante de observar posto que este é o perfil funcional que irá se aposentar às expensas dos regimes próprios de previdência.

O detalhamento das folhas de pagamento dos municípios pesquisados para o ano de 2015, último dado disponível no sítio eletrônico Tome Conta/Sagres do TCE-PE, mostra que, em média, os servidores estatutários (efetivos) representam 46%, ou quase a metade do total de servidores pagos pelos cofres públicos municipais.

É o que se apresenta no quadro-sinótico abaixo, onde são expostas a proporção de servidores por tipo de vínculo em relação ao quadro total de funcionários públicos de cada um dos municípios pesquisados:

Quadro 6 - Perfil de servidores por tipo de vínculo -Proporção em relação ao total de servidores

TIPO DE VÍNCULO	RECIFE	JABOATÃO DOS GUARARAPES	CALUMBI	CUMARU	MÉDIA
À disposição para o órgão	0%	0%	0%	0%	0%
Cargo Comissionado	1%	14%	14%	13%	10%
Contratação por excepcional interesse público	6%	29%	7%	21%	16%
Efetivo	47%	41%	53%	43%	46%
Emprego público	25%	0%	0%	0%	6%
Inativo	15%	13%	20%	19%	17%
Eletivo	0%	0%	0%	2%	0%
Pensionista especial	0%	0%	2%	0%	1%
Pensionista previdenciário	6%	3%	4%	2%	3%

Fonte: TCE/PE – Sistema Sagres/Portal Tome Conta. Elaborado pelo autor (2018)

Dentro desse perfil administrativo, em que se ressaltou a forte presença de servidores estatutários, notou-se que o cargo com maior representatividade é o de professor, ou seja, o profissional do magistério da rede pública ocupa uma fatia média de 41% no total de cargos públicos estatutários levantados, mais do que qualquer outro cargo isoladamente:

Quadro 7 - Composição do quadro de servidores públicos efetivos - Professores efetivos versus demais cargos efetivos

TIPO DE VÍNCULO	RECIFE	JABOATÃO DOS GUARARAPES	CALUMBI	CUMARU	MÉDIA
DEMAIS CARGOS EFETIVOS	56%	69%	65%	45%	59%
PROFESSORES EFETIVOS	44%	31%	35%	55%	41%

Fonte: TCE/PE – Sistema Sagres/Portal Tome Conta. Elaborado pelo autor (2018)

A observação da relevância numérica do cargo de professor no rol dos servidores públicos estatutários nos municípios impõe a necessidade de investigar a partir da ótica da gestão previdenciária se e como as diversas políticas de valorização remuneratória dos docentes tem atuado sobre o equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência.

Constatou-se ainda que todos os municípios pesquisados têm alcançado o limite mínimo de gastos com educação, de pelo menos 25% da arrecadação de

impostos no financiamento das ações educacionais, observando-se uma tendência maior de comprometimento dos orçamentos públicos municipais naqueles municípios menos desenvolvidos.

Esta rígida meta constitucional tem sido custeada, financiada principalmente por meio da utilização das receitas de transferências governamentais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, o Fundeb, cujos volumes de recursos em alguns anos chega a ser a única fonte de recursos para os gastos educacionais.

Em complemento, outro ponto a ser ressaltado é constatação da forte correlação positiva existente entre o volume anual de receitas do FUNDEB transferidas aos entes federados e aquilo que é despendido pelas gestões municipais no pagamento de remuneração a profissionais do magistério da rede pública de ensino.

Esta intensa linearidade entre as variáveis Receitas do Fundeb e Remuneração do Magistério permite inferir que o montante de receitas do fundo tem funcionado como um componente fundamental para o comportamento da folha de pagamento dos docentes, influenciando esta de maneira fortemente positiva.

O quadro-sinótico com os respectivos indicadores e a diagnose conjunta dos municípios pesquisados pode ser observado abaixo:

4.6.1 Receitas do FUNDEB versus remuneração dos professores

Quadro 8 - Quadro sinótico dos Coeficientes de Correlação de Pearson e de Determinação - Receitas Fundeb versus Remuneração do professor da rede pública de ensino

MUNICÍPIO	VARIÁVEIS ANALISADAS	
	INDEPENDENTE	DEPENDENTE
	RECEITAS DO FUNDEB	REMUNERAÇÃO DO PROFESSOR
	COEFICIENTE DE CORRELAÇÃO (R)	COEFICIENTE DE DETERMINAÇÃO (R ²)
RECIFE	0,98	0,9545
JABOATÃO DOS GUARARAPES	0,97	0,9398
CALUMBI	0,92	0,8434
CUMARU	0,94	0,8795
MÉDIA	0,95	0,9043

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

➤ **Coefficiente de Pearson médio $R = 0,95$**

Observa-se no conjunto de municípios avaliados uma correlação muito forte, bastante alta e positiva entre a variação anual das transferências de receitas que os municípios recebem do FUNDEB e o comportamento das despesas pagas a título de remuneração dos profissionais do magistério da rede pública de ensino.

➤ **Coefficiente de determinação médio $R^2 = 0,9043$**

O coeficiente de determinação, medida indicativa da qualidade de um modelo estatístico e sinalizadora da forma como as variáveis se relacionam, ao ser calculado para o conjunto de municípios foi quantificado em 0,9043, o que significa dizer que, na média, 90,43% do movimento das despesas com remuneração do magistério podem ser explicadas a partir da variação das receitas do FUNDEB, isto é, estatisticamente, a análise de uma variável independente (Receitas do Fundeb) pode servir de preditor para o comportamento da variável dependente (Remuneração do Magistério).

4.6.2 Receitas do FUNDEB versus despesas previdenciárias municipais

➤ **Coefficiente de Pearson médio $R = 0,92$**

Observa-se no conjunto de municípios avaliados uma correlação muito forte, bastante alta e positiva entre a variação anual das transferências de receitas que os municípios recebem do FUNDEB e o comportamento das despesas pagas a título de benefícios previdenciários, de modo que se identifica, de alguma forma, uma conexão entre o Fundo de desenvolvimento do ensino básico e fundamental e as despesas com aposentadorias e pensões, ainda que não haja explicitamente nenhum vínculo direto entre as rubricas orçamentárias em questão.

➤ **Coefficiente de determinação médio $R^2 = 0,8466$**

O coeficiente de determinação, medida indicativa da qualidade de um modelo estatístico e sinalizadora da forma como as variáveis se relacionam, ao ser

calculado para o conjunto de municípios foi quantificado em 0,8466, o que significa dizer que, na média, 84,66% do movimento das despesas previdenciárias podem ser explicadas a partir da variação das receitas do FUNDEB, isto é, estatisticamente, a análise de uma variável independente (Receitas do Fundeb) pode servir de preditor para o comportamento da variável dependente (Despesas previdenciárias), antecipando tendências para o comportamento dos gastos com aposentadorias e pensões.

Quadro 9 - Quadro sinótico dos Coeficientes de Correlação de Pearson e de Determinação - Receitas FUNDEB versus Despesas previdenciárias municipais

MUNICÍPIO	VARIÁVEIS ANALISADAS	
	INDEPENDENTE	DEPENDENTE
	RECEITAS DO FUNDEB	DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS
	COEFICIENTE DE CORRELAÇÃO (R)	COEFICIENTE DE DETERMINAÇÃO (R ²)
RECIFE	0,93	0,8572
JABOATÃO DOS GUARARAPES	0,98	0,9664
CALUMBI	0,94	0,8903
CUMARU	0,82	0,6725
MÉDIA	0,92	0,8466

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

4.6.3 Remuneração dos professores versus despesas previdenciárias municipais

Quadro 10 - Quadro sinótico dos Coeficientes de Correlação de Pearson e de Determinação - Remuneração do professor da rede pública versus Despesas previdenciárias municipais

MUNICÍPIO	VARIÁVEIS ANALISADAS	
	INDEPENDENTE	DEPENDENTE
	REMUNERAÇÃO DO PROFESSOR	DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS
	COEFICIENTE DE CORRELAÇÃO (R)	COEFICIENTE DE DETERMINAÇÃO (R ²)
RECIFE	0,88	0,7760
JABOATÃO DOS GUARARAPES	0,94	0,8819
CALUMBI	0,86	0,7388
CUMARU	0,71	0,5029
MÉDIA	0,85	0,7249

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

➤ **Coefficiente de Person médio R = 0,85**

Observa-se no conjunto de municípios avaliados uma correlação muito forte, bastante alta e positiva entre a variação anual das verbas aplicadas na remuneração dos profissionais do magistério e o comportamento das despesas pagas a título de benefícios previdenciários, de modo que se identifica, de alguma forma, existe uma conexão entre a valorização dos profissionais docentes em atividade e o custeio dos servidores já aposentados.

➤ **Coefficiente de determinação médio R² = 0,7249**

O coeficiente de determinação, medida indicativa da qualidade de um modelo estatístico e sinalizadora da forma como as variáveis se relacionam, ao ser calculado para o conjunto de municípios foi quantificado em 0,7249, o que significa dizer que, na média, 72,49% do movimento das despesas previdenciárias podem ser explicadas a partir da variação do volume de recursos do FUNDEB direcionados para incremento salarial dos docentes, isto é, estatisticamente, a análise de uma variável independente (Remuneração do Magistério via Fundeb) pode servir de preditor para o comportamento da variável dependente (Despesas previdenciárias), antecipando tendências para o comportamento dos gastos com aposentadorias e pensões.

4.6.4 Piso nacional do professor versus quantidade de aposentados

Quadro 11 - Quadro sinótico dos Coeficientes de Correlação de Pearson e de Determinação - Valor do Piso Nacional versus Quantidade de servidores aposentados

MUNICÍPIO	VARIÁVEIS ANALISADAS	
	INDEPENDENTE	DEPENDENTE
	VALOR DO PISO NACIONAL	SERVIDORES APOSENTADOS
	COEFICIENTE DE CORRELAÇÃO (R)	
RECIFE	0,91	
JABOATÃO DOS GUARARAPES	0,98	
CALUMBI	0,85	
CUMARU	0,93	
MÉDIA	0,91	

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

Observa-se no conjunto de municípios avaliados uma correlação muito forte, bastante alta e positiva entre a variação anual do valor do piso nacional dos professores da rede pública de ensino e os pedidos de aposentadorias nos municípios pesquisados.

Com um coeficiente de correlação de Pearson médio de 0,91 é possível deduzir que as regras de reajuste do valor do piso nacional dos professores têm variado uniformemente em relação ao quantitativo de servidores que requerem aposentadorias.

4.6.5 Piso nacional dos professores versus despesas previdenciárias municipais

Quadro 12 - Quadro sinótico dos Coeficientes de Correlação de Pearson e de Determinação-Valor do Piso Nacional versus Despesas previdenciárias

MUNICÍPIO	VARIÁVEIS ANALISADAS	
	INDEPENDENTE	DEPENDENTE
	VALOR DO PISO NACIONAL	DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS
	COEFICIENTE DE CORRELAÇÃO (R)	
RECIFE	0,98	
JABOATÃO DOS GUARARAPES	1,00	
CALUMBI	0,98	
CUMARU	0,91	
MÉDIA	0,96	

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

Observa-se no conjunto de municípios avaliados uma correlação muito forte, bastante alta e positiva entre a variação anual do valor do piso nacional dos professores da rede pública de ensino e as despesas previdenciárias dos RPPS.

Com um coeficiente de correlação de Pearson médio de 0,96 para o conjunto estudado, há significativa probabilidade estatística de que o piso nacional dos professores esteja de alguma forma relacionado com o aumento das despesas previdenciárias dos RPPS.

A hipótese mais provável para esta forte correlação entre as variáveis é a de que a legislação do piso nacional dos professores, ao definir legalmente um critério anual de reajustes, pode estar funcionando como um incentivo institucional para a

inatividade do profissional do magistério que detenha o direito constitucional à paridade e integralidade dos vencimentos.

É dizer, dada a garantia de que o servidor-professor poderá se aposentar com o último salário da ativa, de que terá direito paritário aos mesmos reajustes concedidos aos colegas em atividade e considerando-se de que há um mecanismo legal que determina um reajuste anual daquele vencimento, o servidor-professor que ingressou no serviço público antes da Emenda Constitucional nº 41/2003, tem um leque de garantias legais e constitucionais que, combinadas, se traduzem em uma legislação fomentadora da aposentação daquele profissional.

5 RESULTADOS

5.1 OS IMPACTOS ATUARIAIS DAS POLÍTICAS REMUNERATÓRIAS DOS PROFESSORES NA PREVIDÊNCIA PÚBLICA MUNICIPAL

5.1.1 Recife

Antes da análise das informações financeiras e atuariais do Regime Próprio de Previdência do Município do Recife contidas nos Demonstrativos de Resultado e Avaliação Atuarial (DRAA), faz-se necessário contextualizar o escopo administrativo, o desenho atuarial do RPPS daquele município a fim de melhor compreender as diferentes observações obtidas no curso da presente pesquisa.

Conforme disciplinado nos artigos 1º ao 5º da Lei Municipal nº 17.142, de 02 de Dezembro de 2005, a gestão do sistema previdenciário do município de Recife é de responsabilidade da Autarquia Previdenciária do Município do Recife (Reciprev), a quem cabe

[...] desenvolver uma política previdenciária para os segurados e seus dependentes, manter o Regime Próprio de Previdência Social de forma contributiva e solidário, além de garantir o pagamento dos benefícios aos segurados e seus dependentes.

Observa-se ainda que no ano de 2005 a retrocitada Lei Municipal reestruturou o Regime Próprio de Previdência Social do Município do Recife (RPPS), de modo que as contribuições e benefícios previdenciários passaram a ser geridos de forma separada, em um procedimento chamado tecnicamente de segregação de massas.

No artigo 32, tem-se a criação do RECIPREV, fundo previdenciário de natureza capitalizada, onde são alocados todos os servidores estatutários que ingressaram na administração municipal após a data de 17/12/1998.

Lei Ordinária 17.142/2005

Art. 32

Fica criado o Fundo Previdenciário - RECIPREV, de natureza contábil e caráter permanente, para custear na forma legal, as despesas previdenciárias relativas aos servidores admitidos a partir de 17 de dezembro de 1998.

§ 1º O Fundo Previdenciário - RECIPREV será constituído pelas seguintes receitas:

I - das contribuições previstas no artigo 20, I, II e III, desta Lei, no tocante aos servidores referidos no caput do presente artigo

Em 05 de julho de 2017, com redação dada pela Lei nº 18.331/2017, a Lei Municipal nº 17.142/05 foi alterada, estabelecendo que caberá ao RECIPREV a cobertura dos benefícios previdenciários de outros servidores municipais além dos que ingressaram após a data de 17/12/1998.

Os critérios de elegibilidade para ser alocado ao fundo previdenciário passam a englobar além dos requisitos existentes também a data de nascimento e a data de concessão da aposentadoria do servidor:

Lei Ordinária 17.142/2005

Art. 32

§ 4º O Fundo Previdenciário - RECIPREV de que trata o caput, atenderá também ao pagamento dos benefícios de todos os aposentados nascidos até 31 de dezembro de 1944 e que tiveram seus benefícios concedidos até 31 de dezembro de 2016. (Redação acrescida pela Lei nº 18.331/2017)

No artigo 33, constata-se a criação do fundo financeiro RECIFIN, cuja natureza é do regime de repartição simples e onde são alocados todos os servidores estatutários que ingressaram na administração municipal até a data de 16/12/1998.

Lei Ordinária 17.142/2005

Art. 33

Fica criado o Fundo Financeiro - RECIFIN, de natureza contábil e caráter temporário, para custear as despesas previdenciárias relativas aos segurados admitidos até 16 de dezembro de 1998.

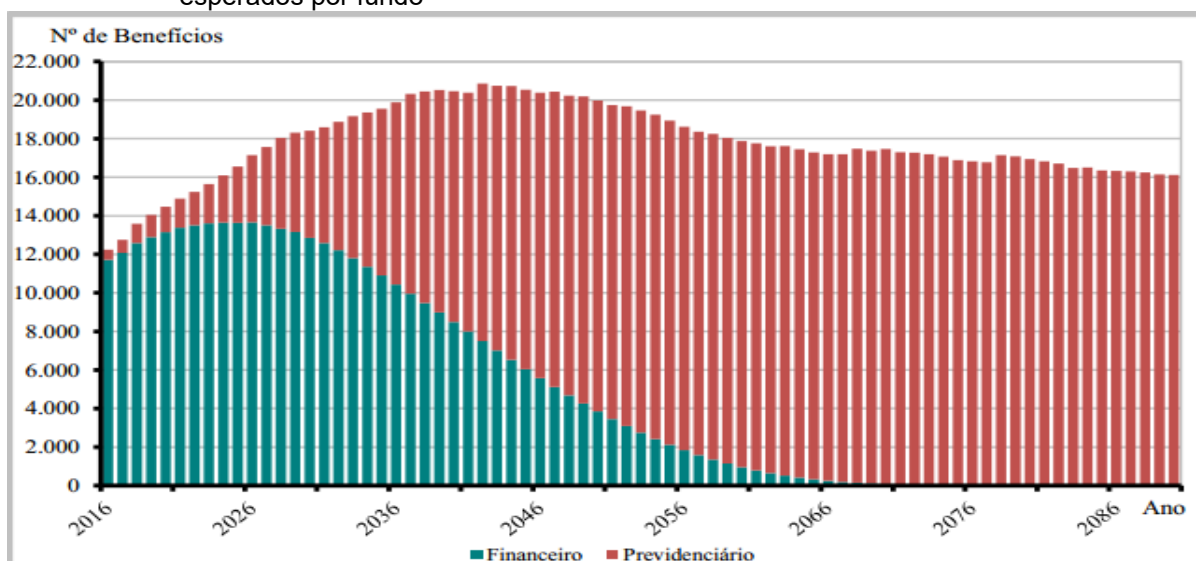
O RECIFIN, pelas próprias características da população de servidores coberta, não forma reservas financeiras para as despesas futuras, deste modo, as obrigações serão financiadas pelo Regime Financeiro de Repartição Simples.

Este grupo não é renovável e se extinguirá gradativamente, com o passar dos anos, pela mortalidade natural dos seus participantes.

Estas características fazem do RECIFIN um fundo de pensão com desembolsos volumosos, sem acúmulos substanciais de recursos e com tendência de decréscimo das despesas previdenciárias no médio prazo, haja vista que fundos de pensão com este perfil atuarial já se encontram ingressando na fase de extinção.

Ainda por conta do seu perfil demográfico, e dada a tendência declinante no volume de despesas previdenciárias no médio-longo prazo, as influencias atuarias das ações de valorização do profissional do magistério são melhor perceptíveis para fins de análise no curto prazo, posto o maior número de servidores professores aposentados.

Gráfico 33 - Recife-PE - RECIFIN versus RECIPREV - Projeção de benefícios previdenciários esperados por fundo



Fonte: Recife/PE DRAA 2016. Elaborado pelo autor (2018)

No que tange ao RECIPREV, até o ano de 2016, período final desta pesquisa, o fundo era composto integralmente por servidores que ingressaram na administração pública municipal a partir de 17/12/1998, o que significa se tratar de um fundo de pensão relativamente jovem, com um número bem maior de contribuintes ativos (14124) em relação ao quantitativo de servidores aposentados (253) do que a proporção verificada no RECIFIN:

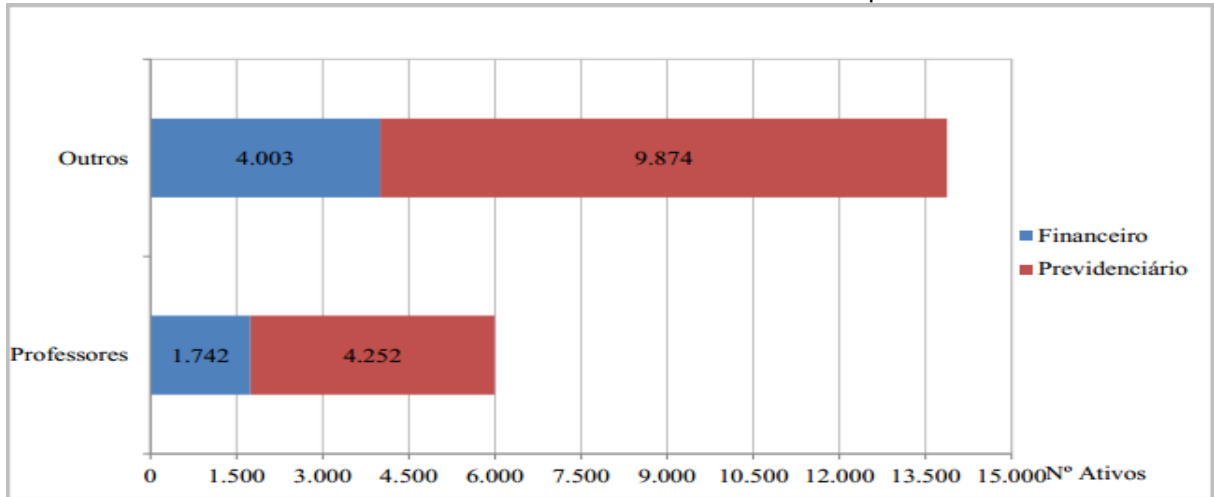
Tabela 49 - Recife-PE - RECIFIN versus RECIPREV - Distribuição de servidores por fundo

Item	Ativo	Inativos	Total
Fundo Previdenciário	14.126	253	14.379
Fundo Financeiro	5.745	8.064	13.809
Total	19.871	8.317	28.188

Fonte: Recife/PE DRAA 2016. Elaborado pelo autor (2018)

Outro dado presente no DRAA 2016 que merece ser enfatizado é a proporção de professores entre os contribuintes ativos por fundo. No RECIFIN 43,51% dos servidores ativos são professores, proporção praticamente igual no RECIPREV (43,06%).

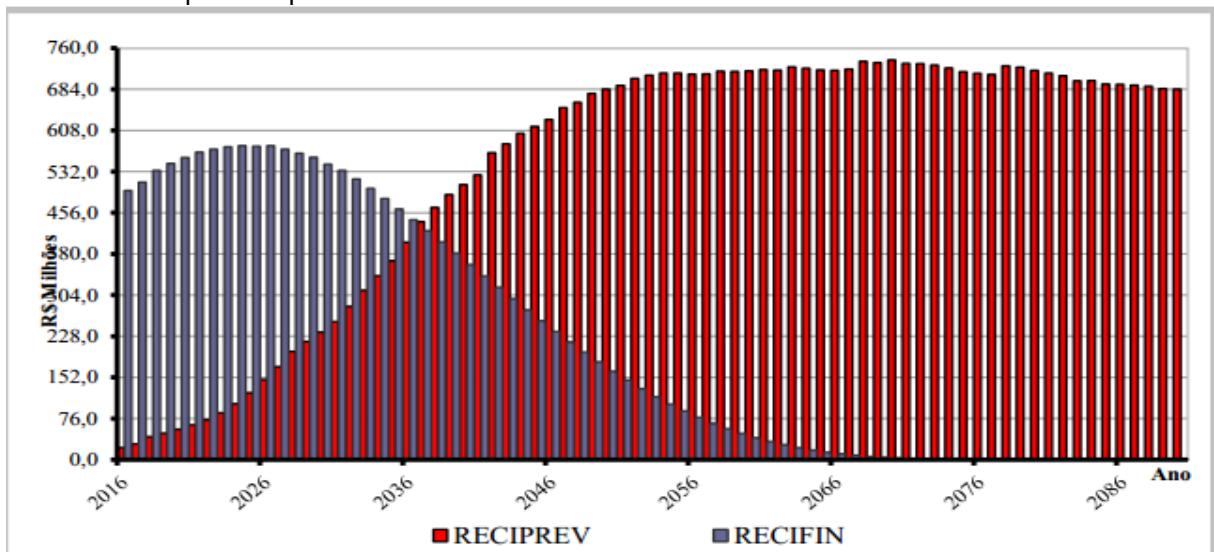
Gráfico 34 - Recife-PE - RECIFIN versus RECIPREV - Servidores ativos por fundo



Fonte: Recife/PE DRAA 2016. Elaborado pelo autor (2018)

No entanto, conforme exposto anteriormente, dada as características dos fundos, a tendência é que este universo de docentes gere impactos atuariais de forma distinta, com efeitos maiores no curto prazo no RECIFIN e de alcance mais intenso no RECIPREV apenas no médio-longo prazo:

Gráfico 35 - Recife-PE - RECIFIN versus RECIPREV - Projeção de despesas previdenciárias esperadas por fundo



Fonte: Recife/PE DRAA 2016. Elaborado pelo autor (2018)

Vamos às análises por fundo separadamente:

5.1.1.1 Recife – fundo financeiro (regime de repartição simples)

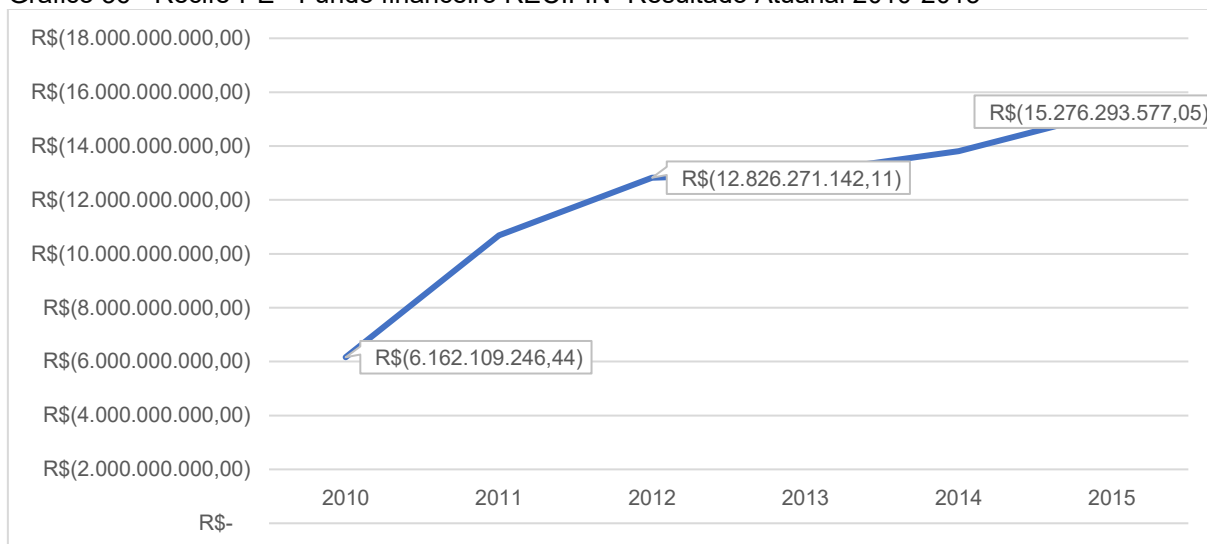
A coleta de dados abrangeu os demonstrativos de resultado da avaliação atuarial disponíveis para consulta compreendidos entre o período de 31/12/2008 (DRAA 2009) e 31/12/2005 (DRAA 2016).

As principais variáveis atuariais pesquisadas apresentaram os seguintes comportamentos:

5.1.1.2 Resultado Atuarial

Segundo dados dos DRAA do RECIFIN, entre 2010 (primeiro resultado atuarial disponível) e 2015, o déficit atuarial do fundo financeiro de Recife subiu 148%, passando de um déficit de pouco mais de R\$ 6,1 bilhões para R\$ 15,2 bilhões:

Gráfico 36 - Recife-PE - Fundo financeiro RECIFIN -Resultado Atuarial 2010-2015



Fonte: Recife/PE DRAA 2010 A 2016. Elaborado pelo autor (2018)

À luz das informações constantes nos demonstrativos atuariais, observa-se que a variável que mais contribuiu para o aprofundamento do déficit atuarial do RECIFIN foi o Valor Atual de Benefícios Futuros, na modalidade concedidos (VABFc) e a conceder (VABFac).

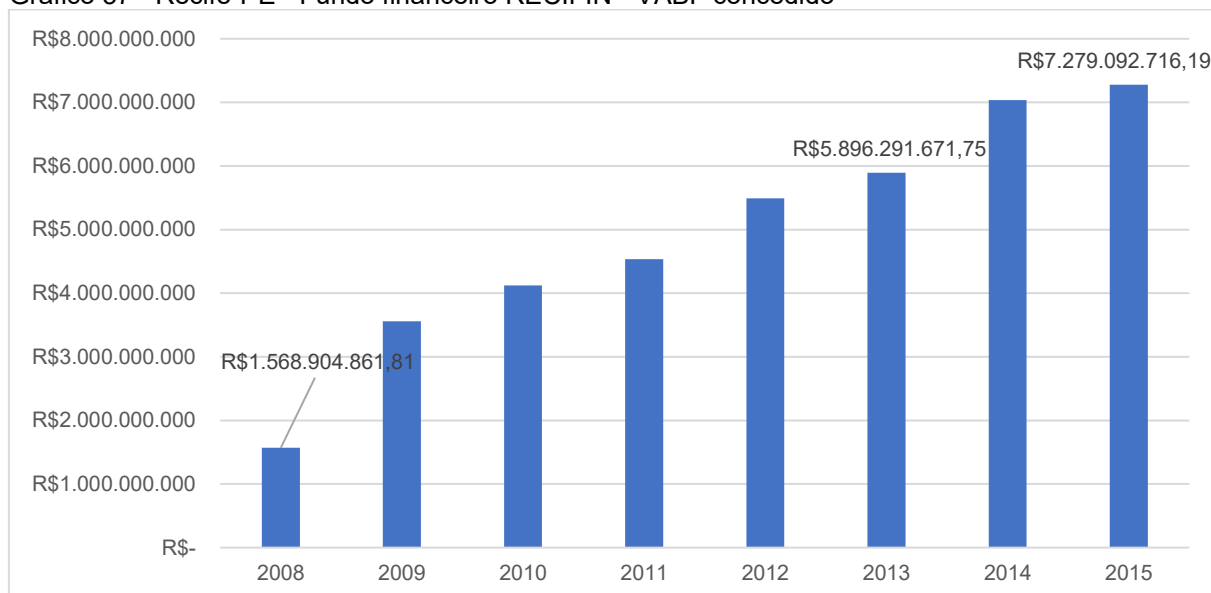
O VABF representa o valor atual dos benefícios futuros programados para serem pagos – a um grupo de aposentados já em gozo do seu benefício previdenciário (VABF concedido) ou a um determinado número de servidores em atividade (contribuintes ativos) e cujo benefício ainda será concedido (VABF a conceder)

O VABF traz para o presente o custo atuarial do somatório dos diversos benefícios que serão pagos, levando-se em conta hipóteses biométricas, cadastrais e financeiras tais como taxa de juros das aplicações e, em caso de morte do aposentado, o número e idade dos dependentes dos beneficiários, caso eles tenham formado família.

5.1.1.2.1 VABF concedido

Entre 2008 e 2015, o VABF concedido do RECIFIN cresceu cerca de 364%, saindo de R\$ 1,5 bilhões aproximadamente para R\$ 7,2 bilhões anuais

Gráfico 37 - Recife-PE - Fundo financeiro RECIFIN - VABF concedido



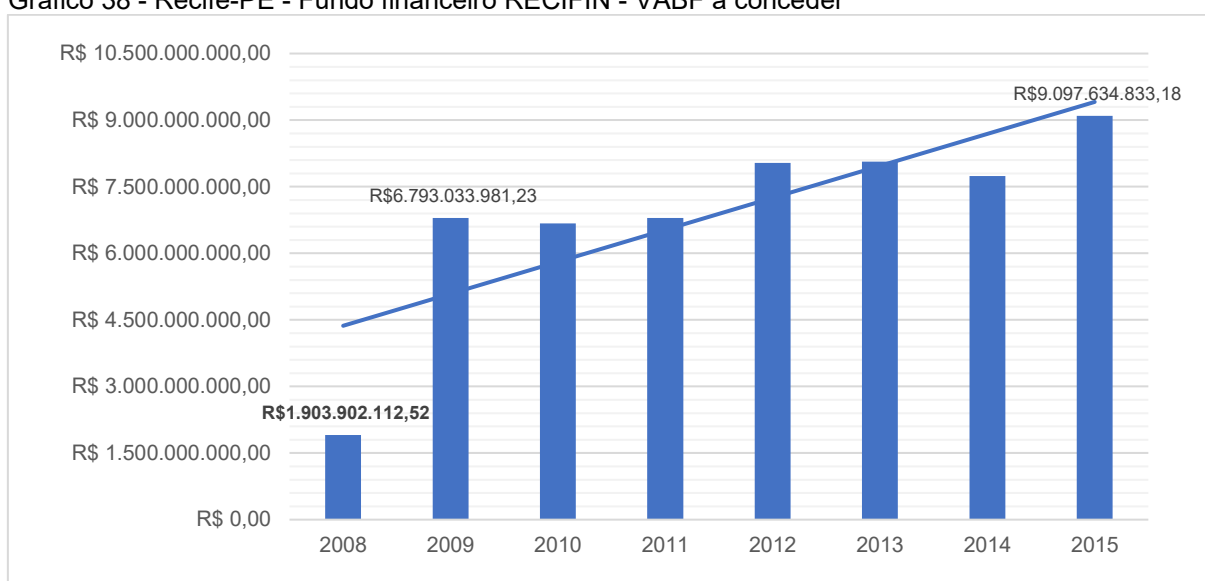
Fonte: Recife/PE DRAA 2008 A 2016. Elaborado pelo autor (2018)

A decomposição do saldo de VABF concedido explicita que dos R\$ 7,2 bilhões projetados em benefícios a serem pagos, R\$ 5,3 bilhões referem-se a provisão de pagamento de benefícios de aposentadorias, isto é, 73,6% do total estimado da provisão quantifica o quanto deverá ser pago de aposentadoria a quem já está em inatividade.

5.1.1.2.2 VABF a conceder

Em relação ao VABF a conceder (VABFac), qual seja a projeção atuarial dos benefícios que serão concedidos aos servidores ainda em atividade, o estudo dos demonstrativos de avaliação atuarial mostra que esta provisão atuarial subiu de R\$ 1,9 bilhões aproximadamente em 2008 para mais de R\$ 9 bilhões em 2015, o que significa um incremento da ordem de 378%, percentual muito próximo ao observado no VABF concedido (VABFc):

Gráfico 38 - Recife-PE - Fundo financeiro RECIFIN - VABF a conceder



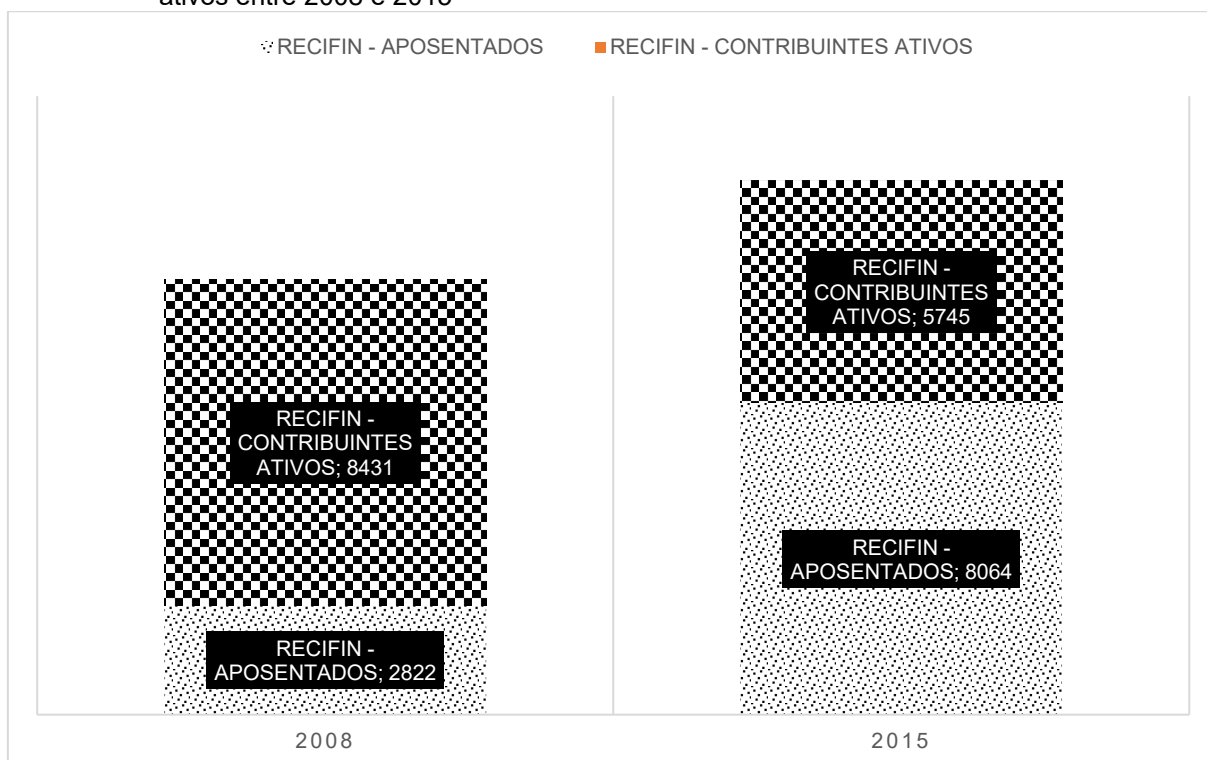
Fonte: Recife/PE DRAA 2008 A 2016. Elaborado pelo autor (2018)

A decomposição do saldo de VABF a conceder explicita que dos R\$ 9.097.634.833,18 bilhões projetados em benefícios a serem concedidos, R\$ 3.493.392.128,20 são estimados para as aposentadorias por idade e tempo de contribuição e outros R\$ 3.249.941.185,17 só com a projeção do que será pago a título de aposentadorias de professores, isto é, aquilo que será pago aos profissionais do magistério responde por mais de 35,5% do total projetado para pagamento de benefícios de aposentadoria futuramente concedidas.

5.1.1.2.3 População coberta

Entre 2008 e 2015, o número de o número de contribuintes ativos do RECIFIN decresceu 32%, caindo de 8431 para 5745:

Gráfico 39 - Recife-PE - Fundo financeiro RECIFIN - Quantidade de aposentados e contribuintes ativos entre 2008 e 2015



Fonte: Recife/PE DRAA 2008 - 2016. Elaborado pelo autor (2018)

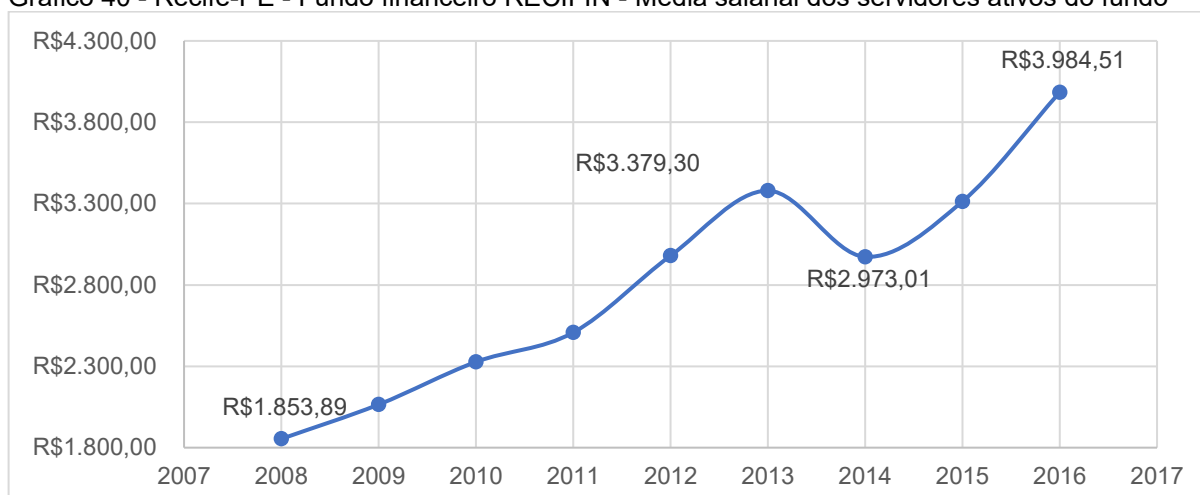
A redução nominal no número de contribuintes ativos (2686) foi menor do que o aumento nominal observado no número de aposentados do fundo financeiro (3254). Esta combinação de resultados sinaliza que o RECIFIN pode ter absorvido aposentados de outros regimes previdenciários além dos que originalmente saíram dos quadros da Prefeitura Municipal do Recife.

Por outro lado, a apuração do crescimento do VABF a conceder (+378%) a despeito da queda no número de contribuintes ativos, reduzindo a quantidade de beneficiários que irão requerer aposentadoria ao fundo financeiro, indica que outros fatores além do tamanho da população de servidores estatutários interferiram na variação da despesa atuarial em questão.

Um destes fatores é a constante elevação do patamar salarial dos professores, impulsionado por um leque de políticas públicas que tem o FUNDEB como vetor principal e que balizam o fortalecimento da carreira do magistério a partir de parâmetros remuneratórios.

O levantamento da média salarial ano a ano dos servidores efetivos do município de Recife apresentou o seguinte delineamento:

Gráfico 40 - Recife-PE - Fundo financeiro RECIFIN - Média salarial dos servidores ativos do fundo



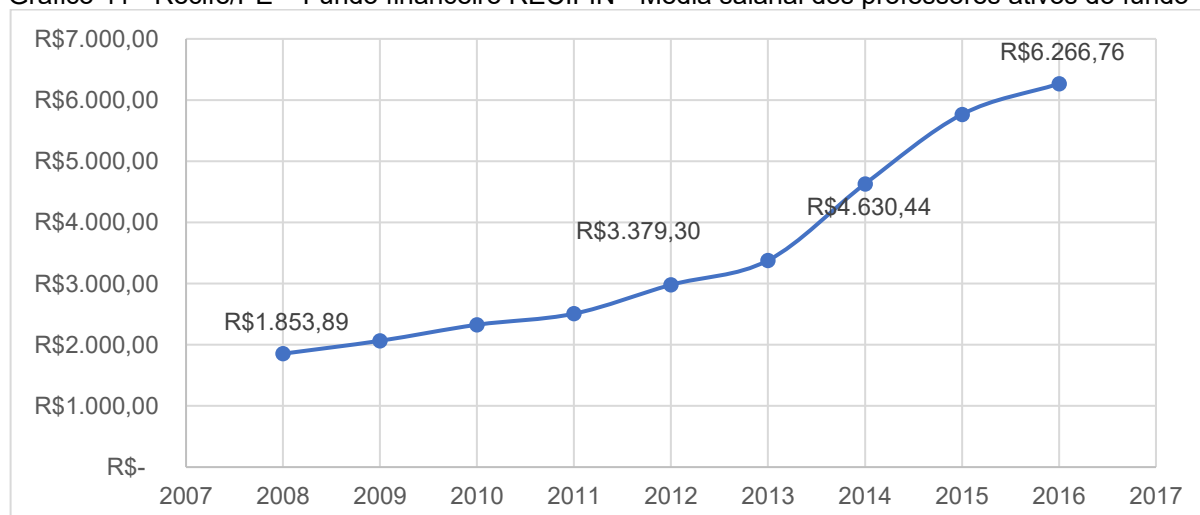
Fonte: Recife/PE - DRAA RECIFIN 2008 a 2016. Elaborado pelo autor (2018)

No período pesquisado, constatou-se que o salário médio do servidor público municipal vinculado ao RECIFIN subiu 115%, uma média de 10,04% ao ano.

A partir do ano de 2014, os Demonstrativos Atuariais passaram a segregar a remuneração dos servidores, permitindo destacar aquelas carreiras com maior relevo do ponto-de-vista atuarial, de modo que nos últimos três anos foi possível extrair dos DRAA do RECIFIN a remuneração média dos servidores professores.

Admitindo-se que até 2013 a média salarial dos professores era equivalente a dos demais servidores, a série estatística foi complementada a partir de 2014 com os dados já disponíveis para este cargo em específico, o salário médio dos professores apresenta uma evolução de 238% no período 2008-2016, um crescimento anual médio de 16,44%.

Gráfico 41 - Recife/PE – Fundo financeiro RECIFIN - Média salarial dos professores ativos do fundo



Fonte: Recife/PE - DRAA RECIFIN 2008 a 2016. Elaborado pelo autor (2018)

Quando comparado ao crescimento anual médio de 10,04% dos demais servidores em geral, os professores podem ter tido um índice de reajuste salarial até 63% superior ao conjunto de servidores dos demais servidores.

No período de 01/01/2008 a 31/12/2016, a variação da inflação acumulada pelo índice IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo do IBGE foi de 74,83% ou 6,40% ao ano, o que permite inferir que o ritmo de crescimento dos salários dos servidores municipais alocados ao RECIFIN foi pelo menos 50% maior do que a inflação do mesmo período.

Uma das hipóteses para que o patamar salarial dos professores municipais esteja crescendo em um ritmo superior ao da inflação e dos demais servidores é a correlação existente entre as transferências recebidas do FUNDEB e aquilo que é direcionado para a remuneração dos docentes.

As receitas do FUNDEB que o município de Recife recebeu da União crescerem 79% entre 2008 e 2016 (7,51% ao ano) enquanto que a parte destas voltadas para a remuneração do magistério teve um incremento de 56% no mesmo intervalo de tempo:

Tabela 50 - Recife-PE - Receitas do FUNDEB versus Verba do FUNDEB aplicada na remuneração do magistério

ANO	RECEITAS FUNDEB	REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO
2008	R\$ 132.895.339,37	R\$ 119.829.318,34
2009	R\$ 156.757.094,61	R\$ 139.187.138,81
2010	R\$ 167.184.749,95	R\$ 158.463.836,86
2011	R\$ 204.784.837,71	R\$ 175.023.802,15
2012	R\$ 207.846.870,41	R\$ 162.248.413,67
2013	R\$ 228.727.440,17	R\$ 174.331.172,66
2014	R\$ 256.948.398,90	R\$ 194.914.216,40
2015	R\$ 251.540.785,41	R\$ 201.831.216,48
2016	R\$ 237.237.881,38	R\$ 186.794.803,59
Crescimento acumulado	79%	56%
Crescimento anual médio	7,51%	5,71%

Fonte: MEC/FNDE - SIOPE. Elaborado pelo autor (2018)

Este padrão salarial dos professores, quando aplicados conjuntamente com garantias constitucionais como o direito a paridade e integralidade – que impõe o tratamento igualitário entre os benefícios dos professores aposentados e o salário

dos professores estatutários em atividade – podem explicar os significativos impactos atuariais aqui expostos.

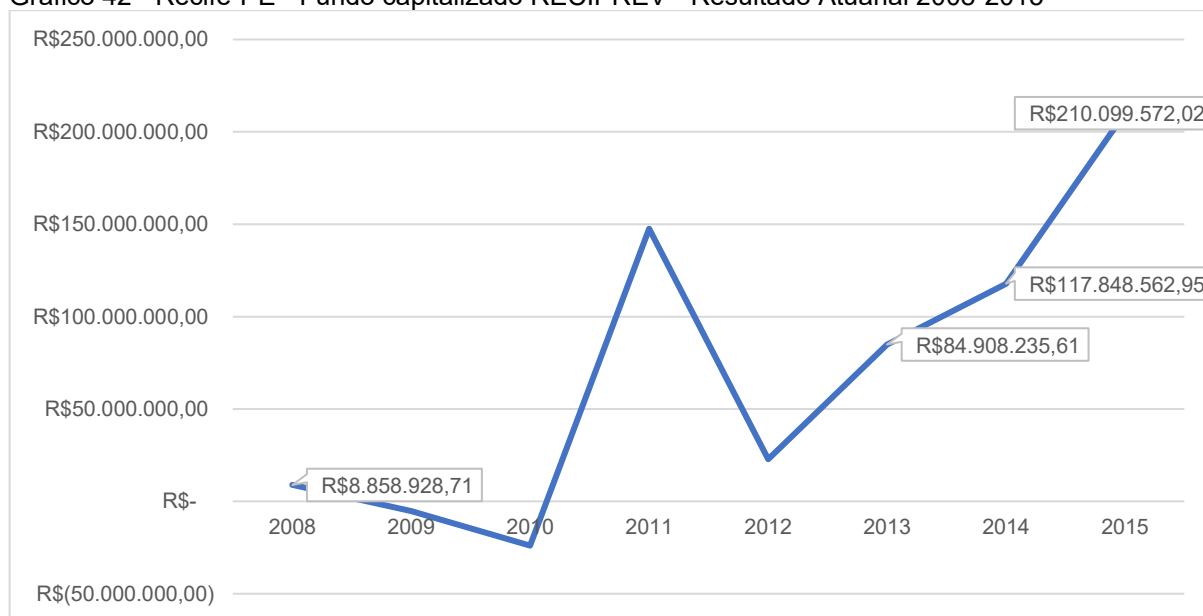
5.1.1.3 Reciprev – fundo previdenciário (regime de capitalização)

A coleta de dados abrangeu os demonstrativos de resultado da avaliação atuarial compreendidos entre o período de 31/12/2008 (DRAA 2009) e 31/12/2005 (DRAA 2016) e no período pesquisado, as principais variáveis atuariais pesquisadas apresentaram os seguintes comportamentos:

5.1.1.3.1 Resultado Atuarial

A análise do resultado atuarial do fundo capitalizado do município de Recife, o RECIPREV apresenta um superávit atuarial em crescimento, evoluindo de R\$ 8,8 milhões para um saldo de R\$ 210.099.572,02, refletindo o comportamento esperado para um fundo previdenciário relativamente jovem, com poucos benefícios sendo pagos, face o número de contribuintes ativos:

Gráfico 42 - Recife-PE - Fundo capitalizado RECIPREV - Resultado Atuarial 2008-2015



Fonte: Recife/PE DRAA 2008 A 2016. Elaborado pelo autor (2018)

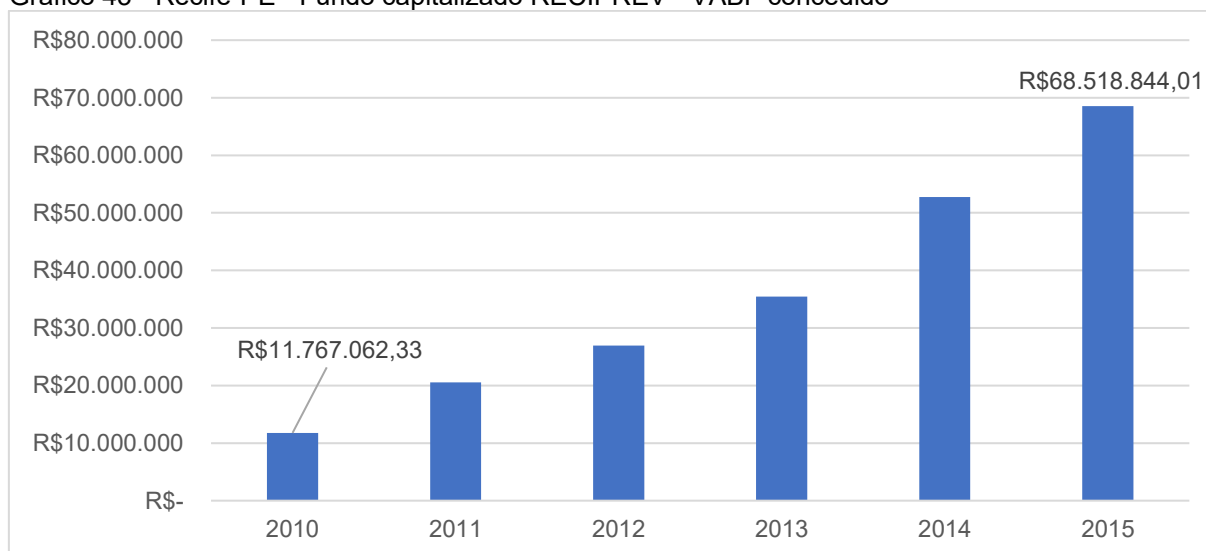
À luz das informações constantes nos demonstrativos atuariais, observa-se que, apesar do resultado geral superavitário, a apuração do Valor Atual de

Benefícios Futuros, concedidos (VABFc) e a conceder (VABFac), apresenta uma tendência similar à do RECIFIN, qual seja, de aumento da provisão para pagamento de benefícios ao longo dos anos.

5.1.1.3.2 VABF concedido (VABFc)

Entre 2010, primeiro ano com registro disponível, e 2015 o VABFc do RECIPREV cresceu 482%, passando de R\$ 11.767.062,33 para uma projeção esperada de R\$ 68.518.844,01

Gráfico 43 - Recife-PE - Fundo capitalizado RECIPREV - VABF concedido



Fonte: Recife/PE DRAA 2010 A 2016. Elaborado pelo autor (2018)

A explicação para o forte incremento na provisão de quanto se pagará em benefícios já concedidos está no valor das aposentadorias, cujos principais balizadores são o número de aposentados e o valor médio dos benefícios de aposentadoria.

Segundo dados dos DRAA, entre 2010, primeiro ano com registro de aposentadorias no RECIPREV, e 2016, o número de aposentados do fundo capitalizado subiu de 40 para 253, um aumento de 533%:

Tabela 51 - Recife-PE - Fundo capitalizado RECIPEV - Servidores aposentados do fundo

ANO	SERVIDORES APOSENTADOS
2010	40
2011	51
2012	63
2013	78
2014	112
2015	154
2016	253
VARIAÇÃO NO PERÍODO %	533%

Fonte: Recife/PE DRAA 2008-2016. Elaborado pelo autor (2018)

Quanto ao valor médio dos benefícios de aposentadoria, segundo os dados extraídos dos DRAA, o rendimento médio de cada servidor aposentado pago pelo RECIPEV subiu 226% em um prazo de apenas seis anos:

Tabela 52 - Recife-PE - Fundo capitalizado RECIPEV - Valor médio do benefício de aposentadoria pago pelo fundo

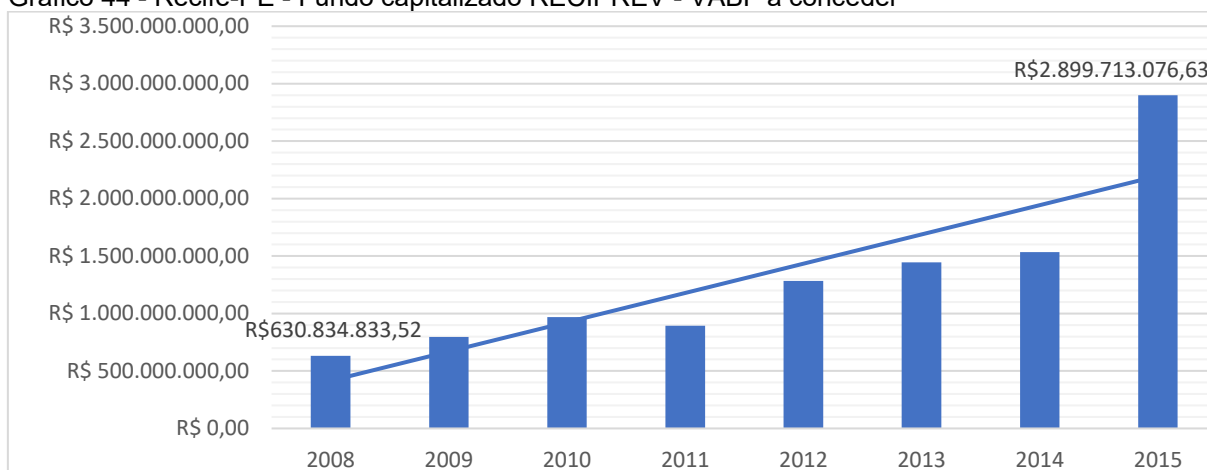
ANO	BENEFÍCIOS DE APOSENTADORIA - MÉDIA
2010	R\$ 891,44
2011	R\$ 1.622,03
2012	R\$ 1.438,80
2013	R\$ 1.470,97
2014	R\$ 1.996,59
2015	R\$ 2.654,89
2016	R\$ 2.905,29
VARIAÇÃO NO PERÍODO %	226%

Fonte: Recife/PE DRAA 2008-2016. Elaborado pelo autor (2018)

5.1.1.3.3 VABF a conceder (VABFac)

Em relação ao VABF a conceder (VABFac), qual seja a projeção atuarial dos benefícios que serão concedidos aos servidores ainda em atividade, o estudo dos demonstrativos de avaliação atuarial mostra que esta provisão atuarial subiu de R\$ 630.834.833,52 milhões em 2008 para R\$ 2.899.713.076,63 bilhões em 2015, incremento da ordem de 360%, percentual muito próximo ao incremento do VABF a conceder do fundo financeiro RECIFIN no mesmo período, de 378%:

Gráfico 44 - Recife-PE - Fundo capitalizado RECIPREV - VABF a conceder



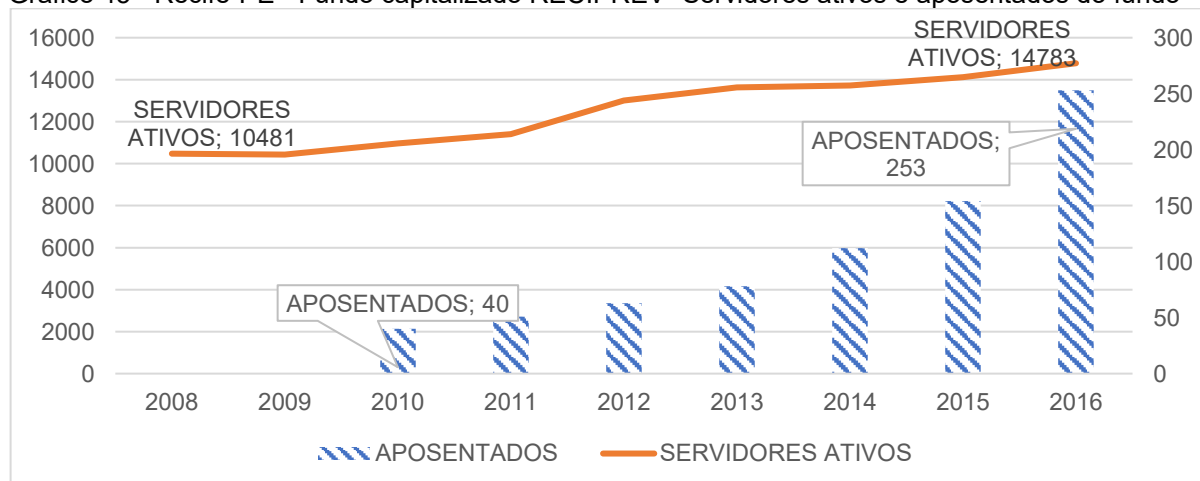
Fonte: Recife/PE DRAA 2010 A 2016. Elaborado pelo autor (2018)

A decomposição do saldo de VABF a conceder explicita que dos R\$ 2,9 bilhões projetados em benefícios a serem concedidos, R\$730.794.200,48 milhões são estimados para as aposentadorias de professores, isto é, aquilo que será pago aos profissionais do magistério quando se aposentarem responde por mais de 25,5% do total projetado com pagamento de benefícios previdenciários a serem concedidos pelo RECIPREV.

5.1.1.3.4 População coberta

Entre 2008 e 2016 o número de o número de servidores em atividade vinculados ao RECIPREV cresceu de 10481 servidores para 14783, um aumento de 35%:

Gráfico 45 - Recife-PE - Fundo capitalizado RECIPREV -Servidores ativos e aposentados do fundo



Fonte: Recife/PE - DRAA 2008 a 2016. Elaborado pelo autor (2018)

Em relação ao número de servidores aposentados do fundo, este cresceu 533%, passando de 40 em 2010, primeiro ano com registro de aposentadorias no RECIPEV, para 253 aposentados em 2016:

Tabela 53 - Recife-PE - Fundo capitalizado RECIPEV - Servidores ativos e aposentados do fundo

ANO	SERVIDORES ATIVOS	APOSENTADOS
2008	10481	
2009	10433	
2010	10962	40
2011	11411	51
2012	13003	63
2013	13637	78
2014	13730	112
2015	14126	154
2016	14783	253

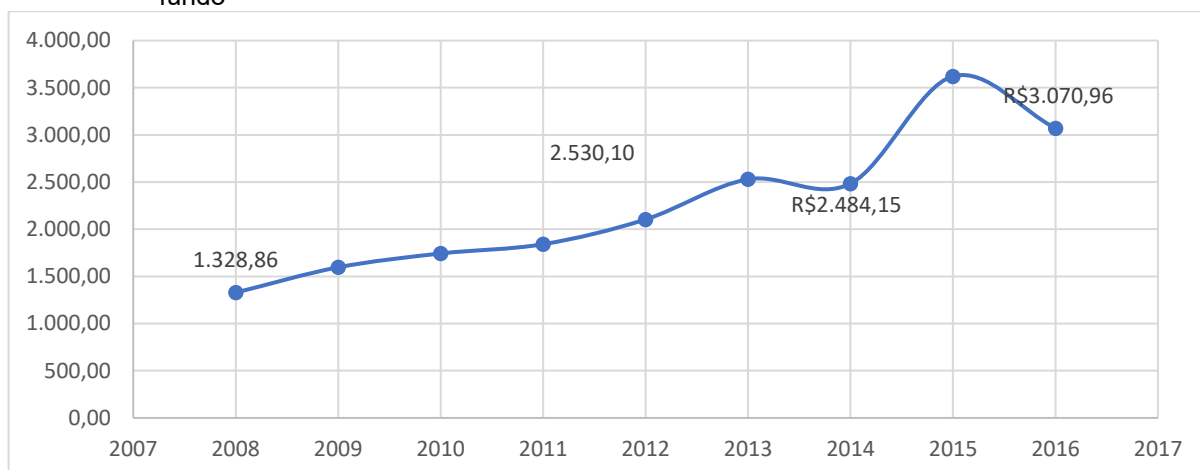
Fonte: Recife/PE - DRAA 2008 a 2016. Elaborado pelo autor (2018)

A observação de que o valor projetado para o pagamento das aposentadorias que ainda serão concedidas subiu 360% ao despeito de um aumento de 35% no número de servidores ativos vinculados ao plano previdenciário (em outras palavras, no número de beneficiários destas futuras aposentadorias) sinaliza que outros fatores além do quantitativo de funcionários vêm impactando na valoração da despesa atuarial em questão.

Um destes fatores é a constante elevação do patamar salarial dos professores, impulsionado por um leque de políticas públicas que tem o FUNDEB como vetor principal e que balizam o fortalecimento da carreira do magistério a partir de parâmetros remuneratórios.

O levantamento da média salarial ano a ano dos servidores efetivos do município de Recife vinculados ao RECIPEV apresentou o seguinte delineamento:

Gráfico 46 - Recife-PE - Fundo capitalizado RECIPREV - Média salarial dos servidores ativos do fundo



Fonte: Recife/PE - DRAA RECIFIN 2008 a 2016. Elaborado pelo autor (2018)

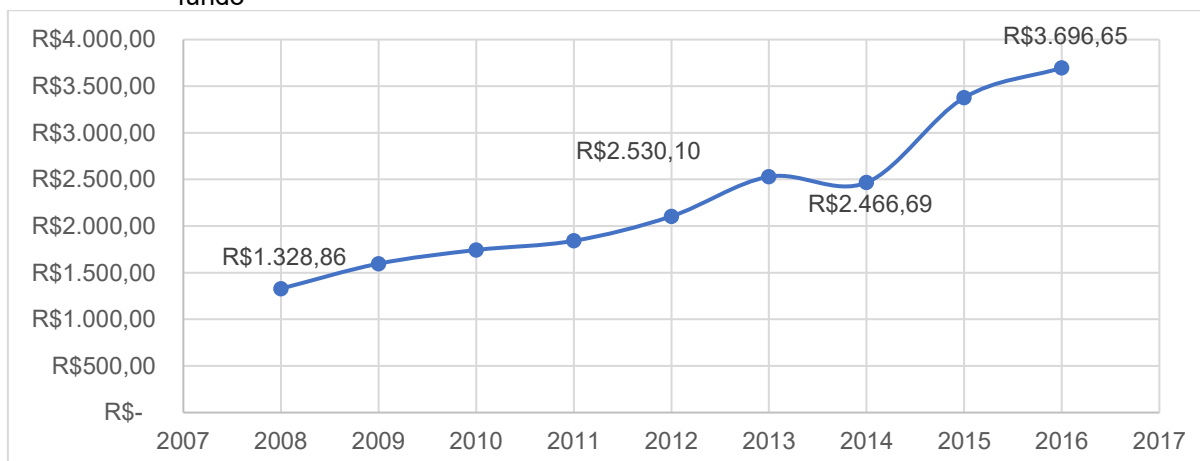
Entre 2008 e 2016, período da pesquisa, constatou-se que o salário médio do servidor público municipal vinculado ao RECIPREV subiu 131% (11,04% ao ano.)

A partir do ano de 2014, os Demonstrativos Atuariais passaram a segregar a remuneração daquelas carreiras mais relevantes do ponto-de-vista atuarial, de modo que nos últimos três anos foi possível extrair dos DRAA do RECIPREV a remuneração média dos salários e benefícios dos professores.

Admitindo-se que até 2013 a média salarial dos professores era equivalente a dos demais servidores, a série estatística foi complementada a partir de 2014 com os dados já disponíveis para este cargo em específico.

O resultado observado foi uma evolução de 178% no salário médio dos professores, ou um crescimento anual médio de 13,64%:

Gráfico 47 - Recife-PE - Fundo capitalizado RECIPREV - Média salarial dos professores ativos do fundo



Fonte: Recife/PE - DRAA RECIFIN 2008 a 2016. Elaborado pelo autor (2018)

Quando comparado ao crescimento anual médio de 11,04% dos demais servidores em geral, os professores tiveram um índice de reajuste salarial 23,5% maior do que o conjunto de servidores.

Este padrão salarial dos professores, quando aplicados conjuntamente com garantias constitucionais como o direito a paridade e integralidade – que impõe o tratamento igualitário entre os benefícios dos professores aposentados e o salário dos professores estatutários em atividade – podem explicar os significativos impactos atuariais aqui expostos.

5.1.2 Jaboatão dos Guararapes

Antes da análise das informações financeiras e atuariais do Regime Próprio de Previdência do Município de Jaboatão dos Guararapes contidas nos Demonstrativos de Resultado e Avaliação Atuarial (DRAA), faz-se necessário contextualizar o escopo administrativo, o desenho atuarial do RPPS daquele ente federado a fim de melhor compreender as diferentes implicações observadas no caso concreto.

Conforme disciplinado no artigo 42 da Lei Municipal nº 108, de 30 de julho de 2001, a gestão do sistema previdenciário do município de Jaboatão dos Guararapes é de responsabilidade da autarquia municipal Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Jaboatão dos Guararapes (JABOATÃOOPREV), cujo objetivo assim está definido em lei própria:

Lei Municipal nº 108/2001

Art. 44

O JABOATÃOOPREV é o órgão responsável pela administração do Regime de Previdência dos Servidores Públicos do Município, com base nas normas gerais de contabilidade e atuaria, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, bem como gerir os seus recursos financeiros.

Observa-se ainda que no ano de 2006 a Lei Municipal nº 102, de 24 de julho de 2006 incluiu artigos na Lei nº 108/2001 reestruturando o Regime Próprio de Previdência Social do Município de Jaboatão dos Guararapes e instituindo a segregação de massas dos servidores públicos municipais, de modo que as contribuições e benefícios previdenciários passaram a ser geridos de forma segregada.

Nos termos do artigo 71-A, foi criado um fundo previdenciário sob o regime de capitalização, o Fundo Previdenciário Capitalizado (JABOATÃO CAP), onde estão alocados todos os servidores estatutários que ingressaram na administração municipal após a data da promulgação da lei, 24/07/2006.

Lei Municipal nº 108/2001

Art. 71-A.

Fica criado o Fundo Previdenciário Capitalizado, de natureza contábil e caráter permanente para custear na forma legal, as despesas previdenciárias relativas aos segurados admitidos a partir da data de vigência desta Lei.

No artigo 71-B, tem-se a criação de um fundo previdenciário sob o regime de repartição simples, o Fundo Previdenciário Financeiro (JABOATÃO FIN), onde foram alocados todos os servidores estatutários que ingressaram na administração municipal até a data de promulgação da lei, 24/07/2006.

Lei Municipal nº 108/2001

Art. 71-B.

Fica criado o Fundo Previdenciário Financeiro, de natureza contábil e caráter temporário, para custear, paralelamente aos recursos orçamentários e às respectivas contribuições do Município, suas autarquias e fundações, dos segurados e dos beneficiários, as despesas previdenciárias relativas aos segurados admitidos até a data de vigência desta Lei.

O JABOATAOFIN, pelas próprias características dos servidores que lhe integram, é um fundo não destinado a formar reservas financeiras para as despesas futuras, dado que as obrigações serão financiadas pelo Regime Financeiro de Repartição Simples. Este é um grupo não renovável e que se extinguirá gradativamente, com o passar dos anos, pela mortalidade natural dos seus participantes.

Estas características fazem do JABOATÃO FIN um fundo de pensão com desembolsos volumosos, sem acúmulos substanciais de recursos e com tendência de decréscimo das despesas previdenciárias no médio prazo, haja vista que fundos de pensão com este perfil atuarial já se encontram ingressando na fase de extinção.

Ainda por conta do seu perfil demográfico, e dada a tendência declinante no volume de despesas previdenciárias no médio-longo prazo, as influências atuárias das ações de valorização do profissional do magistério são melhor perceptíveis para

fins de análise no curto prazo, posto o maior número de servidores professores aposentados.

No que tange ao JABOATAOCAP, até o ano de 2016, período final desta pesquisa, o fundo era composto integralmente por servidores que ingressaram na administração pública municipal a partir de 24/07/2006, o que significa se tratar de um fundo de pensão relativamente jovem, com um número bem maior de contribuintes ativos (3274) em relação ao quantitativo de servidores aposentados (14) do que a proporção verificada no JABOATAOFIN:

Tabela 54 - Jaboatão dos Guararapes-PE - JABOATÃOOFIN versus JABOATÃOOCAP - Distribuição de servidores por fundo

FUNDO PREVIDENCIÁRIO	ATIVOS	APOSENTADOS
JABOATAOCAP (FUNDO CAPITALIZADO)	3274	14
JABOATAOFIN (FUNDO FINANCEIRO)	3243	2160
TOTAL	6517	2174

Fonte: Jaboatão dos Guararapes - DRAA 2007 a 2017. Elaborado pelo autor (2018)

Outro dado presente no DRAA mais recente disponível e que merece ser enfatizado é a proporção de professores entre os contribuintes ativos por fundo.

No JABOATAOFIN, 46,75% dos servidores ativos são professores:

Tabela 55 - Jaboatão dos Guararapes-PE - Fundo financeiro JABOATAOFIN - Proporção de professores entre contribuintes ativos do fundo

CARGO	JABOATAOFIN (FUNDO FINANCEIRO)	%
PROFESSORES	1516	46,75%
DEMAIS SERVIDORES	1727	53,25%
TOTAL	3243	100,00%

Fonte: Jaboatão dos Guararapes - DRAA 2007 a 2017. Elaborado pelo autor (2018)

Já no fundo capitalizado JABOATAOCAP, 31,73% dos servidores ativos alocados no fundo são professores.

Tabela 56 - Jaboatão dos Guararapes-PE - Fundo capitalizado JABOATAOCAP -Proporção de professores entre contribuintes ativos do fundo

CARGO	JABOATAOCAP (FUNDO CAPITALIZADO)	%
PROFESSORES	1039	31,73%
DEMAIS SERVIDORES	2235	68,27%
TOTAL	3274	100,00%

Fonte: Jaboatão dos Guararapes - DRAA 2007 a 2017. Elaborado pelo autor (2018)

No entanto, consoante exposto anteriormente, dada as características demográficas e atuariais de cada um dos fundos, a tendência é que a massa de professores gere impactos atuariais de forma distinta, com efeitos maiores no curto prazo no fundo financeiro JABOATAFIN e de alcance mais intenso no JABOATAOCAP apenas no médio-longo prazo

Vamos às análises por fundo separadamente:

5.1.2.4 Jaboaotafin – fundo financeiro (regime de repartição simples)¹⁶

A coleta de dados abrangeu os demonstrativos de resultado da avaliação atuarial dos últimos dez anos, entre o período de 31/12/2006 (DRAA 2007) e 31/12/2016 (DRAA 2017), com registro da ausência do DRAA 2011 referente ao ano-calendário de 2010.

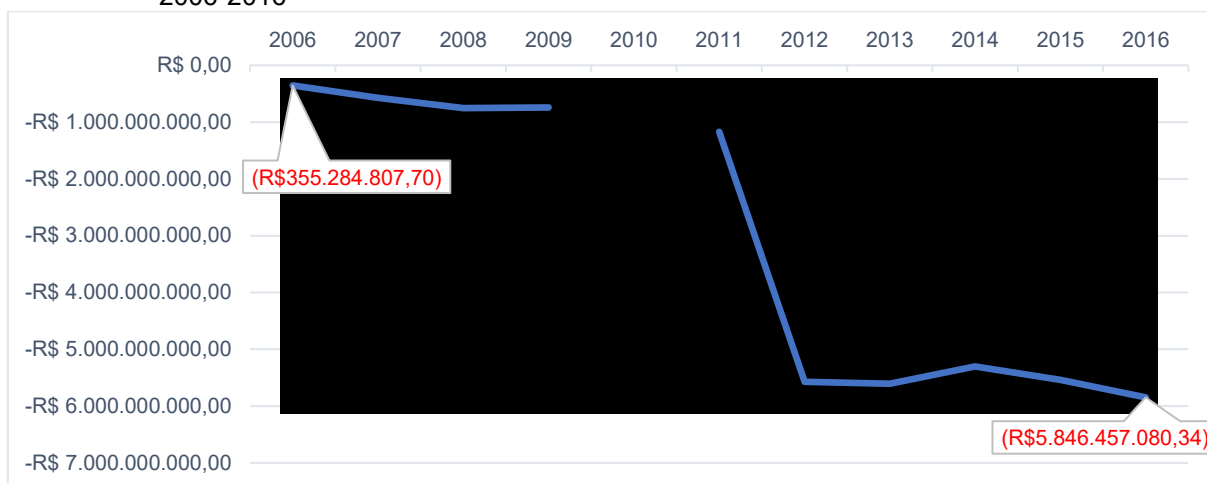
No período pesquisado, as variáveis atuariais pesquisadas apresentaram os seguintes comportamentos:

5.1.2.4.1 Resultado Atuarial

A análise do resultado atuarial do fundo financeiro do município de Jaboaotafin dos Guararapes mostra um agravamento do déficit atuarial de forma constante e intensa, com um aumento no desequilíbrio das contas previdenciárias da ordem de 1546% nos últimos dez anos da pesquisa:

¹⁶ A ausência do DRAA 2011 referente ao ano-calendário 2010 provocou uma descontinuidade na série histórica do JABOATAOFIN, evento este não prejudicial para a análise dos dados.

Gráfico 48 - Jaboatão dos Guararapes-PE- Fundo Financeiro JABOATAOFIN - Resultado Atuarial 2006-2016



Fonte: Jaboatão dos Guararapes - DRAA 2007 a 2017. Elaborado pelo autor (2018)

Neste período, o déficit atuarial do fundo financeiro passou de R\$ 355.284.807,70 para R\$ 5.846.457.080,34, o que representa um crescimento médio de 32,3% ao ano.

À luz das informações constantes nos demonstrativos atuariais, observa-se que a variável que mais contribuiu para o aprofundamento do déficit atuarial do JABOATAOFIN foi o Valor Atual de Benefícios Futuros, concedidos (VABF_c) e a conceder (VABF_{ac}).

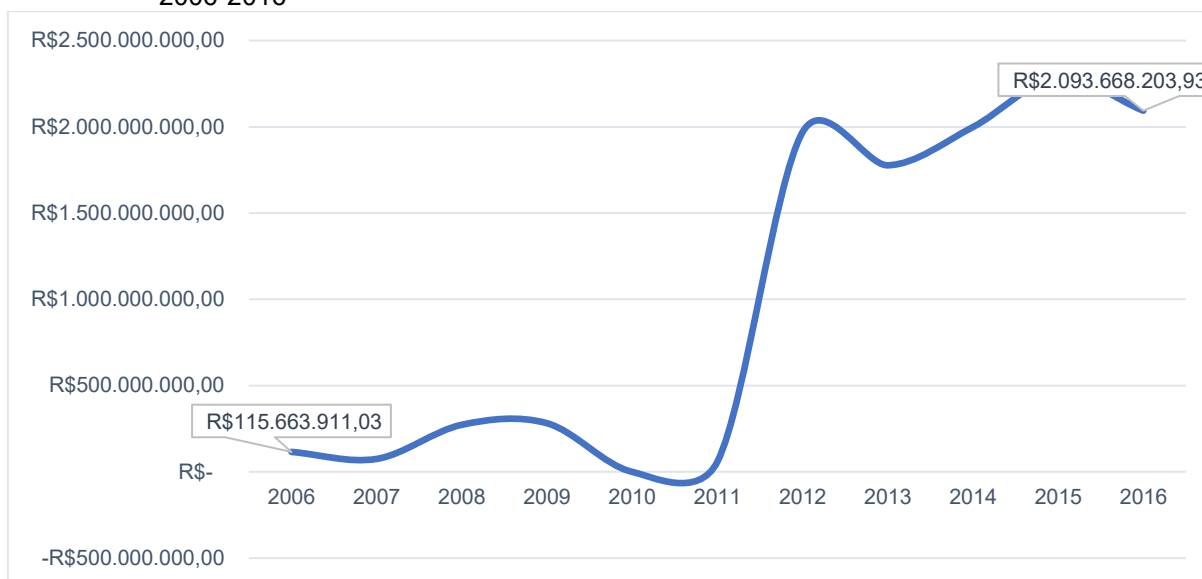
O VABF representa o valor atual dos benefícios que serão concedidos a um determinado número de contribuintes ainda em atividade ou a um grupo de aposentados já em gozo do seu benefício previdenciário (VABF concedido).

A métrica atuarial do VABF traz para o presente o custo atuarial do somatório dos diversos benefícios que serão pagos, levando-se em conta hipóteses biométricas, cadastrais e financeiras tais como taxa de juros das aplicações e, em caso de morte do aposentado, o número e idade dos dependentes dos beneficiários, caso eles tenham formado família.

5.1.2.4.2 VABF concedido

Entre 2006 e 2016, o VABF concedido do JABOATAOFIN cresceu cerca de 1710%, de R\$ 115.663.911,03 para R\$ 2.093.668.203,93

Gráfico 49 - Jaboatão dos Guararapes-PE - JABOATAOFIN Fundo Financeiro - VABF concedido 2006-2016



Fonte: Jaboatão dos Guararapes - DRAA 2007 a 2017. Elaborado pelo autor (2018)

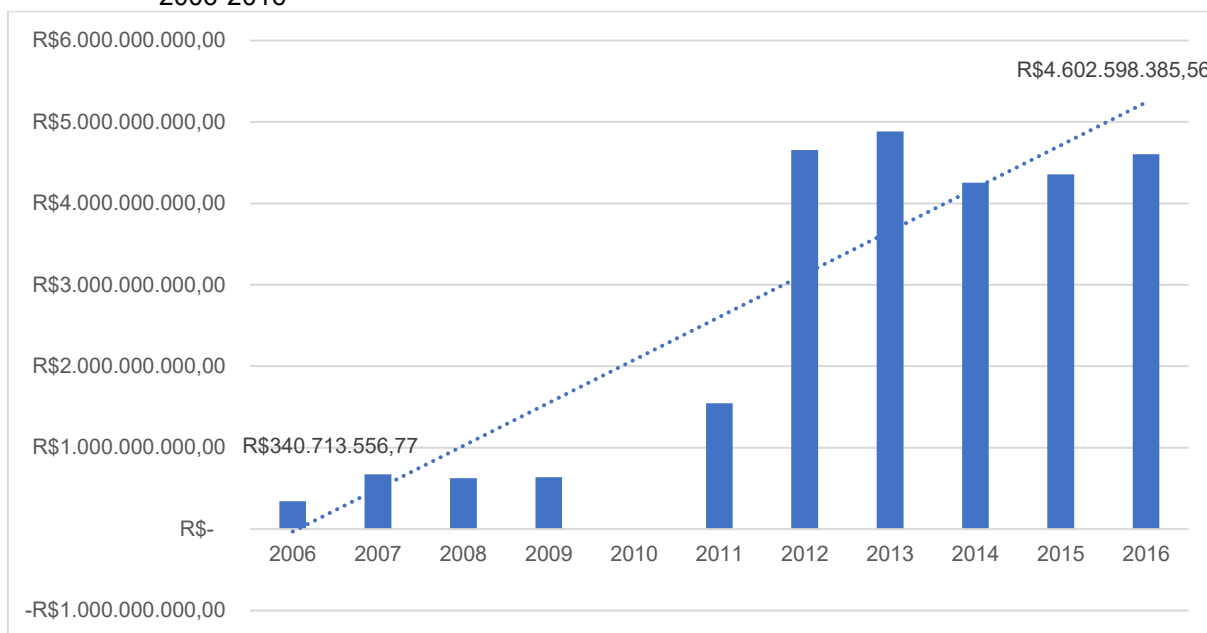
A decomposição do saldo de VABF concedido explicita que dos R\$ 2.093.668.203,93 de estimativa de benefícios a serem pagos R\$ 1.893.677.995,69 são projetados para pagamento de benefícios de aposentadoria.

Segundo dados do DRAA 2017 (referente ano-base 2016), dos 2160 aposentados vinculados ao fundo financeiro JABOATAOFIN, 1007 são professores aposentados, ou seja, 46,6%, o que permite inferir que a projeção de desembolsos com benefícios para os docentes já aposentados é de, no mínimo, R\$ 882 milhões (46% de R\$ 1,8 bilhões).

5.1.2.4.3 VABF a conceder

Em relação ao VABF a conceder (VABFac), qual seja a projeção atuarial dos benefícios que ainda serão concedidos aos servidores em atividade, o estudo dos demonstrativos de avaliação atuarial mostra que esta provisão atuarial subiu de R\$ R\$ 340.713.556,77 em 2006 para mais de R\$ 4 bilhões em 2016, o que significa um incremento da ordem de 1251% ou 29,7% de crescimento anual nesta estimativa de despesa:

Gráfico 50 - Jaboatão dos Guararapes-PE - Fundo Financeiro JABOATAOFIN - VABF a conceder 2006-2016



Fonte: Jaboatão dos Guararapes - DRAA 2007 a 2017. Elaborado pelo autor (2018)

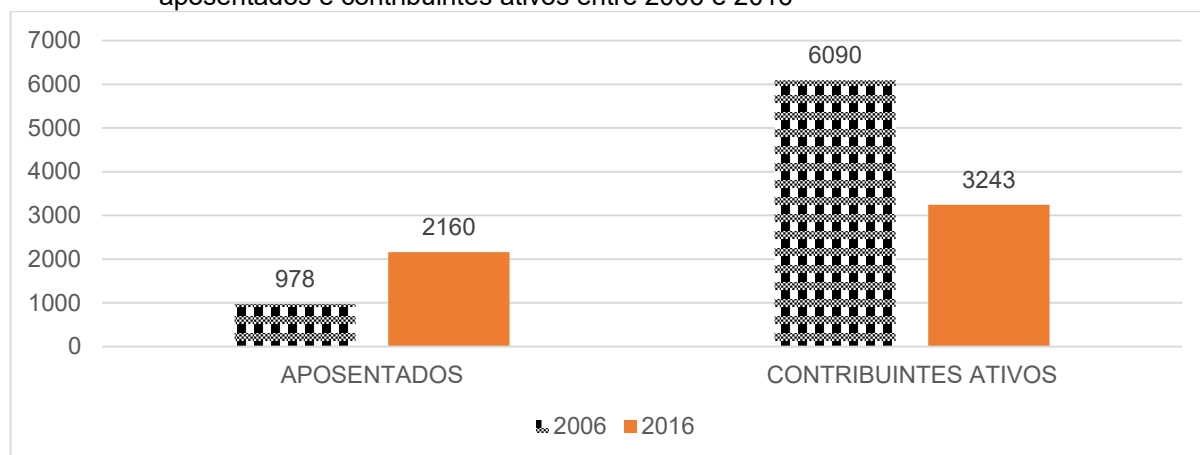
A decomposição do saldo de VABF a conceder explicita que dos R\$ 4.602.598.385,56 bilhões projetados em benefícios a serem concedidos, R\$ 1.842.413.840,11 são estimados para as aposentadorias dos servidores em geral e R\$ 2.138.281.857,11 só com a projeção do que será pago a título de Aposentadorias de professores.

Em breve síntese, a previsão do que será pago de aposentadoria aos professores ainda em atividade e que estão vinculados ao JABOATAOFIN responde por 46,6% do total projetado com pagamento de benefícios previdenciários a serem concedidos pelo fundo financeiro do município.

5.1.2.4.4 População coberta

Entre 2006 e 2016 o número de contribuintes ativos do fundo financeiro JABOATAOFIN decresceu 46%, caindo de 6090 para 3243, ao passo que o número de aposentados cresceu 120%, de 978 servidores inativos para 2160:

Gráfico 51 - Jaboatão dos Guararapes-PE - Fundo Financeiro JABOATAOFIN - Quantidade de aposentados e contribuintes ativos entre 2006 e 2016



Fonte: Jaboatão dos Guararapes - DRAA. Elaborado pelo autor (2018)

A observação de que o VABF a conceder cresceu mais de treze vezes no período (1251%) a despeito da queda no número de contribuintes ativos e, por conseguinte, no número de benefícios a serem concedidos, indica que fatores diversos ao tamanho da população de servidores estatutários interferiram na valoração da despesa atuarial em questão.

Um destes fatores é a constante elevação do patamar salarial dos professores, impulsionado por um leque de políticas públicas que tem o FUNDEB como vetor principal e que balizam o fortalecimento da carreira do magistério a partir de parâmetros primordialmente remuneratórios.

O levantamento da média salarial entre 2008 e 2016 (períodos com dados disponíveis) dos servidores efetivos em geral e dos professores especificamente vinculados ao fundo financeiro JABOATAOFIN apresentou o seguinte comportamento:

Tabela 57 - Jaboatão dos Guararapes-PE - Fundo financeiro JABOATAOFIN - Média salarial dos professores versus demais cargos

ANO	DEMAIS CARGOS	PROFESSORES
2008	R\$ 1.381,63	R\$ 1.381,63
2009	R\$ 1.268,79	R\$ 1.268,79
2010	R\$ 1.497,63	R\$ 1.497,63
2011	R\$ 1.952,37	R\$ 1.952,37
2012	R\$ 2.506,52	R\$ 2.506,52
2013	R\$ 3.079,92	R\$ 3.079,92
2014	R\$ 2.932,72	R\$ 2.932,72
2015	R\$ 3.130,50	R\$ 3.130,50
2016	R\$ 4.314,76	R\$ 4.992,50
Crescimento acumulado	212%	261%
Crescimento anual médio	15,30%	17,42%

Fonte: Jaboatão dos Guararapes - DRAA 2006 a 2016. Elaborado pelo autor (2018)

A partir do ano de 2014, os Demonstrativos Atuariais passaram a segregar a remuneração, destacando aqueles cargos mais relevantes do ponto-de-vista atuarial, entretanto, só em 2016 foi possível extrair dos DRAA do JABOATAOFIN a remuneração média dos servidores professores.

Admitindo-se que os professores efetivos alocados ao JABOATAOFIN tiveram a mesma média salarial dos demais cargos até o ano de 2015, a série histórica para os docentes foi complementada com o único dado salarial disponível para este cargo (DRAA 2017 referente ano-calendário 2016) e avaliada no período integral da pesquisa.

Com base nestas premissas, verificamos que o vencimento médio dos servidores em geral cresceu por ano 15,30% enquanto que o salário médio dos professores cresceu ainda mais, 17,42% ao ano.

Para fins de comparação, no período de 01/01/2008 a 31/12/2016, a variação da inflação acumulada pelo índice IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo do IBGE foi de 74,83% ou 6,40% ao ano, o que significa dizer que o ritmo de crescimento dos salários dos servidores municipais alocados ao JABOATAOFIN foi mais do que o dobro da inflação do mesmo período.

Uma das hipóteses para que o patamar salarial dos professores municipais esteja crescendo em um ritmo superior ao da inflação e dos demais servidores é a

correlação existente entre as transferências recebidas do FUNDEB e aquilo que é direcionado para a remuneração dos docentes.

As receitas do FUNDEB crescerem 317% entre 2008 e 2016, ou 19,53% ao ano, percentual muito próximo aos 17,42% de reajuste anual dos docentes

Tabela 58 - Jaboatão dos Guararapes-PE - Receitas recebidas do FUNDEB

ANO	RECEITAS FUNDEB
2008	R\$ 43.966.046,93
2009	R\$ 65.776.028,26
2010	R\$ 69.092.273,67
2011	R\$ 91.591.849,01
2012	R\$ 100.279.514,26
2013	R\$ 110.269.388,87
2014	R\$ 139.078.265,88
2015	R\$ 155.016.512,18
2016	R\$ 183.161.390,20
Crescimento acumulado	317%
Crescimento anual médio	19,53%

Fonte: MEC/FNDE - SIOPE. Elaborado pelo autor (2018). Elaborado pelo autor (2018)

Este padrão salarial dos professores, quando aplicado conjuntamente com garantias constitucionais como o direito a paridade e integralidade – que impõem o tratamento igualitário entre o salário dos professores estatutários em atividade e os benefícios dos docentes aposentados – podem explicar os significativos impactos atuariais aqui expostos.

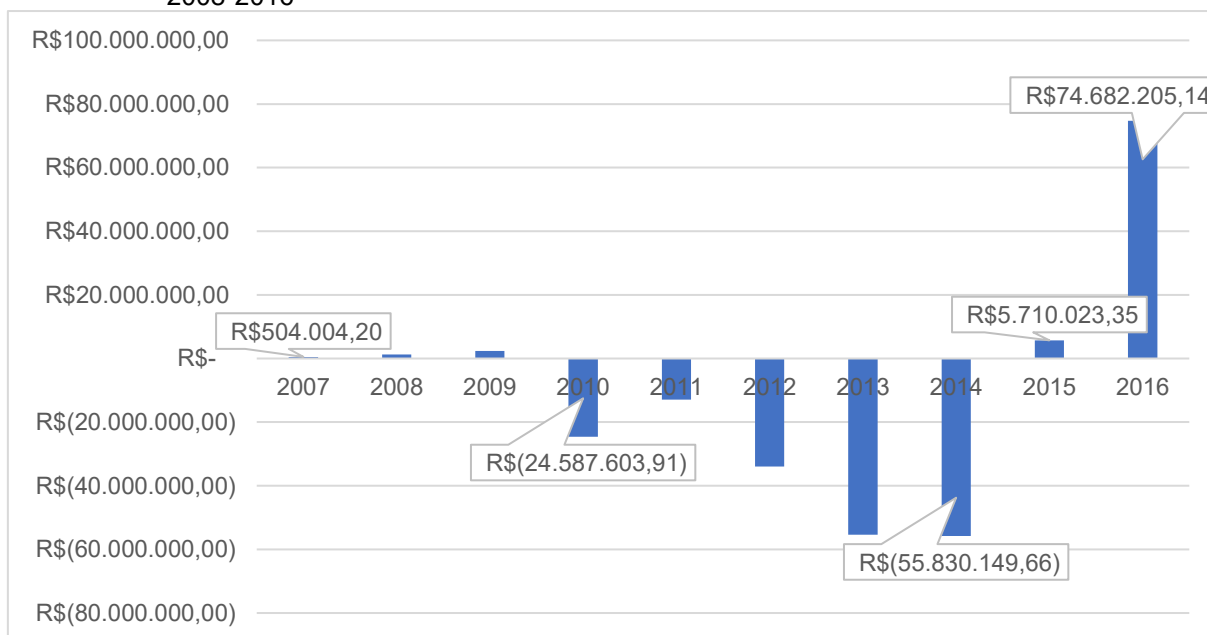
5.1.2.5 Jaboatacap – fundo capitalizado (regime de capitalização)

A coleta de dados abrangeu os demonstrativos de resultado da avaliação atuarial dos últimos dez anos, entre o período de 31/12/2007 (DRAA 2008) e 31/12/2016 (DRAA 2017). No período pesquisado, as variáveis atuariais pesquisadas apresentaram os seguintes comportamentos:

5.1.2.5.1 Resultado Atuarial

A análise do resultado atuarial do fundo capitalizado do município de Jaboatão dos Guararapes apresenta um desempenho peculiar, posto que entre 2008 e 2014 há uma nítida tendência de agravamento do déficit atuarial, com forte reversão desse quadro deficitário a partir de 2015:

Gráfico 52 - Jaboatão dos Guararapes-PE - JABOATAOCAP Fundo Capitalizado - Resultado Atuarial 2008-2016



Fonte: Jaboatão dos Guararapes - DRAA. Elaborado pelo autor (2018)

A Lei Municipal nº 703, de 06 de dezembro de 2011, ao promover alterações na Lei Municipal nº 108/2001, implementou no âmbito do regime próprio de previdência do município um plano de equacionamento do déficit atuarial cuja base técnica é a fixação de uma alíquota de contribuição previdenciária crescente e complementada por uma alíquota adicional anualmente crescente, ao longo de 35 anos, com o objetivo de tentar manter o fundo capitalizado atuarialmente sustentável

Lei Municipal nº 703/2001

Art. 1º A Lei Municipal nº 108, de 30 de julho de 2001, passa a vigorar com as seguintes redações.

Art. 71-A [...]

Parágrafo único. [...]

III contribuição do Município, suas autarquias e fundações, prevista no caput do artigo 71, cuja alíquota determinada no Parágrafo único do mencionado artigo será progressiva para os fatos geradores ocorridos a partir de janeiro de 2012, relativamente aos segurados em atividade indicados no caput do presente artigo, respeitando-se o plano de amortização que se segue:

- a) acréscimo de 0,50% sobre a alíquota indicada no Parágrafo único do artigo 71, totalizando a alíquota de 13,15% de janeiro de 2012 a dezembro de 2012;
- b) acréscimo de 1,00% sobre a alíquota indicada na alínea “a” deste inciso, totalizando a alíquota de 14,15% de janeiro de 2013 a dezembro de 2013;
- c) acréscimo de 3,00% sobre a alíquota indicada na alínea “b” deste inciso, totalizando a alíquota de 17,15% de janeiro de 2014 a dezembro de 2014;
- d) acréscimo de 2,00% sobre a alíquota indicada na alínea “c” deste inciso, totalizando a alíquota de 19,15% de janeiro de 2015 a dezembro de 2015;
- e) acréscimo de 1,50% sobre a alíquota indicada na alínea “d” deste inciso, totalizando a alíquota de 20,65% de janeiro de 2016 a dezembro de 2016;
- f) acréscimo de 0,50% sobre a alíquota indicada na alínea “e” deste inciso, totalizando a alíquota de 1,15% de janeiro de 2017 a dezembro de 2017;
- g) acréscimo de 0,49% sobre a alíquota indicada na alínea “f” deste inciso, totalizando a alíquota de 21,64% de janeiro de 2018 a dezembro de 2018;
- h) acréscimo de 0,36% sobre a alíquota indicada na alínea “e” deste inciso, totalizando a alíquota de 22,00% de janeiro de 2019 até dezembro de 2046, quando nova lei, se for oportuno, disciplinará a matéria.

Em 06/02/2106, nova lei foi aprovada, a Lei Municipal nº 1265, revisando o plano de equacionamento do déficit atuarial em vigor por meio da ampliação das alíquotas de contribuição do município e dos servidores:

Lei Municipal nº 1265/2016

Art. 1º. Os artigos da Lei Municipal nº 108, de 30 de julho de 2001, passam a vigorar com as seguintes redações:

Art. 70. [...]

1º. A contribuição mensal dos segurados para o regime de previdência municipal corresponderá ao valor decorrente da aplicação de alíquotas incidentes sobre o total das parcelas remuneratórias do servidor, observado o disposto no Art. 13 desta Lei, cujos percentuais são os seguintes:

1. a) 14 % (quatorze por cento) para o segurado pertencente ao Fundo Previdenciário Capitalizado instituído pelo art. 71-A desta Lei;

1. b) 14 % (quatorze por cento) para o segurado pertencente ao Fundo Previdenciário Financeiro instituído pelo art. 71-B desta Lei.

[...]

Art. 71. [...]

Parágrafo único. A alíquota da contribuição de que trata o caput deste artigo incidirá sobre o vencimento básico e sobre as vantagens permanentes percebidas pelo servidor pertencente ao Fundo Previdenciário Capitalizado e ao Fundo Previdenciário Financeiro, instituídos respectivamente pelos arts. 71-A e 71-B desta Lei, e corresponderá aos seguintes percentuais:

1. a) 20,65% (vinte vírgula sessenta e cinco por cento) de janeiro de 2016 a dezembro de 2016;

2. b) 21,15% (vinte e um vírgula quinze por cento) de janeiro de 2017 a dezembro de 2017;
3. c) 21,64% (vinte e um vírgula sessenta e quatro por cento) de janeiro de 2018 a dezembro de 2018;
4. d) 22,00% (vinte e dois por cento) de janeiro de 2019 até dezembro de 2046, quando nova lei, se for oportuno, disciplinará a matéria.

Observa-se, portanto, que a rápida mudança na trajetória do resultado atuarial se deve mais a conjuntural reestimativa do ingresso futuro de receitas de contribuição do que pela estrutural correção do comportamento das despesas previdenciárias que impactam no resultado.

O estudo dos demonstrativos atuariais destaca que variáveis que contribuíram negativamente para a instalação do quadro de déficit atuarial em um fundo previdenciário ainda jovem continuam agindo de forma constante e mais intensa ao longo de todo o período em tela. São elas o Valor Atual de Benefícios Futuros, concedidos (VABFc) e a conceder (VABFac).

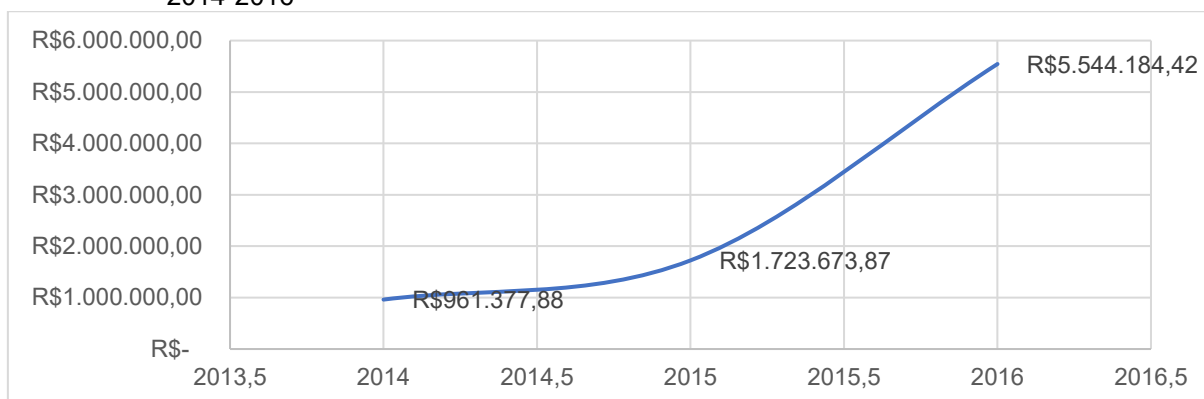
O VABF representa o valor atual dos benefícios que serão pagos a um determinado número de contribuintes ainda em atividade (VABF a conceder) ou a um grupo de aposentados já em gozo do seu benefício previdenciário (VABF concedido).

A métrica atuarial do VABF ac traz para o presente o custo atuarial do somatório dos diversos benefícios que serão pagos, levando-se em conta hipóteses biométricas, cadastrais e financeiras tais como taxa de juros das aplicações e, em caso de morte do aposentado, o número e idade dos dependentes dos beneficiários, caso eles tenham formado família.

5.1.2.5.2 VABF concedido (VABFc)

Para esta métrica atuarial, só estão disponíveis valores a partir do ano-calendário de 2014, no entanto, a despeito de uma série temporal relativamente curta, foi observado que o VABFc do fundo capitalizado de Jabotão dos Guararapes subiu 477% em um intervalo de apenas dois anos, entre 2014 e 2016:

Gráfico 53 - Jaboatão dos Guararapes-PE - JABOATAOCAP Fundo Capitalizado - VABF concedidos 2014-2016



Fonte: Jaboatão dos Guararapes - DRAA 2008 a 2017. Elaborado pelo autor (2018)

A explicação para o forte incremento na provisão de quanto se pagará em benefícios já concedidos está no montante futuro das despesas com aposentadorias, cujos principais elementos são o número de aposentados e o valor médio dos benefícios pagos.

Segundo dados dos DRAA, entre 2014 e 2016, o número de aposentados do JABOATAOCAP subiu de 4 para 14 (+250%), ao passo que o valor médio do benefício de aposentadoria subiu 56%:

Tabela 59 - Jaboatão dos Guararapes-PE - JABOATAOCAP Fundo Capitalizado - Valor médio dos benefícios de aposentadorias 2014-2016

ANO	BENEFICIO MÉDIO
2014	R\$ 865,86
2015	R\$ 900,97
2016	R\$ 1.351,05
VARIAÇÃO NO PERÍODO	56%

Fonte: Jaboatão dos Guararapes - DRAA 2008 a 2017

A decomposição do saldo de VABF concedido explicita que dos R\$ 5.544.184,42 de estimativa de benefícios a serem pagos R\$ 2.541.758,01 são projetados para pagamento de benefícios de aposentadoria, 45,8% do total.

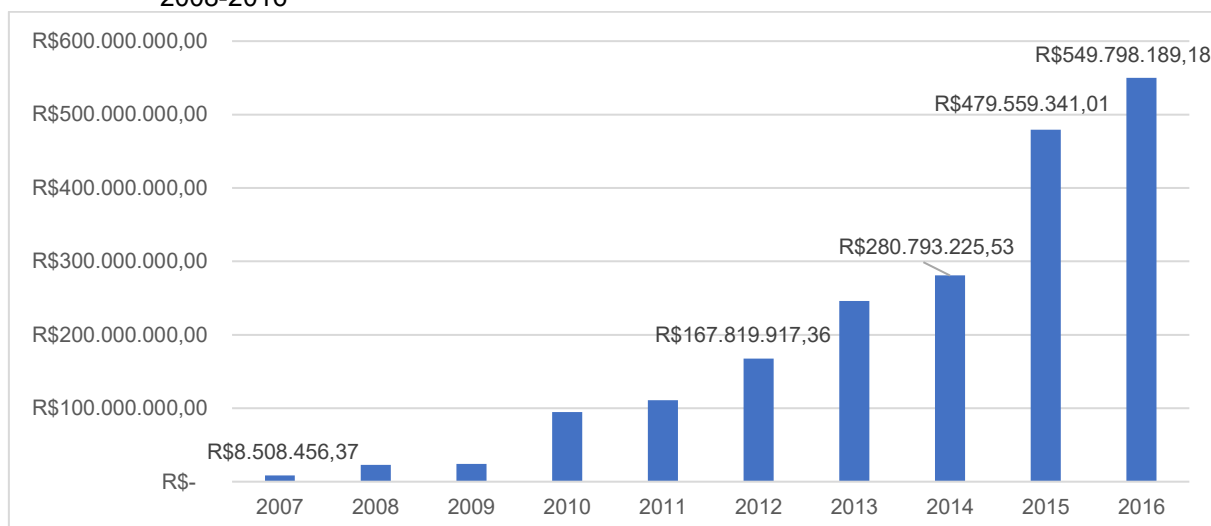
Não foram fornecidos parâmetros a respeito de quanto do total programado com despesas de aposentadoria se referem a professores em atividade.

5.1.2.5.3 VABF a conceder

Em relação ao VABF a conceder (VABFac), qual seja a projeção atuarial dos benefícios que ainda serão concedidos aos servidores em atividade, o estudo dos

demonstrativos de avaliação atuarial do fundo previdenciário de Jaboatão dos Guararapes mostra que esta provisão atuarial subiu de R\$ R\$ 8.508.456,37 em 2007 para R\$ 549.798.189,18 em 2016, um aumento de 6362% nos últimos dez anos, ou 58,91% de crescimento anual nesta estimativa de despesa:

Gráfico 54 - Jaboatão dos Guararapes-PE - JABOATAOCAP Fundo Capitalizado - VABF a conceder 2008-2016



Fonte: Jaboatão dos Guararapes - DRAA 2008 a 2017

A decomposição do saldo de VABF a conceder explicita que dos R\$ 549.798.189,18 projetados em benefícios a serem concedidos, R\$ 286.094.379,89 são estimados para as aposentadorias dos servidores em geral e R\$ 147.787.755,24 só com a estimativa do que será pago a título de aposentadorias aos professores em atividade alocados ao fundo.

Constata-se que a estimativa do que será pago em termos de aposentadoria aos professores ainda em atividade vinculados ao JABOATAOCAP responde por 26,88% do total projetado com pagamento futuro de benefícios previdenciários do fundo capitalizado do município.

5.1.2.5.4 População coberta

Entre 2007 e 2016 o número de o número de contribuintes ativos do JABOATAOCAP subiu 849%, de 345 para 3274.

Tabela 60 - Jaboatão dos Guararapes-PE - JABOATAOCAP Fundo Capitalizado - Servidores ativos vinculados ao fundo

Ano	Servidores ativos
2007	345
2008	438
2009	411
2010	1036
2011	1616
2012	1762
2013	2125
2014	2214
2015	2785
2016	3274
Varição no período %	849%

Fonte: Jaboatão dos Guararapes - DRAA 2008 a 2017. Elaborado pelo autor (2018)

O incremento anual médio no número de servidores efetivos contratados foi da ordem de 28,4%.

Se um aumento desse nível no número de servidores efetivos projeta novas fontes de receitas com contribuição previdenciária, é certo também que a elevação no quantitativo de novos servidores estatutários tem relação direta com o exponencial aumento do VABF a conceder do JABOATAOCAP: quanto maior o número de servidores vinculados a um fundo previdenciário, tanto maior a estimativa atuarial de benefícios que serão concedidos a esta massa de contribuintes.

O levantamento da média salarial entre 2008 e 2016 dos servidores efetivos em geral e dos professores especificamente vinculados ao fundo capitalizado JABOATOACAP apresentou o seguinte comportamento:

Tabela 61 - Jaboatão dos Guararapes-PE - JABOATAOCAP fundo capitalizado - média salarial dos professores versus demais cargos do fundo

ANO	DEMAIS CARGOS	PROFESSORES
2008	R\$ 1.455,53	R\$ 1.455,53
2009	R\$ 1.718,68	R\$ 1.718,68
2010	R\$ 1.610,67	R\$ 1.610,67
2011	R\$ 1.426,40	R\$ 1.426,40
2012	R\$ 1.756,12	R\$ 1.756,12
2013	R\$ 2.108,61	R\$ 2.108,61
2014	R\$ 2.287,18	R\$ 2.287,18
2015	R\$ 2.516,22	R\$ 2.516,22
2016	R\$ 2.901,96	R\$ 3.428,11
Crescimento acumulado	99%	136%
Crescimento anual médio	9,01%	11,30%

Fonte: Jaboatão dos Guararapes - DRAA 2008 a 2017. Elaborado pelo autor (2018)

A partir do ano de 2014, os Demonstrativos Atuariais passaram a segregar a remuneração dos servidores gerais daqueles segmentos mais impactantes do ponto-de-vista atuarial, ainda assim, só em 2016 foi possível extrair dos DRAA do JABOATAOCAP a remuneração média dos servidores professores.

Com base nestas premissas, verificamos que o vencimento médio dos servidores contratados após 2006 cresceu em média 9,01% enquanto que o salário médio dos professores cresceu ainda mais, 11,30% ao ano.

Para fins de comparação, no período de 01/01/2008 a 31/12/2016, a variação da inflação acumulada pelo índice IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo do IBGE foi de 74,83% ou 6,40% ao ano, o que significa dizer que o ritmo de crescimento dos professores alocados ao JABOATAOCAP chega a ser 76,56% superior ao da inflação do período.

Uma das hipóteses para que o patamar salarial dos professores municipais esteja crescendo em um ritmo superior ao da inflação e dos demais servidores é a correlação existente entre as transferências recebidas do FUNDEB e aquilo que é direcionado para a remuneração dos docentes.

As receitas do FUNDEB crescerem 317% entre 2008 e 2016, ou 19,53% ao ano, ao passo que aquilo que é direcionado para a remuneração do magistério do município subiu 237%:

Tabela 62 - Jaboatão dos Guararapes-PE - Receitas do FUNDEB versus verba do FUNDEB aplicada na remuneração do magistério

ANO	RECEITAS FUNDEB	REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO
2008	R\$ 43.966.046,93	R\$ 43.809.495,67
2009	R\$ 65.776.028,26	R\$ 41.650.904,49
2010	R\$ 69.092.273,67	R\$ 66.206.320,87
2011	R\$ 91.591.849,01	R\$ 80.358.823,76
2012	R\$ 100.279.514,26	R\$ 69.366.400,36
2013	R\$ 110.269.388,87	R\$ 78.047.802,73
2014	R\$ 139.078.265,88	R\$ 108.203.384,52
2015	R\$ 155.016.512,18	R\$ 120.989.247,72
2016	R\$ 183.161.390,20	R\$ 147.616.757,58
Crescimento acumulado	317%	237%
Crescimento anual médio	19,53%	16,40%

Fonte: MEC/FNDE - SIOPE. Elaborado pelo autor (2018)

Este padrão salarial dos professores, quando aplicado conjuntamente com garantias constitucionais como o direito a paridade e integralidade – que impõem o tratamento igualitário entre o salário dos professores estatutários em atividade e os benefícios dos docentes aposentados – podem explicar os significativos impactos atuariais aqui expostos.

5.1.3 Calumbi

O município de Calumbi-PE possui apenas um fundo de previdência, o Fundo de Previdência do Município de Calumbi (FUNPREV) constituído sob o regime de capitalização.

O procedimento de coleta e análise de dados atuariais do município foi parcialmente prejudicado em decorrência da inexistência de demonstrativos de resultados e avaliação atuarial do RPPS nos anos de 2010, 2014 e 2015, de modo que não foi possível reconstituir com acurácia a totalidade da série estatística.

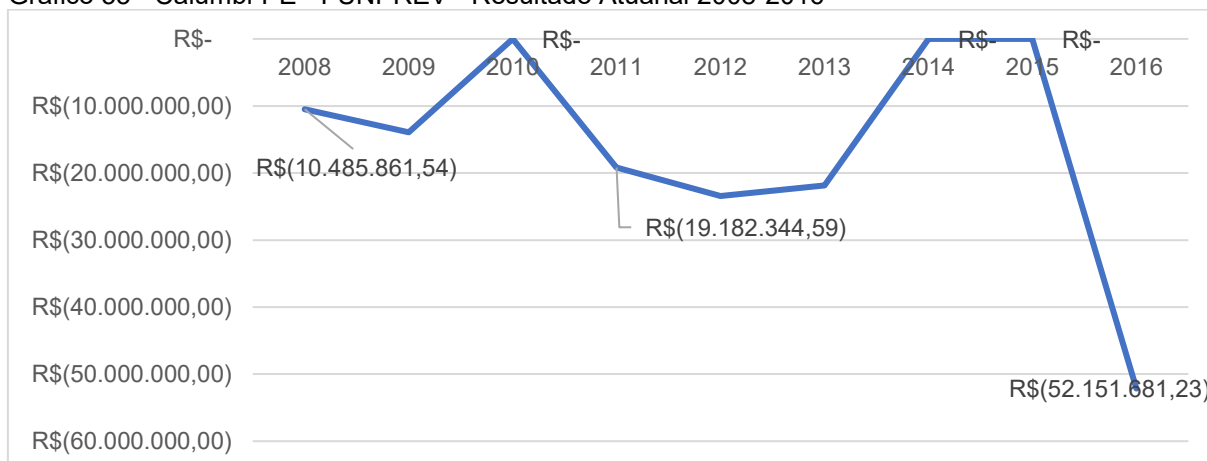
A despeito desses obstáculos, foi possível extrair algumas conclusões a respeito do regime previdenciário do município.

5.1.3.6 FUNPREV

5.1.3.6.1 Resultado Atuarial

A análise do resultado atuarial do FUNPREV de Calumbi mostra um agravamento do déficit atuarial de forma constante e intensa, com um aumento no desequilíbrio das contas previdenciárias da ordem de 397% nos últimos oito anos da pesquisa:

Gráfico 55 - Calumbi-PE - FUNPREV - Resultado Atuarial 2008-2016



Fonte: Calumbi – DRAA 2009 a 2017. Elaborado pelo autor (2018)

Neste período, o déficit atuarial do fundo financeiro passou de R\$ 10.485.861,54 para R\$ 52.151.681,23, o que representa um crescimento médio de 22,2% ao ano no prejuízo atuarial estimado para o fundo.

À luz das informações constantes nos demonstrativos atuariais, observa-se que a variável que mais contribuiu para o aprofundamento do déficit atuarial do FUNPREV foi o Valor Atual de Benefícios Futuros, concedidos (VABFc) e a conceder (VABFac).

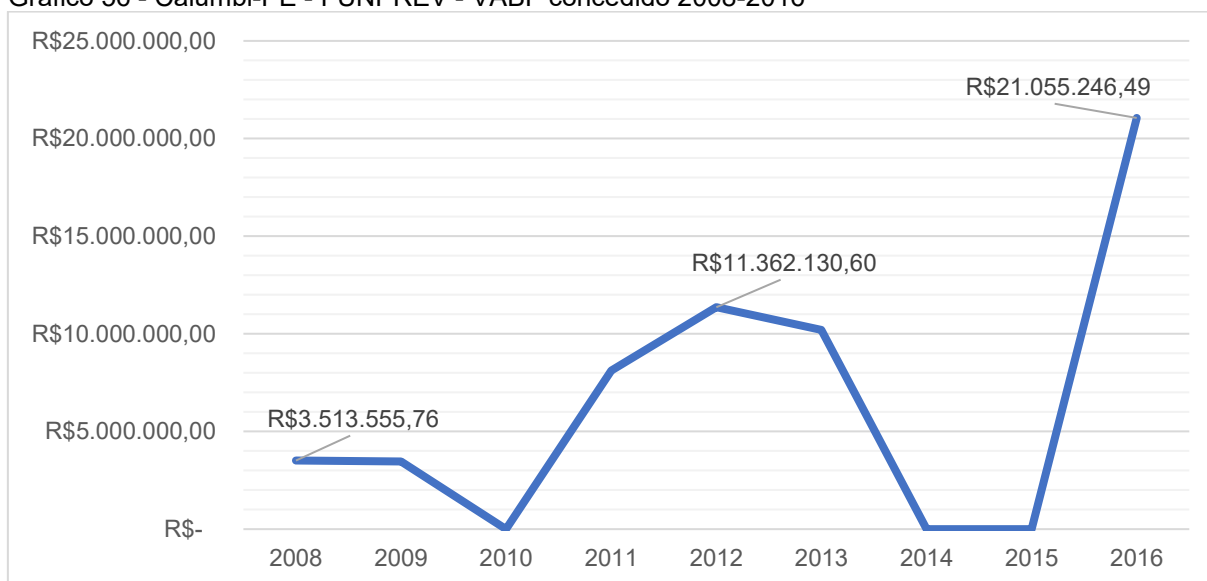
O VABF representa o valor atual dos benefícios programados para serem pagos a um determinado número de contribuintes ainda em atividade (VABF a conceder) bem como a um grupo de aposentados já em gozo do seu benefício previdenciário (VABF concedido).

A métrica atuarial do VABF ac traz para o presente o custo atuarial do somatório dos diversos benefícios que serão pagos, levando-se em conta hipóteses biométricas, cadastrais e financeiras tais como taxa de juros das aplicações e, em caso de morte do aposentado, o número e idade dos dependentes dos beneficiários, caso eles tenham formado família.

5.1.3.6.2 VABF concedido

Entre 2006 e 2016, o VABF concedido do FUNPREV cresceu 499% de 2008 a 2016, variando de R\$ 3.513.555,76 para R\$ 21.055.246,49:

Gráfico 56 - Calumbi-PE - FUNPREV - VABF concedido 2008-2016



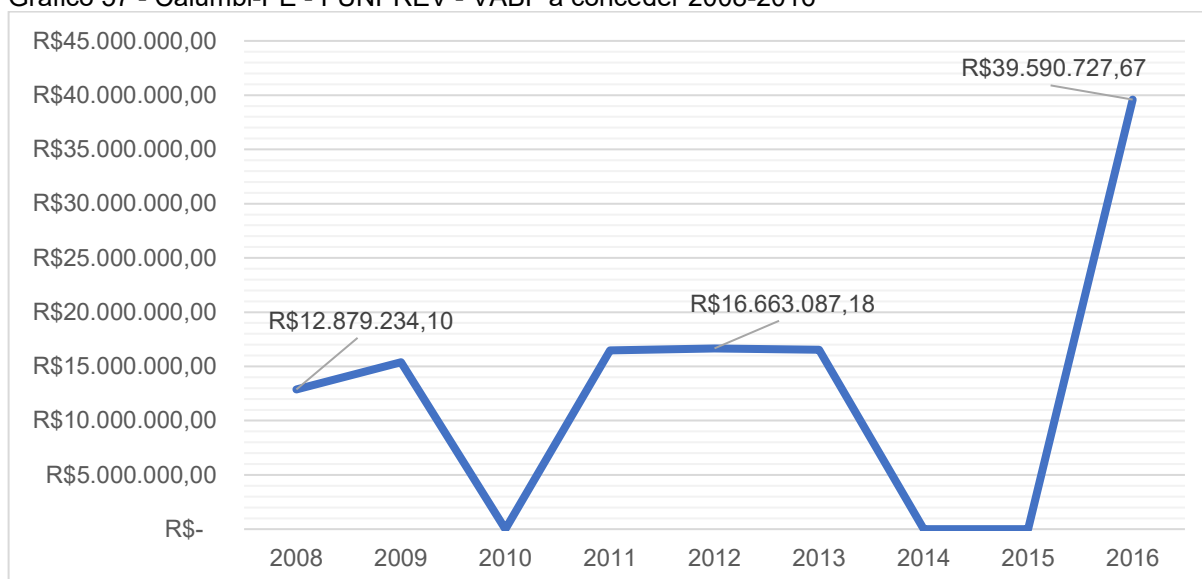
Fonte: Calumbi/PE - DRAA 2009 a 2017. Elaborado pelo autor (2018)

A decomposição do saldo de VABF concedido explicita que dos R\$ 21 milhões de estimativa de benefícios a serem pagos R\$ 11,9 milhões são projetados para pagamento de benefícios de aposentadoria e R\$ 4,9 milhões são estimados apenas para o pagamento dos benefícios dos professores já aposentados, ou seja, o corpo docente representa 23,33% do total da provisão de benefícios atuariais concedidos ao longo dos próximos anos.

5.1.3.6.3 VABF a conceder

Em relação ao VABF a conceder (VABFac), qual seja a projeção atuarial dos benefícios que serão concedidos aos servidores em atividade, o estudo dos demonstrativos de avaliação atuarial mostra que esta provisão atuarial subiu de R\$ 12.879.234,10 em 2008 para R\$ 39.590.727,67 em 2016, um incremento da ordem de 207% nesta estimativa de despesa:

Gráfico 57 - Calumbi-PE - FUNPREV - VABF a conceder 2008-2016



Fonte: Calumbi/PE- DRAA 2009 a 2017. Elaborado pelo autor (2018)

A decomposição do saldo de VABF a conceder explicita que dos R\$ 39.590.727,67 bilhões projetados em benefícios a serem concedidos, R\$ 28.904.801,07 são estimados para as aposentadorias dos servidores em geral e R\$ 9.241.060,00 só com a projeção do que será pago a título de Aposentadorias de professores.

Em breve síntese, a previsão do que será pago a título de benefícios previdenciários aos professores ainda em atividade responde por 46,6% do total projetado com pagamento de benefícios previdenciários a serem concedidos pelo fundo financeiro do município, ou 23,3% do total, percentual em linha com o projetado para o VABF concedido.

5.1.3.6.4 População coberta

Entre 2008 e 2016 o número de o número de contribuintes ativos do FUNPREV pouco variou, segundo dados extraídos dos DRAA, crescendo apenas 6% no período de oito anos (de 261 para 276 servidores em atividades).

Já em relação ao número de aposentados, este subiu 153%, passando de 36 inativos em 2008 para 91 inativos no ano de 2016.

A observação de que o VABFac cresceu mais de 200% a despeito de uma estabilidade no número de contribuintes ativos e, por conseguinte, no número de benefícios a serem concedidos, indica que fatores diversos ao tamanho da

população de servidores estatutários interferiram na valoração da despesa atuarial em questão.

Um destes fatores é a constante elevação do patamar salarial dos professores, impulsionado por um leque de políticas públicas que tem o FUNDEB como vetor principal e que balizam o fortalecimento da carreira do magistério a partir de parâmetros primordialmente remuneratórios

O levantamento da média salarial entre 2008 e 2016 (períodos com dados disponíveis) dos servidores efetivos em geral e dos professores especificamente vinculados ao FUNPREV apresentou o seguinte comportamento:

Tabela 63 - Calumbi-PE - FUNPREV - média salarial dos professores versus demais cargos

ANO	DEMAIS CARGOS	PROFESSORES
2008	R\$ 553,58	R\$ 553,58
2009	R\$ 618,44	R\$ 618,44
2010	R\$ -	R\$ -
2011	R\$ 786,77	R\$ 786,77
2012	R\$ 850,83	R\$ 850,83
2013	R\$ 896,68	R\$ 896,68
2014	-	-
2015	-	-
2016	R\$ 1.470,58	R\$ 1.262,19
Crescimento acumulado	166%	128%
Crescimento anual médio	12,99%	10,85%

Fonte: Calumbi/PE - DRAA 2009 a 2017. Elaborado pelo autor (2018)

A partir do ano de 2014, os Demonstrativos Atuariais passaram a segregar a remuneração dos servidores gerais daqueles segmentos mais impactantes do ponto-de-vista atuarial, ainda assim, só em 2016 foi possível extrair dos DRAA do FUNPREV a remuneração média dos servidores professores.

Com base nestas premissas, verificamos que o vencimento médio dos servidores em geral cresceu por ano 12,99% enquanto que o salário médio dos professores cresceu 10,85% ao ano.

Para fins de comparação, no período de 01/01/2008 a 31/12/2016, a variação da inflação acumulada pelo índice IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo do IBGE foi de 74,83% ou 6,40% ao ano, o que significa dizer que o ritmo de crescimento dos salários dos servidores municipais de Calumbi foi quase duas vezes maior do que a inflação do período.

Outra base de dados que corrobora o ritmo de reajuste salarial dos professores municipais de Calumbi é o total de verbas recebidas do FUNDEB e aquilo que é aplicado na remuneração do magistério

As receitas do FUNDEB de Calumbi apresentaram entre 2008 e 2016 uma evolução de 101%, ao passo que as despesas realizadas com remuneração do magistério cresceram ainda mais, 133% em oito anos, ou 11,17% ao ano:

Tabela 64 - Calumbi-PE - Receitas do FUNDEB versus verba do FUNDEB aplicada na remuneração do magistério

ANO	RECEITAS FUNDEB	REMUNERAÇÃO MAGISTÉRIO
2008	R\$ 1.666.463,24	R\$ 1.037.783,82
2009	R\$ 1.553.130,32	R\$ 1.249.345,12
2010	R\$ 2.179.109,73	R\$ 1.582.527,82
2011	R\$ 2.414.202,37	R\$ 1.579.567,16
2012	R\$ 2.357.899,77	R\$ 1.757.793,92
2013	R\$ 2.662.341,82	R\$ 2.393.754,68
2014	R\$ 2.876.183,81	R\$ 1.887.596,19
2015	R\$ 3.170.996,19	R\$ 2.074.772,63
2016	R\$ 3.357.612,70	R\$ 2.421.160,00
Crescimento acumulado	101%	133%
Crescimento anual médio	9,15%	11,17%

Fonte: MEC/FNDE - SIOPE. Elaborado pelo autor (2018)

Este padrão salarial dos professores, quando aplicado conjuntamente com garantias constitucionais como o direito a paridade e integralidade – que impõem o tratamento igualitário entre o salário dos professores estatutários em atividade e os benefícios dos docentes aposentados – podem explicar os significativos impactos atuariais aqui expostos.

5.1.4 Cumaru

Antes da análise das informações financeiras e atuariais do Regime Próprio de Previdência do Município de Cumaru, faz-se necessário contextualizar o escopo administrativo, o desenho atuarial do RPPS daquele ente federado a fim de melhor compreender as diferentes implicações observadas no caso concreto.

Conforme disciplinado no artigo 88 da Lei Municipal nº 620, de 21 de Junho de 2006, a gestão do sistema previdenciário do município de Cumaru é de responsabilidade do Fundo de Previdência do Município de Cumaru (FUNPREV).

Ainda de acordo com a Lei Municipal nº 620/2006, na data de aprovação da lei (21/06/2006) o RPPS do município foi reestruturado, implementando-se legalmente a segregação de massas dos servidores públicos municipais, de modo que as contribuições e benefícios previdenciários passaram a ser geridos de forma separada.

Nos termos do artigo 88 da retrocitada lei, foi criado um fundo previdenciário sob o regime de capitalização, aqui denominado CUMARUPREV, onde estão alocados todos os servidores estatutários que ingressaram na administração municipal após a data da promulgação da lei, 21/06/2006 e um fundo financeiro sob o regime de repartição simples, aqui denominado CUMARUFIN, onde foram alocados todos os servidores estatutários que ingressaram na administração municipal até a data de promulgação da lei, 21/06/2006.

O CUMARUFIN, pelas próprias características dos servidores que lhe integram, é um fundo não destinado a formar reservas financeiras para as despesas futuras, dado que as obrigações serão financiadas pelo Regime Financeiro de Repartição Simples. Este é um grupo não renovável e que se extinguirá gradativamente, com o passar dos anos, pela mortalidade natural dos seus participantes.

Estas características fazem do fundo financeiro de Cumaru um fundo de pensão com desembolsos volumosos, sem acúmulos substanciais de recursos e com tendência de decréscimo das despesas previdenciárias no médio prazo, haja vista que fundos de pensão com este perfil atuarial já se encontram ingressando na fase de extinção.

Ainda por conta do seu perfil demográfico, as influências das ações de valorização do profissional do magistério ainda em atividade estão mais presentes no curto prazo.

No que tange ao CUMARUPREV, este fundo capitalizado é composto integralmente por servidores que ingressaram na administração pública municipal a partir de 21/06/2006, o que significa se tratar de um fundo de pensão relativamente jovem, onde o número de contribuintes ativos tende a superar o quantitativo de servidores aposentados

Vamos às análises por fundo separadamente:

5.1.4.1 Cumarufin – fundo financeiro (regime de repartição simples)

A coleta de dados abrangeu os demonstrativos de resultado da avaliação atuarial disponíveis nos últimos dez anos, entre o período de 01/01/2007 (DRAA 2008) e 31/12/2015 (DRAA 2015), entretanto, não foram localizados DRAA para os anos de 2008, 2009 e 2016.

No período pesquisado, as principais variáveis atuariais pesquisadas apresentaram os seguintes comportamentos:

5.1.4.1.1 Resultado Atuarial

Apesar de ter demonstrativo atuarial entregue para o ano de 2007, o resultado atuarial do CUMARUFIN só está disponível a partir de 2010, data inicial do exame.

Entre 2010 e 2015, observamos uma evolução no déficit atuarial do regime próprio de previdência da ordem de 38%, passando de pouco mais de R\$ 165 milhões para R\$ 228 milhões:

Gráfico 58 - Cumaru-PE - CUMARUFIN Fundo Financeiro - Resultado Atuarial 2007-2015



Fonte: Cumaru/PE- DRAA 2011 a 2016. Elaborado pelo autor (2018)

A respeito da redução do déficit na passagem de 2011 para 2012, em que pese encontrarmos no DRAA 2013 (ano-base 2012) os indicadores da redução (queda no Valor Atual de Benefícios Futuros e redução no número de servidores em atividade), não encontramos evidências que corroborem estes fatos declarados, dada a não recorrência destas situações nos anos posteriores.

À luz das informações constantes nos demonstrativos atuariais, observa-se que a variável que mais contribuiu para o aprofundamento do déficit atuarial do CUMARUFIN foi o Valor Atual de Benefícios Futuros, concedidos (VABFc) e a conceder (VABFac).

O VABF representa o valor atual dos benefícios futuros programados para serem pagos – a um determinado número de contribuintes ainda em atividade e cujo o benefício ainda será concedido (VABF a conceder) ou a um grupo de aposentados já em gozo do seu benefício previdenciário (VABF concedido).

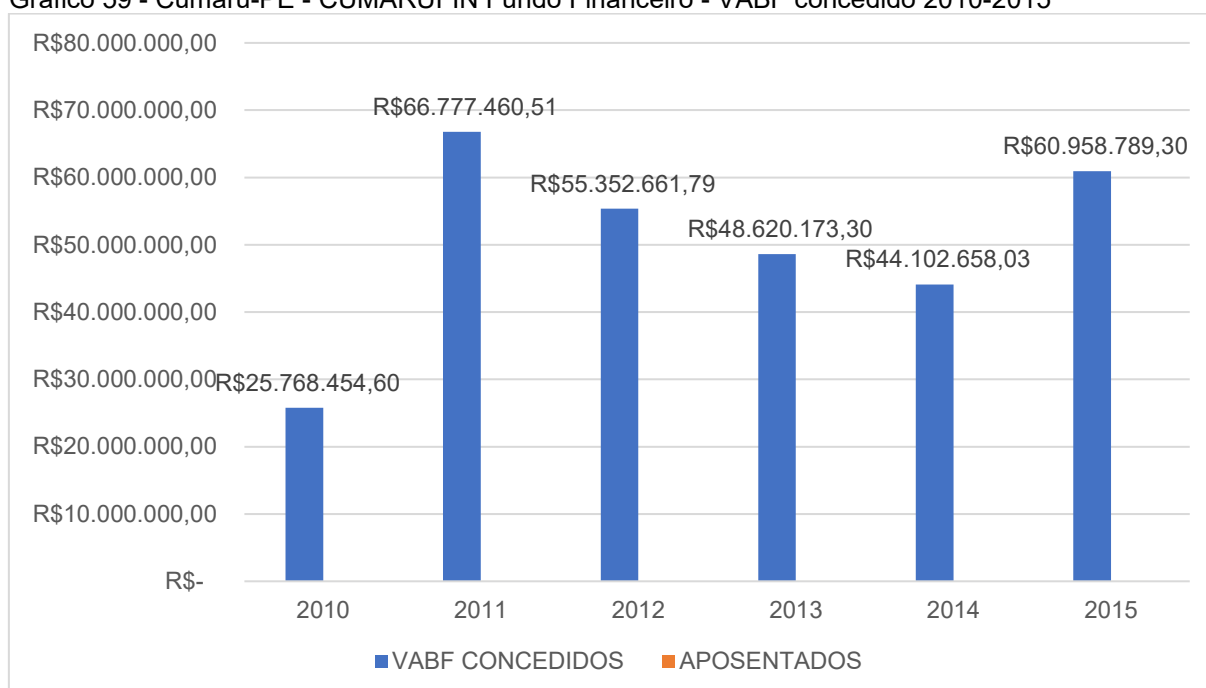
A métrica atuarial do VABF ac traz para o presente o custo atuarial do somatório dos diversos benefícios que serão pagos, levando-se em conta hipóteses biométricas, cadastrais e financeiras tais como taxa de juros das aplicações e, em caso de morte do aposentado, o número e idade dos dependentes dos beneficiários, caso eles tenham formado família.

5.1.4.1.2 VABF concedido

Entre 2007 e 2015, o VABF concedido do CUMARUFIN cresceu cerca de 723%, passando de R\$ 7.406.403,64 em 2007 para R\$ 60.958.789,30 em 2016.

A despeito desse comportamento, os dados coletados não permitiram evidenciar as razões da queda do VABF concedido entre 2012 e 2014, com posterior retomada da tendência de crescimento após 2015.

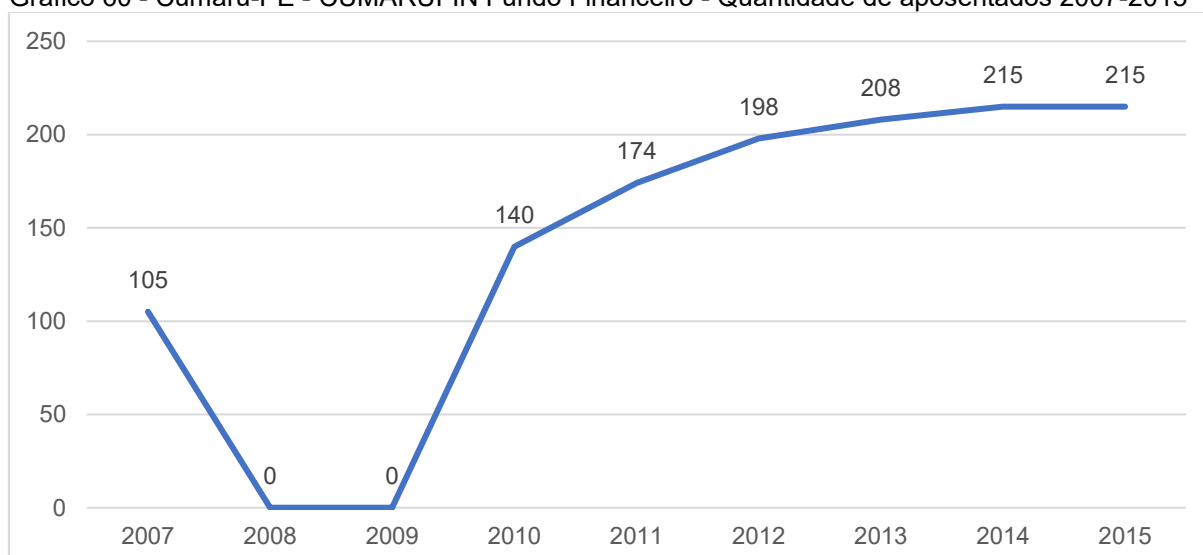
Gráfico 59 - Cumaru-PE - CUMARUFIN Fundo Financeiro - VABF concedido 2010-2015



Fonte: Cumaru/PE- DRAA 2011 a 2016. Elaborado pelo autor (2018)

Uma das hipóteses para a redução temporária do VABF concedido seria a redução no quantitativo de servidores aposentados, o que não foi observado:

Gráfico 60 - Cumaru-PE - CUMARUFIN Fundo Financeiro - Quantidade de aposentados 2007-2015



Fonte: Cumaru/PE- DRAA 2011 a 2016. Elaborado pelos autores (2018)

Ou uma queda no valor médio do benefício de aposentadoria, o que também não foi verificado no período em que este dado foi disponibilizado, entre 2011 e 2015:

Gráfico 61 - Cumaru-PE - CUMARUFIN Fundo Financeiro - Valor médio dos benefícios de aposentadoria

Ano	Benefícios de aposentadoria - média
2011	R\$ 829,32
2012	R\$ 1.090,72
2013	R\$ 1.164,47
2014	R\$ 1.277,11
2015	R\$ 1.463,01
Crescimento acumulado	76%

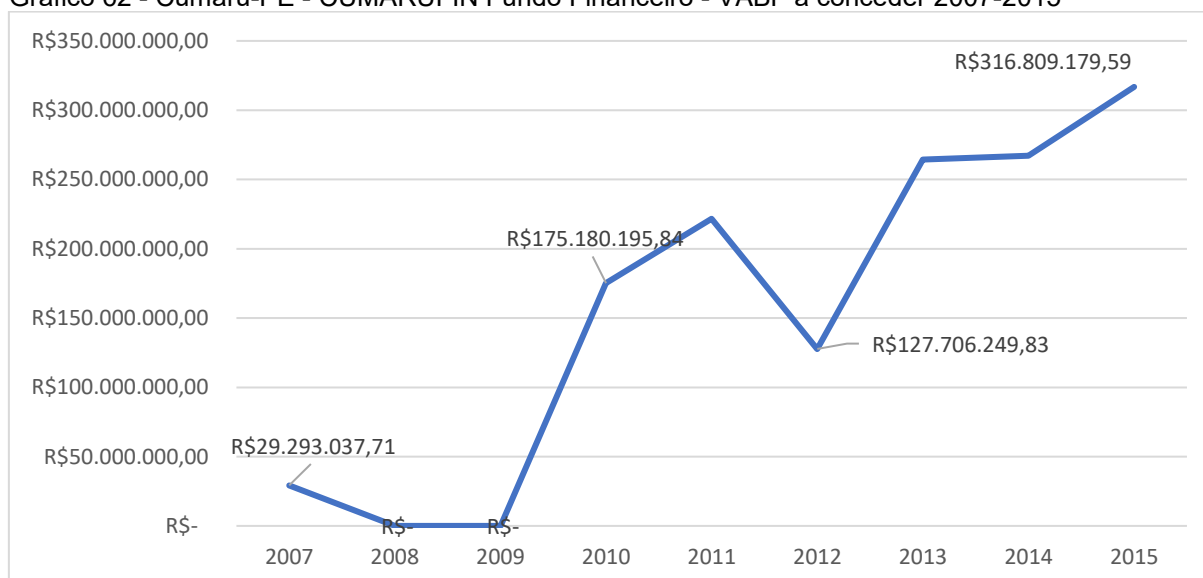
Fonte: TCE/PE: Sistema Tome Conta/Sagres. Elaborado pelo autor (2018)

A decomposição do saldo de VABF concedido explicita que os R\$ 60 milhões projetados para pagamento de benefícios são referentes a pagamento de benefícios de aposentadoria programadas.

5.1.4.1.3 VABF a conceder

Em relação ao VABF a conceder (VABFac), qual seja a projeção atuarial dos benefícios que ainda serão concedidos aos servidores em atividade, o estudo dos demonstrativos de avaliação atuarial mostra que esta provisão atuarial subiu mais de dez vezes entre 2007 e 2015, variando 982% no período:

Gráfico 62 - Cumaru-PE - CUMARUFIN Fundo Financeiro - VABF a conceder 2007-2015



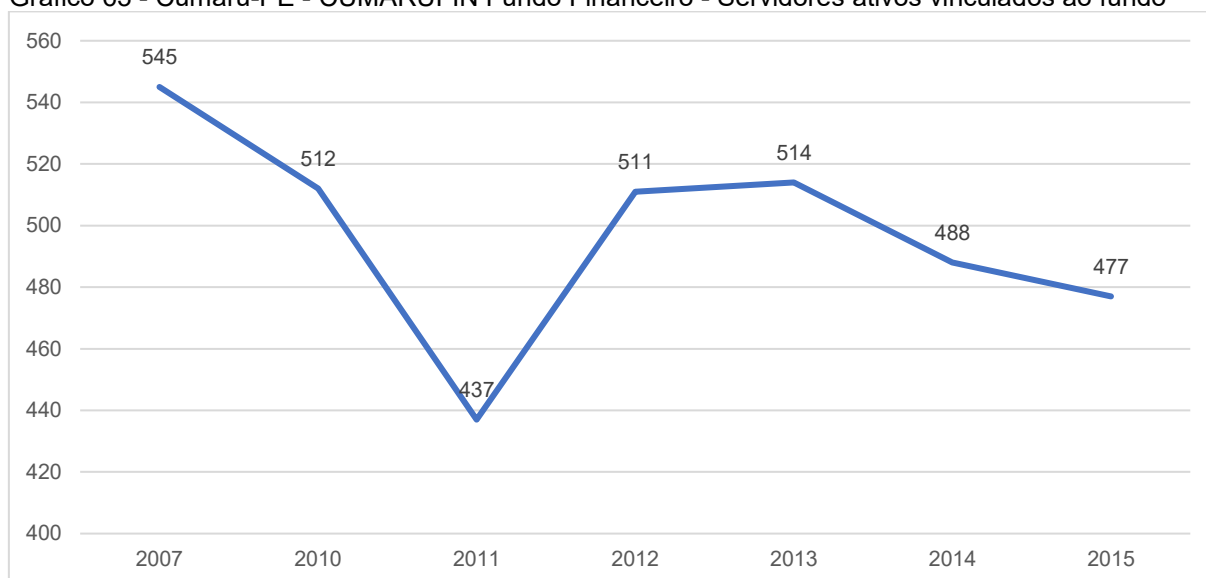
Fonte: Jaboatão dos Guararapes - DRAA 2008 a 2016. Elaborado pelo autor (2018)

A decomposição do saldo de VABF a conceder explicita que esta variável é integralmente composta pela estimativa de gastos com aposentadorias programadas dos servidores em atividade.

É importante observar que a estimativa do valor dos benefícios a serem concedidos está relacionado, dentre outros fatores, ao número de servidores ativos e salário médio pago a cada um dos servidores.

Neste contexto, faz-se necessário destacar que o incremento de 982% no VABF a conceder se deu a despeito da queda de 12% no quantitativo de servidores em atividade no município de Cumaru entre 2007 e 2016, conforme dados extraídos do TCE-PE:

Gráfico 63 - Cumaru-PE - CUMARUFIN Fundo Financeiro - Servidores ativos vinculados ao fundo



Fonte: TCE/PE: Sistema Tome Conta/Sagres. Elaborado pelo autor (2018)

5.1.4.1.4 População coberta

A observação de que o VABF a conceder cresceu mais de dez vezes no período (+982%) a despeito da queda no número de contribuintes ativos e, por conseguinte, no número de benefícios a serem concedidos, indica que fatores diversos ao tamanho da população de servidores estatutários interferiram na valoração da despesa atuarial em questão.

O levantamento da média salarial entre 2008 e 2016 (períodos com dados disponíveis) dos servidores efetivos vinculados ao fundo financeiro CUMARUFIN apresentou o seguinte comportamento:

Tabela 65 - Cumaru-PE - CUMARUFIN Fundo Financeiro - Valor médio dos salários dos servidores ativos vinculados ao fundo

ANO	DEMAIS CARGOS
2007	555,47
2008	R\$ 0,00
2009	R\$ 0,00
2010	R\$ 993,12
2011	R\$ 1.356,92
2012	R\$ 1.196,66
2013	R\$ 1.469,21
2014	R\$ 1.528,47
2015	R\$ 1.795,31
Crescimento acumulado	223%
Crescimento anual médio	15,79%

Fonte: TCE/PE: Sistema Tome Conta/Sagres. Elaborado pelo autor (2018)

Verificou-se que o vencimento médio dos servidores cresceu, em média, 15,7% ao ano enquanto que no período de 01/01/2008 a 31/12/2016, a variação da inflação acumulada pelo índice IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo do IBGE foi de 74,83% ou 6,40% ao ano.

Isto significa dizer que o ritmo de crescimento dos salários dos servidores municipais alocados ao CUMARUFIN foi mais do que o dobro da inflação do mesmo período.

Segundo dados do TCE no ano de 2015, último ano disponível para este tipo de informação, o número de professores efetivos já supera todos os demais cargos com vínculo estatutário na administração municipal de CUMARU, com 58% de participação na força de trabalho do setor público:

Tabela 66 - Cumaru-PE - Quantidade de servidores e professores efetivos no ano de 2015

TIPO DE VÍNCULO	QUANTIDADE	PROPORÇÃO
DEMAIS CARGOS EFETIVOS	199	42%
PROFESSORES EFETIVOS	278	58%
Total	477	100%

Fonte: TCE/PE: Sistema Tome Conta/Sagres. Elaborado pelo autor (2018)

Esta composição do quadro de servidores da administração pública de Cumaru sugere que um leque de políticas públicas que tem o FUNDEB como vetor

principal e que balizam o fortalecimento da carreira do magistério a partir de parâmetros primordialmente remuneratórios podem estar por trás do ritmo de crescimento da folha de pagamento do município, dada a já explicitada correlação existente entre as transferências recebidas do FUNDEB e aquilo que é direcionado para a remuneração dos docentes.

Entre 2007 e 2016, as receitas que o município recebeu do FUNDEB, bem como aquilo que foi aplicado na remuneração dos docentes cresceram 200%, percentual compatível com a evolução da folha de pagamento dos servidores efetivos (223%):

Tabela 67 - Cumaru-PE - Receitas do Fundeb versus verba do Fundeb aplicada na remuneração do magistério

ANO	RECEITAS FUNDEB	REMUNERAÇÃO MAGISTÉRIO
2007	R\$ 2.978.079,86	R\$ 1.822.644,73
2008	R\$ 4.118.184,46	R\$ 2.357.787,73
2009	R\$ 4.626.437,85	R\$ 2.926.410,80
2010	R\$ 4.972.315,55	R\$ 2.995.900,65
2011	R\$ 6.296.308,32	R\$ 3.804.414,16
2012	R\$ 6.420.630,59	R\$ 5.317.881,02
2013	R\$ 6.955.810,21	R\$ 4.449.763,35
2014	R\$ 8.116.476,96	R\$ 4.728.177,97
2015	R\$ 8.121.568,27	R\$ 5.391.189,77
2016	R\$ 8.924.665,10	R\$ 5.466.799,27
Crescimento acumulado	200%	200%
Crescimento anual médio	14,70%	14,72%

Fonte: MEC/FNDE - SIOPE. Elaborado pelo autor (2018)

Este padrão salarial dos professores, quando aplicado conjuntamente com garantias constitucionais como o direito a paridade e integralidade – que impõem o tratamento igualitário entre o salário dos professores estatutários em atividade e os benefícios dos docentes aposentados – podem explicar os significativos impactos atuariais aqui expostos.

5.1.4.2 Cumaruprev – fundo capitalizado (regime de capitalização)

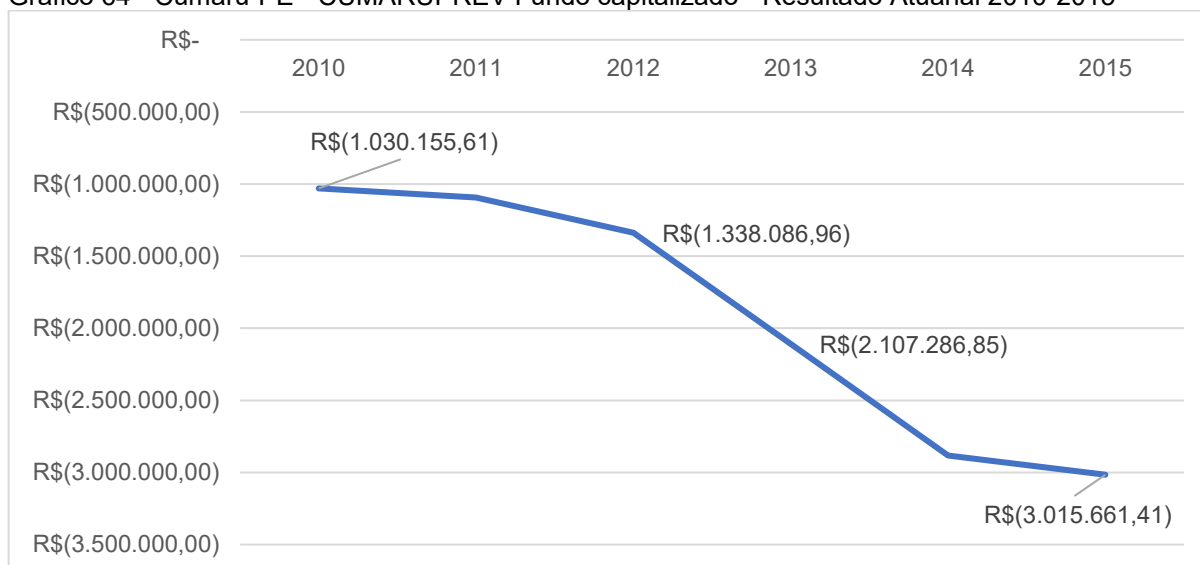
O exame das variáveis atuariais do fundo capitalizado CUMARUPREV restringiu-se ao período de 2010 a 2015, em virtude de ausência de DRAA nos demais exercícios pesquisados.

Nestes termos, a pesquisa obteve os seguintes resultados:

5.1.4.2.1 Resultado Atuarial

Entre 2010 e 2015, o déficit atuarial do fundo CUMARUPREV se agravou de forma constante e bastante intensa, passando de R\$1.030.155,61 para R\$ 3.015.661,41, o que representa uma evolução negativa de 193% em um período de apenas cinco anos:

Gráfico 64 - Cumaru-PE - CUMARUPREV Fundo capitalizado - Resultado Atuarial 2010-2015



Fonte: Cumaru/PE- DRAA 2011 a 2016. Elaborado pelo autor (2018)

Dado que o fundo capitalizado de Cumaru não tem registro de servidores aposentados até a presente data, não há estimativa para o cálculo do Valor Atual de Benefícios Futuros concedidos, isto é, não há quantificação atuarial do custo com as atuais aposentadorias em razão do fato que elas inexistem

Dessa forma, é razoável apontar como fator-chave para o agravamento do déficit atuarial a quantificação do que se pagará em termos de aposentadoria aos servidores em atividade, o Valor Atual de Benefícios Futuros a conceder (VABFac).

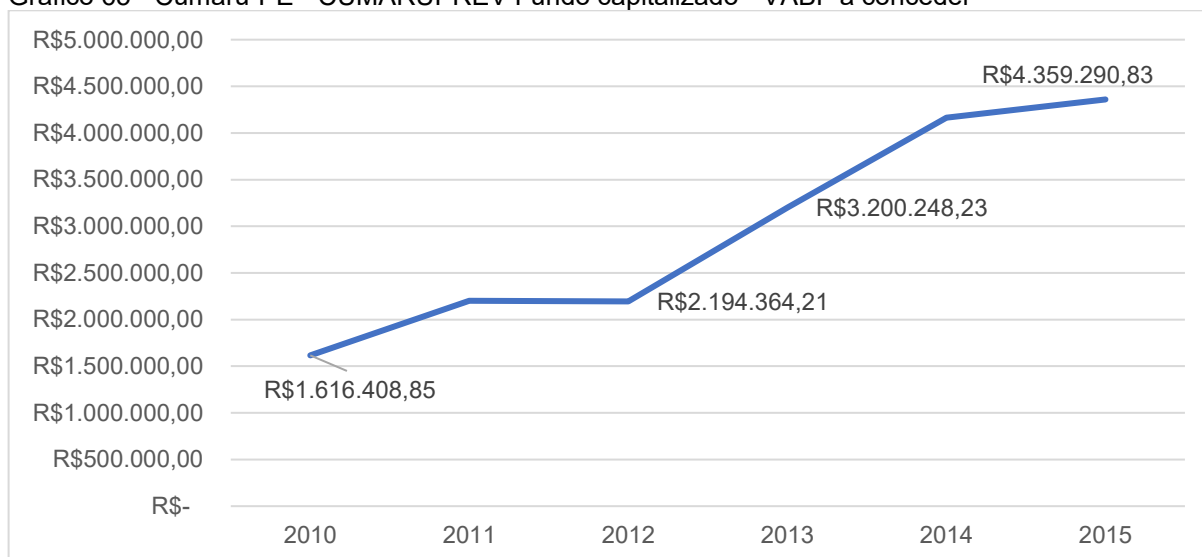
O VABF representa o valor atual dos benefícios futuros programados para serem pagos – a um determinado número de contribuintes ainda em atividade e cujo o benefício ainda será concedido (VABF a conceder) ou a um grupo de aposentados já em gozo do seu benefício previdenciário (VABF concedido).

A métrica atuarial do VABF ac traz para o presente o custo atuarial do somatório dos diversos benefícios que serão pagos, levando-se em conta hipóteses biométricas, cadastrais e financeiras tais como taxa de juros das aplicações e, em caso de morte do aposentado, o número e idade dos dependentes dos beneficiários, caso eles tenham formado família.

5.1.4.2.2 VABF a conceder

Em relação ao VABF a conceder (VABFac), qual seja a projeção atuarial dos benefícios que ainda serão concedidos aos servidores em atividade, o estudo dos demonstrativos de avaliação atuarial mostra que esta provisão atuarial subiu 170% em cinco anos:

Gráfico 65 - Cumaru-PE - CUMARUPREV Fundo capitalizado - VABF a conceder



Fonte: Cumaru/PE- DRAA 2011 a 2016. Elaborado pelo autor (2018)

A decomposição do saldo de VABF a conceder explicita que esta variável é integralmente composta pela estimativa de gastos com aposentadorias programadas dos servidores em atividade.

É importante observar que a estimativa do valor dos benefícios a serem concedidos está relacionado, dentre outros fatores, ao número de servidores ativos e salário médio pago a cada um dos servidores.

Neste contexto, faz-se necessário destacar que o incremento de 170% no valor do VABF a conceder se deu a despeito da relativa estabilidade no quadro de servidores vinculados ao CUMARUPREV, que estava 45 servidores no ano de 2015 contra 49 no ano de 2010, uma queda de 8%, conforme dados extraídos do TCE-PE.

A observação de que o VABF a conceder cresceu a despeito da queda no número de contribuintes ativos e, por conseguinte, no número de benefícios a serem concedidos, indica que fatores diversos ao tamanho da população de servidores estatutários interferiram na valoração da despesa atuarial em questão, tais como reajuste salariais e seus impactos futuros nos valores médios dos benefícios previdenciários.

5.1.4.2.3 População coberta

O levantamento da média salarial entre 2010 e 2015 (períodos com dados disponíveis) dos servidores efetivos vinculados ao fundo financeiro CUMARUPREV apresentou o seguinte comportamento:

Tabela 68 - Cumaru-PE - CUMARUPREV Fundo capitalizado - Valor médio dos salários dos servidores vinculados ao fundo

ANO	Salário dos servidores - média
2010	R\$ 692,43
2011	R\$ 877,28
2012	R\$ 1.567,49
2013	R\$ 1.141,23
2014	R\$ 1.074,08
2015	R\$ 1.056,72
Crescimento acumulado	53%
Crescimento anual médio	8,82%

Fonte: TCE/PE: Portal Tome Conta/Sagres. Elaborado pelo autor (2018)

Verificou-se que entre 2010 e 2015, o vencimento médio dos servidores ativos vinculados ao fundo cresceu em média 8,82% ao ano enquanto que no período de

01/01/2010 a 01/01/2015, a variação da inflação acumulada pelo índice IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo do IBGE foi de 34,53% ou 6,11% ao ano.

Esta diferença de 2,71 pontos percentuais entre a velocidade de crescimento dos salários dos servidores e a inflação significa dizer que o ritmo de evolução da folha de pagamentos dos servidores do fundo foi, em média, 44,3% superior à inflação do mesmo período.

Segundo dados do TCE, no ano de 2015, último ano disponível para este tipo de informação, o número de professores efetivos já superava todos os demais cargos com vínculo estatutário na administração municipal de CUMARU, com uma participação 58% de participação na força de trabalho do setor público:

Tabela 69 - Cumaru-PE - Quantidade de servidores e professores efetivos no ano de 2015

TIPO DE VÍNCULO	QUANTIDADE	PROPORÇÃO
DEMAIS CARGOS EFETIVOS	199	42%
PROFESSORES EFETIVOS	278	58%
Total	477	100%

Fonte: TCE/PE: Portal Tome Conta/Sagres. Elaborado pelo autor (2018)

Esta composição do quadro de servidores da prefeitura municipal sugere que as políticas de valorização salarial dos professores podem estar por trás do ritmo de crescimento da folha de pagamento do município, dada a já explicitada correlação existente entre as transferências recebidas do FUNDEB e aquilo que é direcionado para a remuneração dos docentes.

Entre 2007 e 2016, as receitas que o município recebeu do FUNDEB, bem como aquilo que foi aplicado na remuneração dos docentes cresceram 200%:

Tabela 70 - Cumaru-PE - Receitas do Fundeb versus verba do Fundeb aplicada na remuneração do magistério

(continua)

ANO	RECEITAS FUNDEB	REMUNERAÇÃO MAGISTÉRIO
2007	R\$ 2.978.079,86	R\$ 1.822.644,73
2008	R\$ 4.118.184,46	R\$ 2.357.787,73
2009	R\$ 4.626.437,85	R\$ 2.926.410,80
2010	R\$ 4.972.315,55	R\$ 2.995.900,65
2011	R\$ 6.296.308,32	R\$ 3.804.414,16

Tabela 70 - Cumaru-PE - Receitas do Fundeb versus verba do Fundeb aplicada na remuneração do magistério

(conclusão)

ANO	ANO	ANO	RECEITAS FUNDEB	REM MA
	2012	R\$ 6.420.630,59	R\$ 5.317.881,02	
	2013	R\$ 6.955.810,21	R\$ 4.449.763,35	
	2014	R\$ 8.116.476,96	R\$ 4.728.177,97	
	2015	R\$ 8.121.568,27	R\$ 5.391.189,77	
	2016	R\$ 8.924.665,10	R\$ 5.466.799,27	
	Crescimento acumulado	200%	200%	
	Crescimento anual médio	14,70%	14,72%	

Fonte: MEC/FNDE - SIOPE. Elaborado pelo autor (2018)

Este padrão salarial dos professores, resultado de políticas públicas como o FUNDEB e a Lei do Piso Nacional, as quais balizam o fortalecimento da carreira do magistério a partir de vetores remuneratórios, quando aplicados conjuntamente com garantias constitucionais como o direito a paridade e integralidade – que impõem o tratamento igualitário entre o salário dos professores estatutários em atividade e os benefícios dos docentes aposentados – podem explicar os significativos impactos atuariais aqui expostos.

5.2 ANÁLISE DOS RESULTADOS

A decomposição dos dados atuariais dos municípios de Recife, Jaboatão dos Guararapes, Calumbi e Cumaru permite enxergar no tempo os efeitos fiscais das políticas públicas educacionais que promovem a valorização remuneratória dos profissionais do magistério da rede pública a partir do uso das verbas do FUNDEB.

As implicações das alocações obrigatórias de verbas do FUNDEB na remuneração do magistério, no reajuste anual do piso nacional dos professores e das garantias constitucionais de integralidade e paridade de vencimentos para os profissionais que ingressaram na administração pública antes da Emenda Constitucional nº41/2003 se mostram de maneira incontestada e duradoura nas avaliações atuariais dos RPPS.

O nível de evolução das provisões para pagamento dos benefícios previdenciários, em especial as aposentadorias programadas, se destacam como os

fatores-chaves para a evolução dos déficits atuarias, aprofundamento do desequilíbrio financeiro e comprometimento das finanças públicas do ente federado, dada a necessidade de alíquotas de custeio cada vez maiores.

Por trás da evolução do valor atual dos benefícios futuros, enxerga-se nos dados coletados o rebatimento dos reajustes salariais acima da inflação para uma categoria do funcionalismo público preponderante em termos absolutos e relativos.

Todos os municípios pesquisados apresentaram aumentos significativos no volume de transferências recebidas do FUNDEB e estes recursos foram direcionados primordialmente para o incremento da remuneração dos professores efetivos.

Em termos percentuais, tanto as receitas oriundas do FUNDEB quanto os repasses para fins de custeio das remunerações foram superiores à inflação acumulada entre 2008-2016:

Quadro 13 - Municípios pesquisados - Receitas do Fundeb x Fundeb aplicado na remuneração dos docentes x Inflação (IPCA) – Variação 2008-2016

	RECIFE	JABOATÃO DOS GUARARAPES	CALUMB I	CUMARU
Receitas do FUNDEB	79%	317%	101%	200%
Fundeb aplicado na remuneração dos professores	56%	237%	133%	200%
INFLAÇÃO - IPCA/IBGE		74,8%		

Fonte: STN/SICONFI; MEC/FNDE; IBGE. Elaborado pelo autor (2018)

O efeito observado do uso primordial e crescente do FUNDEB na valorização remuneratória dos professores da rede pública de ensino dos municípios pesquisados foi a instalação de um processo contínuo de incremento salarial da classe docente ante os demais servidores da municipalidade, com reajustes salariais anuais médios superiores ao do funcionalismo público municipal em geral e à inflação do período:

Quadro 14 - Municípios pesquisados-Servidores em geral e Professores -Reajuste salarial médio versus Inflação do período -Variação 2008-2016

	RECIFE	JABOATÃO DOS GUARARAPES	CALUMBI	CUMARU	INFLAÇÃO - IPCA/IBGE
Servidores em geral	123%	156%	166%	138%	74,8%
Professores	208%	199%	128%	138%	74,8%

Fonte: STN/SICONFI; MEC/FNDE; IBGE. Elaborado pelo autor (2018)

Em termos atuarias, este intenso processo de descolamento do salário médio dos professores em relação aos demais funcionários públicos tem provocado fortes impactos na provisão das despesas futuras com benefícios previdenciários, em especial aposentadorias programadas, seja para os servidores já em gozo de benefício (Valor Atual dos Benefícios Futuros concedidos - VABFc), seja para aqueles que estão em atividade e virão a gozar de benefícios (Valor Atual de Benefícios Futuros a conceder - VABFac)

A apuração dos índices médios de variação do VABF concedido e do VABF a conceder nos RPPS dos municípios pesquisados, independente do tipo de fundo previdenciário (financeiro ou capitalizado), mostra que esta despesa atuarial tem capturado de forma bastante intensa os efeitos dos reajustes remuneratórios dos profissionais do magistério em atividade, dada a maior participação relativa e absoluta dessa categoria no quadro geral do funcionalismo público.

Quadro 15 - Municípios pesquisados - Valor Atual dos Benefícios Concedidos e A Conceder - Variação 2008-2016

	RECIFE	JABOATÃO DOS GUARARAPES	CALUMBI	CUMARU
VABF CONCEDIDO - VABFc	423%	1094%	499%	723%
VABF A CONCEDER - VABFac	369%	3807%	207%	576%

Fonte: STN/SICONFI; MEC/FNDE; IBGE. Elaborado pelo autor (2018)

Estatisticamente, é possível inferir que as significativas evoluções do VABFc e do VABFac são decorrentes dos reajustes remuneratórios acima da inflação concedidos à categoria mais numerosa nos RPPS pesquisados e que estas variações têm provocado o agravamento do desequilíbrio financeiro e atuarial nos RPPS pesquisados a partir da intensificação do déficit ou redução do potencial de superávit atuarial nos fundos previdenciários administrados pelos RPPS.

6 CONCLUSÕES

Ao se debruçar sobre os estudos dos regimes previdenciários dedicados às aposentadorias e pensões dos funcionários públicos, os chamados Regimes Próprios de Previdência do Setor Público (RPPS), pode-se perceber quão importantes e vitais são estas entidades previdenciárias para o equilíbrio fiscal da União, dos Estados e Municípios e consecução dos objetivos econômicos e sociais dos entes públicos.

Esta percepção adquiriu forma a partir da decomposição de fatores que atuam direta ou indiretamente no afluxo de receitas ou evolução das despesas dos fundos de pensão, de forma que se tornou possível visualizar como os mecanismos de sustentabilidade financeira e atuarial dos RPPS se comportam diante de certas e importantes variáveis identificadas.

Partindo-se dessa premissa, esta pesquisa teve por objetivo avaliar como a implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) enquanto ferramenta político-pedagógica de valorização dos professores da rede pública tem interferido no equilíbrio financeiro e atuarial e agravado o déficit previdenciário dos municípios que tem regimes próprios de previdência (RPPS)

Os instrumentos de verificação das correlações entre a utilização das verbas do FUNDEB e a evolução do passivo previdenciário nos RPPS dos municípios foram os demonstrativos orçamentários, fiscais, educacionais e administrativos oficialmente declarados pelos municípios pesquisados junto aos órgãos de controle das contas públicas (Tribunais de Contas do Estado), fiscalizadores do sistema previdenciário nacional (Tribunal de Contas da União/Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda) e demais supervisores das estatísticas fiscais da federação (Secretaria do Tesouro Nacional/Banco Central do Brasil).

Em uma primeira análise, a radiografia do perfil administrativo dos servidores públicos municipais revelou a prevalência dos servidores públicos estatutários no quadro de servidores públicos, com uma representatividade média de 46% dos funcionários e, dentre estes, o cargo de professor se destaca como mais representativo, com aproximadamente 41% dos ocupantes de cargos efetivos. É dizer: nos municípios pesquisados, a radiografia do quadro de funcionários públicos da prefeitura indica que os servidores estatutários são quase metade da mão-de-

obra e dentre estes servidores estatutários, o cargo público mais numeroso é o de professor público.

Este panorama administrativo já demonstra por si só a necessidade da administração pública promover com um menor grau de politização e maior tecnicidade orçamentária os frequentes debates sobre reestruturação da carreira do magistério da rede pública e políticas de reajustes salarial, posto que estas decisões tendem a ter efeitos remuneratórios significativamente importantes nos orçamentos das municipalidades.

De fato, a observação de que os professores da rede pública de ensino municipal são - em termos quantitativos e orçamentários - a mais relevante corporação profissional do poder público municipal pode ser constatada com a análise dos gastos públicos naquelas esferas públicas.

Em todos os municípios pesquisados constatou-se um direcionamento de ao menos 25% do orçamento público municipal no custeio de ações educacionais, cuja principal fonte de financiamento tem sido as receitas de transferências governamentais do FUNDEB.

A investigação do destino final desta fonte de receita orçamentária exteriorizou uma inequívoca correlação entre o volume de receitas do FUNDEB, e o incremento nas remunerações dos docentes em atividade, relação esperada em virtude do que determina a legislação do fundo educacional.

É dizer, o Fundeb tem funcionado como um componente fundamental para o comportamento da folha de pagamento dos professores ativos, mas não só deles: o universo de professores aposentados tem acompanhado a evolução salarial dos colegas que ainda trabalham em decorrência das garantias constitucionais da integralidade e paridade dos vencimentos.

Tal tendência – a de alinhamento entre o nível de receitas do FUNDEB e o salário médio dos docentes – não só foi consolidada como fortalecida e amplificada a partir de 2008, com a aprovação da Lei Federal nº 11.738/08, a Lei do Piso Nacional, cujos índices anuais de reajuste dos vencimentos dos professores tem por base a variação do índice ‘valor aluno-ano’ estabelecido em função do volume de repasse do Fundeb e da quantidade de alunos matriculados.

O estudo conjunto de todas estas informações - volumes anuais de repasses e aplicação dos recursos dos FUNDEB, regras de reajustes do Piso Nacional dos Professores e o nível médio de despesas previdenciárias - permitiu visualizar que a

legislação do piso nacional dos professores, ao definir legalmente um critério anual de reajustes – também tem elevado a previsão atuarial de gastos com benefícios de aposentadoria e incentivado a aposentação do professor em atividade.

No que concerne à previdência pública municipal especificamente, a cristalização de um processo de descolamento do salário médio dos professores em relação aos demais funcionários públicos tem agravado tanto o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS quanto a situação fiscal presente dos municípios, haja vista que a tendência salarial verificada para os professores da rede pública acarreta reflexos atuariais futuros - o aumento na provisão das despesas que o município terá com aposentadorias programadas – e presentes, ao impor desde já a adoção de alíquotas previdenciárias crescentes que possam financiar estes futuros benefícios.

Estes reflexos atuariais, ainda pouco observados e monitorados na cotidiana gestão das finanças públicas dos entes federados, tem como causa principal, mas não única, a combinação de fatores como maior volume de receitas do FUNDEB, regras legais de reajuste e fixação de pisos salariais atrelados ao volume de receitas do FUNDEB, maior nível médio do salário dos docentes face os demais colegas servidores, além da presença de um número ainda significativo de profissionais da educação com direito à garantias previdenciárias da paridade e integralidade, ou vencimentos e reajustes paritários entre ativos e inativos.

É importante destacar, no entanto, que o aprofundamento destes estudos atuariais, procurando abordar variáveis como o período de contribuição, gozo e fruição dos benefícios previdenciários, além da taxa média de mortalidade da submassa de professores face aos demais servidores estatutários certamente demonstrará com maior exatidão a solidez destes indicadores antecedentes, bem como as soluções aqui apresentadas.

Como romper este vínculo entre a implementação e ampliação da utilização do FUNDEB, pivô central de políticas públicas que legitimamente valorizam a carreira dos profissionais do magistério, e seus efeitos atuariais, ainda superficialmente quantificados, mas que acarretam um alto custo à sustentabilidade dos regimes previdenciários dos municípios?

Algumas propostas que permitem redefinir tais tendências são as seguintes:

➤ **Revisão do direito à aposentadoria especial dos professores**

A aposentadoria especial dos professores, dada sua relevância social, tem assento constitucional no o art. 201, §8º da Constituição da República, o qual estabelece que, no âmbito do Regime Geral de Previdência Social, os requisitos para aposentadoria por tempo de contribuição são reduzidos em cinco anos para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

Da mesma forma, o art. 40, §5º da Constituição expressamente prevê que no regime jurídico próprio dos servidores públicos os requisitos de idade e de tempo de contribuição são reduzidos em cinco anos para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

As alterações constitucionais trazidas pela EC 20/98 lograram direcionar a aposentadoria com redução de tempo tão somente ao professor que exclusivamente exerceu suas atividades na educação básica e ensino fundamental e médio, excluindo do privilégio previdenciário o professor de ensino superior.

Apesar de todo o contexto histórico, político e social favorável a um tratamento diferenciado dispensando àqueles que exercem função de magistério e atividade docente, ainda que exclusivamente em sala de aula, é salutar perquirir as consequências financeiras e atuariais de uma sistemática de aposentação que parece ir de encontro à tendência demográfica hodierna de maior expectativa de vida e longevidade do cidadão, culminando numa vida útil mais longa para os profissionais.

➤ **Fim da paridade e integralidade entre ativos e inativos**

O debate sobre a extinção do direito dos servidores aposentados a se retirarem do mercado de trabalho com o último salário recebido e com as mesmas regas de reajustes dos servidores em atividade tem sido enfrentado desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 41 de 31 de dezembro de 2003.

Esta alteração constitucional revogou expressamente a denominada integralidade, princípio que determinava que a base de cálculo da aposentadoria ou pensão por morte deveria ser o valor da última remuneração do servidor em atividade e estabeleceu que o cálculo das aposentadorias dos servidores públicos deve corresponder à média dos salários-de-contribuição durante todo o tempo contributivo

Também foi fruto da EC 41/2003 a revogação da paridade, previsto no §8º, do artigo 40, da Constituição Federal, que permitia a isonomia entre servidores da ativa e aposentados/pensionistas, isto é, as modificações e remuneração dos servidores em atividade, suas reclassificações ou transformações de cargos, revisões, deveriam ser estendidas aos servidores aposentados ou aos pensionistas.

Apesar da revogação expressa destas garantias, em decorrência da ulterior Emenda Constitucional nº 47/2005 tais direitos subsistiram para os servidores que tenham ingressado no serviço público até 16/12/1998 bem como aqueles que ingressaram até 31/12/2003 e que tenham preenchido os requisitos de aposentadoria quando da promulgação da Emenda Constitucional 41/2003.

Em mesmo sentido, a Lei nº 11.738/08, que trata do Piso Nacional do Magistério, estendeu em seu art. 2º, § 5º o valor do piso salarial profissional a todas as aposentadorias e pensões alcançadas pelo art. 7º da Emenda Constitucional nº 41 e Emenda Constitucional nº 47, sendo expressa a aplicabilidade, em total respeito à paridade entre profissionais da ativa, aposentados e pensionistas.

Remover estas excepcionalidades, uniformizando os critérios de concessão, fixação do valor do benefício e reajustes aos disciplinados para os segurados cobertos pelas regras do Regime Geral de Previdência Social (INSS) além de igualar garantias, direitos e obrigações entre funcionários da iniciativa privada e servidores públicos em geral ainda teria como reflexo a promoção de condições mais sustentáveis para o equilíbrio entre receitas e despesas dos regimes próprios de previdência nos municípios.

➤ **Alíquota previdenciária diferenciada para professores da rede pública de ensino**

Outra opção para se evitar o desequilíbrio financeiro-atuarial causado pela massa de servidores docentes seria a adoção de uma alíquota de contribuição

previdenciária diferenciada por segmento de servidores, calibrando de forma adequada o financiamento do custeio com a despesa esperada para aquele grupo de servidores contribuintes.

É que, dada a maior perspectiva de impacto salarial, a maior participação relativa de servidores professores no quadro geral do funcionalismo municipal, o menor tempo médio de contribuição dos professores por conta do regime especial de aposentadorias, além da maior probabilidade de servidores com direito a paridade e integralidade na carreira docente, o profissional do magistério apresenta uma chance maior de ter uma aposentadoria mais longa e sujeita a reajustes periódicos acima da inflação, algo menos frequente, na média, nos demais inativos não-docentes, justificando, portanto, a necessidade de um maior ingresso de recursos previdenciários deste quadro específico de servidores ao longo de sua vida laboral.

Entretanto, faz-se necessário apontar que, para que estas propostas técnicas e atuariais mais focalizadas na corporação profissional dos professores se apresentem cientificamente válidas e justificadamente aplicáveis do ponto-de-vista gerencial, é salutar que estes estudos sejam aprofundados no sentido de compreender quem é o profissional do magistério que está em atividade, qual é o perfil do servidor que se aposenta, sua taxa média de mortalidade e o impacto financeiro de suas contribuições previdenciárias ao longo do tempo diante da média geral do funcionalismo público, dentre outras análises estatísticas que complementem as conclusões apresentadas.

Visualizar o fluxo de contribuições previdenciárias oriundas do segmento educacional bem como a duração média da fruição das suas aposentadorias e pensões, são abordagens complementares importantes e que devem ser levadas em consideração conjuntamente com as conclusões aqui aventadas.

➤ **Redefinição das hipóteses de aplicação das verbas do FUNDEB**

Um dos fatores observados como potencialmente causador de desequilíbrio atuarial nos RPPS são os reflexos diretos e indiretos ocasionados pelo aumento das receitas das transferências do FUNDEB.

É que por força da política de valorização do piso nacional do magistério e a da retro mencionada paridade dos vencimentos entre docentes ativos e inativos, os

aumentos pagos aos funcionários em atividade são praticamente estendidos na integralidade aos aposentados, com um agravante: enquanto que os profissionais em atividade tem seus vencimentos parcialmente custeados pelas transferências do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica, o FUNDEB, os já aposentados não contam com essa fonte de financiamento, resultando num aumento de custos administrativos integralmente suportado pela Unidade Gestora de Previdência.

A possibilidade de se minorar estes efeitos passa pela ampliação do uso das receitas do FUNDEB no pagamento dos benefícios previdenciários dos professores aposentados por meio de modificação legislativa.

A autorização legislativa deveria objetivar o uso das receitas do FUNDEB no financiamento da remuneração de todos os profissionais que desempenhem suporte pedagógico direto ao exercício da docência, seja na direção ou administração escolar, seja no planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica, ainda que não estejam mais no efetivo exercício da atividade, superando assim, a restrição conceitual do inciso II do Parágrafo único do artigo 22 da Lei nº 11.494/2007 e da Resolução/CNE/CEB nº 01, de 27/03/2008 e autorizando a aplicação de recursos do FUNDEB para custeio da remuneração deste profissional, esteja ele na folha de pagamento da administração direta do ente governamental, esteja ele já administrado na folha de pagamento de benefícios da unidade gestora de previdência.

Para atingir este objetivo, propõe-se a alteração da redação do artigo 22 da Lei nº 11.494/2007 nos seguintes termos:

REDAÇÃO ATUAL

Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

REDAÇÃO PROPOSTA

Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração ou benefício previdenciário dos profissionais do magistério da educação básica.

Em linhas gerais, as conclusões observadas são preocupantes, acarretam riscos fiscais orçamentários consideráveis e representam desafios políticos e gerenciais significativos para a gestão pública, exigindo dos entes federados um novo posicionamento administrativo cujo enfoque tenha a gestão atuarial como requisito básico para ação governamental.

O fenômeno pesquisado – a intensa correlação entre a utilização cada vez maior do FUNDEB como fonte de financiamento das ações educacionais e o agravamento do déficit previdenciários – perpassa por outras temáticas e campos de estudo que vão além do universo das finanças públicas e economia, exigindo novos estudos que compreendam a interação destas variáveis com outros fenômenos que parecem também afetos ao campo das ciências políticas e da sociologia, tais como o poder das corporações profissionais e a repartição do orçamento público.

Isto não significa, entretanto, que as mobilizações sindicais, as escolhas políticas e conquistas históricas defendidas pelos segmentos sociais da educação pública sejam imunes às consequências financeiras e atuariais, as quais inevitavelmente se farão impor com o passar dos anos.

A gestão da previdência pública precisa estar inserida no contexto maior de uma gestão pública moderna, eficiente e participativa, integrando os diversos atores sociais - Poderes Legislativo, Executivo, organizações de classe, movimentos sociais e sociedade civil organizada – numa administração proativa e transparente, que monitore fielmente os riscos jacentes às escolhas do presente, que quantifique e anteveja os impactos orçamentários futuros das decisões políticas, que pondere os custos fiscais, os benefícios sociais e conveniência de se implementar tais medidas e, se for o caso, de posterga-las em nome de uma prudente equilíbrio geracional.

Desta forma, buscando dar uma contribuição para que novas pesquisas acadêmicas sejam realizadas e aprofundem as primeiras percepções colhidas neste trabalho científico, sugere-se que a Academia realize futuras pesquisas avaliando como a gestão pública pode aplicar os diversos conceitos da ciência atuarial na antecipação e monitoramento dos reflexos orçamentários das políticas públicas que objetivam a valorização de um cargo público ou de determinado setor da economia, de modo que estes objetivos tenham como fundamento básico a sustentabilidade previdenciária no longo prazo.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. R. et al. Municípios, arrecadação e administração tributária: quebrando tabus. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, 1998.

AFONSO, L. E.; FERNANDES, R. Uma estimativa dos aspectos distributivos da previdência social no Brasil. **Revista brasileira de economia**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 295-334, 2005.

AMADO, F.; GARCIA, L. M. (Coord.) **Direito previdenciário**. 5. ed. Salvador: JusPodium, 2016.

ARELARO, L. R. G; GIL, J. A municipalização do ensino no Estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In: OLIVEIRA, C. et al. (Org.). **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 61-89.

ARELARO, L. R. G; GIL, J. Política de fundos na educação: duas posições. In: LIMA, M. J. R., DIDONET, V. (Org.). **FUNDEB**: avanços na universalização da educação básica. Brasília: INEP, 2006. p. 71-88.

ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.

BARRETO, F. A.; OLIVEIRA, L. G. S. Transição para regimes previdenciários de capitalização e seus efeitos macroeconômicos de longo prazo no Brasil. **Estudos econômicos**, São Paulo, v. 31, n. 1, p. 57-87, 2001.

BELTRÃO, K. I.; PINHEIRO, S. S.; OLIVEIRA, F. E. B. de. **Populations and Social Security in Brazil: an analysis with emphasis on constitutional changes**. Rio de Janeiro, RJ: IPEA, 2002. 36p. (Texto para Discussão n° 862). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4976/1/DiscussionPaper_141.pdf>. Acesso em: 27 set. 2017.

BOGONI, N. M.; FERNANDES, F. C. R. Gestão de risco nas atividades de investimento dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul. **Revista Eletrônica de Administração**, Porto Alegre, v. 17, n. 1, p. 117-148, abr. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-23112011000100005&lng=pt&nrm=iso>. Acessos em: 19 out. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1998). **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 21 set. 2017.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 20 de 16 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 de dezembro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 15 Jul. 2017.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 41 de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 de dezembro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm>. Acesso em: 15 jul. 2017.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 47 de 5 de julho de 2005. Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 de julho de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc47.htm>. Acesso em: 15 jul. 2017.

BRASIL. Lei 10.172 de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 jan. 2001b. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 15 jul. 2017.

BRASIL. Lei 11.494 de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 jun. 2007. p. 7. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm>. Acesso em: 15 jul. 2017.

BRASIL. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996b. p. 27833. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 15 jul. 2017.

BRASIL. Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e da Valorização do Magistério - FUNDEF. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 dez. 1996a. p. 028442. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424.htm>. Acesso em: 15 jul. 2017.

BRASIL. **Lei Complementar Nº 101/2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 maio 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 21 set. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.717 de 27 de novembro de 1998. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 de novembro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9717.htm>. Acesso em: 15 jul. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 jun. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 15 jul. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. **FUNDEF-Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério: manual de orientação**. Brasília: MEC, 1996. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/mo.pdf>>. Acesso em: 12 out 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Financiamento. Fundeb: perguntas e respostas**. Brasília: MEC, 2017. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/ActionDatalegis.php?acao=abrirTreeview&cod_menu=709&cod_modulo=11>. Acesso em: 24 set. 2017

BRASIL. Ministério da Educação. **Sobre o Fundeb**. Brasília: MEC, 2017. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/FUNDEB/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-FUNDEB>>. Acesso em: 18 out. 2017.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**. 7. ed.. Brasília: MFAZ, 2017. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/563508/MCASP+7ª%20edição+Versão+R+epublicação+2017+06+02.pdf/3f79f96f-113e-40cf-bbf3-541b033b92f6>>. Acesso em: 16 ago. 2017.

CAETANO, M. A. **Determinantes da sustentabilidade e do custo previdenciário. Brasília: aspectos conceituais e comparações internacionais**. Brasília, DF: IPEA, 2006. (Texto para discussão, n. 1226). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4806>. Acesso em: 20 set. 2017.

CAETANO, M. A. **Instrumentos de Controle da Despesa com Pessoal Inativo e Pensionista de Estados, Municípios e do Distrito Federal**. Brasília, DF: IPEA, 2010 (Texto para discussão nº 1502). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5058>. Acesso em: 8 ago. 2017.

CAETANO, M. A.; MIRANDA, R. **Comparativo Internacional para a Previdência Social**. Brasília, DF: IPEA, 2007 (Texto para discussão nº 1302). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4866> Acesso em: 20 set. 2017.

CALAZANS, F.; CAETANO, M. A. **A política regulatória contemporânea dos regimes de previdência do funcionalismo público no Brasil**: avanços, limitações e propostas. Brasília, DF: IPEA, 2013 (Texto para discussão nº 1838). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1277/1/TD_1838.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2017.

CAMARANO, A. A. **Envelhecimento da população brasileira**: uma contribuição demográfica. Rio de Janeiro: IPEA, 2002. (Texto para Discussão, n. 858).

CARVALHO, A. M. C. **A “Política” de previdência e o mito da seguridade no Brasil**. 1995. 234f. Dissertação (mestrado)-Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, 1995.

COSTANZI, R. N.; ANSILIERO, F. **Impacto fiscal da demografia na previdência social**. Brasília, DF: IPEA, 2017 (Texto para discussão nº 2291). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=29829%3Atd-2291-impacto-fiscal-da-demografia-na-previdencia-social&catid=397%3A2017&directory=1&Itemid=1>. Acesso em: 20 set. 2017.

CRUZ, C. R. **Origem e evolução da seguridade no Brasil**. 2015. Disponível em: <<https://professorceliocruz.jusbrasil.com.br/artigos/217784909/origem-e-evolucao-da-seguridade-social-no-brasil>>. Acesso em: 18 fev. 2017.

CURY, C. R. J. **Estado e políticas de financiamento em educação. Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 831-855, out. 2007.

DINIZ, M. M.; GIRÃO, L. F. A. P. **Cálculo do fluxo de caixa atuarial para planos de previdência do tipo benefício definido**: uma simulação na UFPB. Trabalho apresentado no XIII Congresso USP de iniciação científica em Contabilidade, realizado entre 27 e 29 de julho de 2016 em São Paulo. Disponível em: <<http://www.congressosp.fipecafi.org/anais/artigos162016/153.pdf>>. Acesso em: 05 out 2017.

FERNANDES, R.; NARITA, R. **Contribuição ao INSS**: equilíbrio financeiro e imposto sobre o trabalho. Brasília, DF: ESAF, 2003. (Texto para Discussão, 3). Disponível em: <<http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/biblioteca/textos-para-dissertacao/contribuicao-ao-inss-equilibrio-financeiro-e-imposto-sobre-o-trabalho>>. Acesso em: 20 set 2017.

FERREIRA, A. H. B. et al. A alocação de recursos dos regimes próprios de previdência social tem sido eficiente? **Revista Economia & Gestão da PUC Minas**, Belo Horizonte, v. 10, n. 24, set/dez. 2010. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/economiaegestao/article/view/P.1984-6606.2010v10n24p48>>. Acesso em: 13 set. 2017.

FIGUEIREDO FILHO, D. B.; SILVA JUNIOR, J. A. Desvendando os Mistérios do Coeficiente de Correlação de Pearson (r). **Revista Política Hoje**, Recife, v. 18, n. 1, jan. 2010. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/3852/3156>>. Acesso em: 20 set. 2017.

FONTOURA, F. R. et al. Um modelo de avaliação de obrigações previdenciais de regimes capitalizados de previdência no serviço público. **Revista de contabilidade e finanças**, São Paulo, v. 17, n. spe2, p. 42-55, dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-70772006000500004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 19 out. 2017.

FRANÇA. **Declaração dos direitos do homem e do cidadão**. Paris, 1789. Disponível em: <<https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>> Acesso em: 18 fev. 2017.

GIAMBIAGI, F. **A reforma da previdência**: o encontro marcado. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

GIAMBIAGI, F.; TAFNER, P. **Demografia**: a Ameaça Invisível: o desafio previdenciário que o Brasil se recusa a encarar. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2010.

GONÇALVES, V. L. **Contribuições previdenciárias**: uma análise nas demonstrações contábeis de prefeituras de municípios pernambucanos com vistas à accountability. 2010. 115f. Dissertação (mestrado)- Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010. Disponível em: <<http://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/5127>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

GRUBER, J.; WISE, D. A. **Social security and retirement around the world**: Micro-estimation. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2004.

IBRAHIM, F. Z. **Curso de direito previdenciário**. 15. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Produto Interno Bruto dos Municípios 2010-2014**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em:

<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2014/default_base.shtm>. Acesso em: 24 set. 2017.

JARDIM, R. G. História da seguridade social no mundo e no Brasil. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, v. 18, n. 3818, 14 dez. 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/26145>>. Acesso em: 17 fev. 2017.

KATAOKA, S. S. **Controle interno gerencial nos Fundos de Pensão do Estado de Pernambuco**: contribuição de uma modelagem de monitoramento dos riscos com o uso de indicadores Contábeis e Atuariais. 2011.160f. Dissertação (mestrado)-Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011. Disponível em: <<http://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/5096>>. Acesso em: 9 ago. 2017.

LEITE, A. R.; NESS JR, W. L.; KLOTZLE, M. C. Previdência Social: fatores que explicam os resultados financeiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 437-457, Apr. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122010000200011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 16 nov. 2018.

LIMA, D. V.; MATIAS-PEREIRA, J. A dinâmica demográfica e a sustentabilidade do regime geral de previdência social brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 847-868, ago. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122014000400003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 16 fev. 2017.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARTINEZ, W. N. **Curso de direito previdenciário**. 3 ed. São Paulo: LTr, 2010.

MATIJASCIC, M. **Professores da educação básica no Brasil**: condições de vida, inserção no mercado de trabalho e remuneração. Brasília: Ipea, 2017. Texto para discussão, n. 2304.

MEIRELLES, A. M. **A evolução histórica da seguridade social: aspectos históricos da Previdência Social no Brasil**. 2009. Disponível em: <<http://www.oabpa.org.br/index.php/2-uncategorised/1574-a-evolucao-historica-da-seguridade-social-aspectos-historicos-da-previdencia-social-no-brasil-mario-antonio-meirelles>>. Acesso em: 18 fev. 2017.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Portaria nº 403 de 10 de dezembro de 2008. Dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito

Federal e dos Municípios, define parâmetros para a segregação da massa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 de dezembro de 2008

MONTENEGRO, D. P. **A inadimplência das contribuições a cargo do ente e o equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios**. Brasília: Secretaria de Previdência, 2017.

NÓBREGA, M. A. R. **Previdência dos Servidores Públicos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

NOGUEIRA, N. G.; PIERDONÁ, Z. L. **A carteira de previdência dos advogados de São Paulo: do Nascimento à Extinção**. São Paulo: LTr, 2010.

NOGUEIRA, N. G. **O equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e a capacidade de implementação de políticas públicas pelos entes federativos**. 2011. 367 f. Dissertação (mestrado em Direito Político e Econômico)-Faculdade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2011.

NOLASCO, L. Regimes previdenciários e evolução legislativa dos regimes próprios de previdência social. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n. 105, out. 2012. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12296>. Acesso em: 18 fev. 2017.

NOLASCO, L. Evolução histórica da Previdência Social no Brasil e no mundo. **Revista Conteúdo Jurídico**, Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.35915&seo=1>>. Acesso em: 16 fev. 2017.

OLIVEIRA, F. E. B. et al. "O Idoso e a Previdência Social". In: CAMARANO, A. A. (Org.). **Os novos idosos brasileiros: muito Além dos 60?** Rio de Janeiro: Ipea, 2004. p. 411-426.

OLIVEIRA, F. E. B.; BELTRÃO, K. I.; DAVID, A. C. A. **A Dívida da União com a Previdência Social: uma perspectiva histórica**. Rio de Janeiro: IPEA, 1999. 14p. (Texto para Discussão, n.638). Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=3943>. Acesso em: 10 ago. 2017.

ORNÉLAS, W. **O desafio da Previdência Social - Saúde e Previdência: Desafios para a gestão no próximo milênio**. São Paulo: Makron Books, 2001.

PEREIRA JÚNIOR, A. Evolução histórica da Previdência Social e os direitos fundamentais. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, v. 10, n. 707, 12 jun. 2005. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/6881>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

PINHEIRO, R. P. **A demografia dos fundos de pensão**. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2007. (Coleção Previdência Social. Série estudos, v. 24)

RODRIGUES JÚNIOR, M. S.; SALGUEIRO, V. A. G. Transparência na gestão fiscal nos municípios do estado do Ceará. **Revista Controle - doutrinas e artigos**, [s.l.], v. 13, n. 1, p. 47-63, jun. 2015. Disponível em: <<http://revistacontrole.ipc.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/21>>. Acesso em: 20 set. 2017.

RODRIGUES, José Ângelo. Modelos de amortização de déficits atuariais em fundos de pensão. **Revista de Contabilidade e Finanças**, São Paulo, v. 17, n. spe2, p. 9-27, dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-70772006000500002&lng=pt&nrm=iso>. Acessos em: 19 out. 2017.

ROSSINHOLI, M. **Política de financiamento da educação básica no Brasil: do FUNDEF ao FUNDEB**. 2008. 173f. Tese (doutorado)-Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, 2008.

ROSSINHOLI, M. **Política de financiamento da educação básica no Brasil: do Fundef ao Fundeb**. Piracicaba: ed. Liber Livro, 2010.

RUSSOMANO, M. V. **Curso de Previdência Social**. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

SANTOS, C. H. M. et al. **Direito previdenciário esquematizado**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SANTOS, C. H. et al. **A Dinâmica demográfica e o peso das aposentadorias especiais nos regimes de previdência estaduais: 2006-2015**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Brasília, 2017. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8067>>. Acesso em: 22 nov. 2017.

SILVA, J. P. T. **Análise dos Instrumentos de Evidenciação dos Recursos dos Regimes Próprios de Previdência Social**. 2006. 90f. Monografia (Especialização) – Pós-Graduação Contabilidade e Orçamento Público, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

TAFNER, P. Previdência no Brasil: debates e desafios. In: CAETANO, Marcelo (org.). **Previdência Social no Brasil: Debates e Desafios**. Brasília: Ipea, 2008. p. 103-142.

TAFNER, P. **Simulando o desempenho do sistema previdenciário e seus efeitos sobre pobreza sob mudanças nas regras de pensão e aposentadoria**. Rio de

Janeiro, RJ: IPEA, 2007. (Texto para discussão n° 1264). Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1794>>. Acesso em: 9 ago. 2017.

TAFNER, P.; GIAMBIAGI, F. (Org). **Previdência no Brasil**: debates, dilemas e escolhas. Rio de Janeiro, RJ: IPEA, 2007. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/previdencia-no-brasil.pdf>>. Acesso em: 9 ago. 2017.

TAFNER, P.; GIAMBIAGI, F. Previdência Social – uma Agenda de Reformas. In: BACHA, Edmar e SCHWARTZMAN, Simon (org.). **Brasil**: a nova agenda social. Rio de Janeiro: ITC, 2011.

TAFNER, P. Desafios e reformas da previdência social brasileira. **Revista USP**, São Paulo, n. 93 p.137-156. mar./maio. 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i93p137-156>>. Acesso em: 22 set. 2017.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário Brasileiro de Educação Básica**. São Paulo: Moderna, 2016.

VAZ, L. R. O princípio do equilíbrio financeiro e atuarial no sistema previdenciário brasileiro. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Brasília, v. 6, 2009. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-esquisa/fiquePorDentro/temas/fator_previdenciario/levi-rodriques-vaz>. Acesso em: 16 abr. 2017.

ANEXO A - LEI Nº 11.494, DE 20 DE JUNHO DE 2007. - Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º É instituído, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de natureza contábil, nos termos do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.

Parágrafo único. A instituição dos Fundos previstos no caput deste artigo e a aplicação de seus recursos não isentam os Estados, o Distrito Federal e os Municípios da obrigatoriedade da aplicação na manutenção e no desenvolvimento do ensino, na forma prevista no art. 212 da Constituição Federal e no inciso VI do caput e parágrafo único do art. 10 e no inciso I do caput do art. 11 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, de:

I – pelo menos 5% (cinco por cento) do montante dos impostos e transferências que compõem a cesta de recursos do Fundeb, a que se referem os incisos I a IX do caput e o § 1º do art. 3º desta Lei, de modo que os recursos previstos no art. 3º desta Lei somados aos referidos neste inciso garantam a aplicação do mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) desses impostos e transferências em favor da manutenção e desenvolvimento do ensino;

II – pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) dos demais impostos e transferências.

Art. 2º Os Fundos destinam-se à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores em educação, incluindo sua condigna remuneração, observado o disposto nesta Lei.

CAPÍTULO II

DA COMPOSIÇÃO FINANCEIRA

Seção I

Das Fontes de Receita dos Fundos

Art. 3º Os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, são compostos

por 20% (vinte por cento) das seguintes fontes de receita:

- I – imposto sobre transmissão causa mortis e doação de quaisquer bens ou direitos previsto no inciso I do caput do art. 155 da Constituição Federal;
- II – imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transportes interestadual e intermunicipal e de comunicação previsto no inciso II do caput do art. 155 combinado com o inciso IV do caput do art. 158 da Constituição Federal;
- III – imposto sobre a propriedade de veículos automotores previsto no inciso III do caput do art. 155 combinado com o inciso III do caput do art. 158 da Constituição Federal;
- IV – parcela do produto da arrecadação do imposto que a União eventualmente instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo inciso I do caput do art. 154 da Constituição Federal prevista no inciso II do caput do art. 157 da Constituição Federal;
- V – parcela do produto da arrecadação do imposto sobre a propriedade territorial rural, relativamente a imóveis situados nos Municípios, prevista no inciso II do caput do art. 158 da Constituição Federal;
- VI – parcela do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados devida ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE e prevista na alínea a do inciso I do caput do art. 159 da Constituição Federal e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966;
- VII – parcela do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados devida ao Fundo de Participação dos Municípios – FPM e prevista na alínea b do inciso I do caput do art. 159 da Constituição Federal e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966;
- VIII – parcela do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados devida aos Estados e ao Distrito Federal e prevista no inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal e na Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989;
- e
- IX – receitas da dívida ativa tributária relativa aos impostos previstos neste artigo, bem como juros e multas eventualmente incidentes.

§ 1º Inclui-se na base de cálculo dos recursos referidos nos incisos do caput deste

artigo o montante de recursos financeiros transferidos pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, conforme disposto na Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996.

§ 2º Além dos recursos mencionados nos incisos do caput e no § 1º deste artigo, os Fundos contarão com a complementação da União, nos termos da Seção II deste Capítulo.

Seção II

Da Complementação da União

Art. 4º A União complementarará os recursos dos Fundos sempre que, no âmbito de cada Estado e no Distrito Federal, o valor médio ponderado por aluno, calculado na forma do Anexo desta Lei, não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado de forma a que a complementação da União não seja inferior aos valores previstos no inciso VII do caput do art. 60 do ADCT.

§ 1º O valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente constitui-se em valor de referência relativo aos anos iniciais do ensino fundamental urbano e será determinado contabilmente em função da complementação da União.

§ 2º O valor anual mínimo por aluno será definido nacionalmente, considerando-se a complementação da União após a dedução da parcela de que trata o art. 7º desta Lei, relativa a programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica.

Art. 5º A complementação da União destina-se exclusivamente a assegurar recursos financeiros aos Fundos, aplicando-se o disposto no caput do art. 160 da Constituição Federal.

§ 1º É vedada a utilização dos recursos oriundos da arrecadação da contribuição social do salário-educação a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal na complementação da União aos Fundos.

§ 2º A vinculação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União.

Art. 6º A complementação da União será de, no mínimo, 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput do art. 60 do ADCT.

§ 1º A complementação da União observará o cronograma da programação financeira do Tesouro Nacional e contemplará pagamentos mensais de, no mínimo,

5% (cinco por cento) da complementação anual, a serem realizados até o último dia útil de cada mês, assegurados os repasses de, no mínimo, 45% (quarenta e cinco por cento) até 31 de julho, de 85% (oitenta e cinco por cento) até 31 de dezembro de cada ano, e de 100% (cem por cento) até 31 de janeiro do exercício imediatamente subsequente.

§ 2º A complementação da União a maior ou a menor em função da diferença entre a receita utilizada para o cálculo e a receita realizada do exercício de referência será ajustada no 1º (primeiro) quadrimestre do exercício imediatamente subsequente e debitada ou creditada à conta específica dos Fundos, conforme o caso.

§ 3º O não-cumprimento do disposto no caput deste artigo importará em crime de responsabilidade da autoridade competente.

Art. 7º Parcela da complementação da União, a ser fixada anualmente pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade instituída na forma da Seção II do Capítulo III desta Lei, limitada a até 10% (dez por cento) de seu valor anual, poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, na forma do regulamento.

Parágrafo único. Para a distribuição da parcela de recursos da complementação a que se refere o caput deste artigo aos Fundos de âmbito estadual beneficiários da complementação nos termos do art. 4º desta Lei, levar-se-á em consideração:

- I – a apresentação de projetos em regime de colaboração por Estado e respectivos Municípios ou por consórcios municipais;
- II – o desempenho do sistema de ensino no que se refere ao esforço de habilitação dos professores e aprendizagem dos educandos e melhoria do fluxo escolar;
- III – o esforço fiscal dos entes federados;
- IV – a vigência de plano estadual ou municipal de educação aprovado por lei.

CAPÍTULO III

DA DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS

Seção I

Disposições Gerais

Art. 8º A distribuição de recursos que compõem os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á, entre o governo estadual e os de seus Municípios, na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes

de educação básica pública presencial, na forma do Anexo desta Lei.

§ 1º Admitir-se-á, para efeito da distribuição dos recursos previstos no inciso II do caput do art. 60 do ADCT, em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, o cômputo das matrículas efetivadas na educação infantil oferecida em creches para crianças de até 3 (três) anos.

§ 2º As instituições a que se refere o § 1º deste artigo deverão obrigatória e cumulativamente:

I – oferecer igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e atendimento educacional gratuito a todos os seus alunos;

II – comprovar finalidade não lucrativa e aplicar seus excedentes financeiros em educação na etapa ou modalidade previstas nos §§ 1º, 3º e 4º deste artigo;

III – assegurar a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional com atuação na etapa ou modalidade previstas nos §§ 1º, 3º e 4º deste artigo ou ao poder público no caso do encerramento de suas atividades;

IV – atender a padrões mínimos de qualidade definidos pelo órgão normativo do sistema de ensino, inclusive, obrigatoriamente, ter aprovados seus projetos pedagógicos;

V – ter certificado do Conselho Nacional de Assistência Social ou órgão equivalente, na forma do regulamento.

§ 3º Admitir-se-á, pelo prazo de 4 (quatro) anos, o cômputo das matrículas das pré-escolas, comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público e que atendam às crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos, observadas as condições previstas nos incisos I a V do § 2º deste artigo, efetivadas, conforme o censo escolar mais atualizado até a data de publicação desta Lei.

§ 4º Observado o disposto no parágrafo único do art. 60 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e no § 2º deste artigo, admitir-se-á o cômputo das matrículas efetivadas, conforme o censo escolar mais atualizado, na educação especial oferecida em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público, com atuação exclusiva na modalidade.

§ 5º Eventuais diferenças do valor anual por aluno entre as instituições públicas da etapa e da modalidade referidas neste artigo e as instituições a que se refere o § 1º

deste artigo serão aplicadas na criação de infraestrutura da rede escolar pública.

§ 6º Os recursos destinados às instituições de que tratam os §§ 1º, 3º e 4º deste artigo somente poderão ser destinados às categorias de despesa previstas no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Art. 9º Para os fins da distribuição dos recursos de que trata esta Lei, serão consideradas exclusivamente as matrículas presenciais efetivas, conforme os dados apurados no censo escolar mais atualizado, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, considerando as ponderações aplicáveis.

§ 1º Os recursos serão distribuídos entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios, considerando-se exclusivamente as matrículas nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme os §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal, observado o disposto no § 1º do art. 21 desta Lei.

§ 2º Serão consideradas, para a educação especial, as matrículas na rede regular de ensino, em classes comuns ou em classes especiais de escolas regulares, e em escolas especiais ou especializadas.

§ 3º Os profissionais do magistério da educação básica da rede pública de ensino cedidos para as instituições a que se referem os §§ 1º, 3º e 4º do art. 8º desta Lei serão considerados como em efetivo exercício na educação básica pública para fins do disposto no art. 22 desta Lei.

§ 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, no prazo de 30 (trinta) dias da publicação dos dados do censo escolar no Diário Oficial da União, apresentar recursos para retificação dos dados publicados.

Art. 10. A distribuição proporcional de recursos dos Fundos levará em conta as seguintes diferenças entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica:

- I – creche em tempo integral;
- II – pré-escola em tempo integral;
- III – creche em tempo parcial;
- IV – pré-escola em tempo parcial;
- V – anos iniciais do ensino fundamental urbano;
- VI – anos iniciais do ensino fundamental no campo;
- VII – anos finais do ensino fundamental urbano;
- VIII – anos finais do ensino fundamental no campo;

- IX- ensino fundamental em tempo integral;
- X – ensino médio urbano;
- XI – ensino médio no campo;
- XII – ensino médio em tempo integral;
- XIII – ensino médio integrado à educação profissional;
- XIV – educação especial;
- XV – educação indígena e quilombola;
- XVI – educação de jovens e adultos com avaliação no processo;
- XVII – educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo.

§ 1º A ponderação entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino adotará como referência o fator 1 (um) para os anos iniciais do ensino fundamental urbano, observado o disposto no § 1º do art. 32 desta Lei.

§ 2º A ponderação entre demais etapas, modalidades e tipos de estabelecimento será resultado da multiplicação do fator de referência por um fator específico fixado entre 0,70 (setenta centésimos) e 1,30 (um inteiro e trinta centésimos), observando-se, em qualquer hipótese, o limite previsto no art. 11 desta Lei.

§ 3º Para os fins do disposto neste artigo, o regulamento disporá sobre a educação básica em tempo integral e sobre os anos iniciais e finais do ensino fundamental.

§ 4º O direito à educação infantil será assegurado às crianças até o término do ano letivo em que completarem 6 (seis) anos de idade.

Art. 11. A apropriação dos recursos em função das matrículas na modalidade de educação de jovens e adultos, nos termos da alínea c do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, observará, em cada Estado e no Distrito Federal, percentual de até 15% (quinze por cento) dos recursos do Fundo respectivo.

Seção II

Da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade

Art. 12. Fica instituída, no âmbito do Ministério da Educação, a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, com a seguinte composição:

I – 1 (um) representante do Ministério da Educação;

II – 1 (um) representante dos secretários estaduais de educação de cada uma das 5

(cinco) regiões político-administrativas do Brasil indicado pelas seções regionais do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação – CONSED;

III – 1 (um) representante dos secretários municipais de educação de cada uma das 5 (cinco) regiões político-administrativas do Brasil indicado pelas seções regionais da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME.

§ 1º As deliberações da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade serão registradas em ata circunstanciada, lavrada conforme seu regimento interno.

§ 2º As deliberações relativas à especificação das ponderações serão baixadas em resolução publicada no Diário Oficial da União até o dia 31 de julho de cada exercício, para vigência no exercício seguinte.

§ 3º A participação na Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade é função não remunerada de relevante interesse público, e seus membros, quando convocados, farão jus a transporte e diárias.

Art. 13. No exercício de suas atribuições, compete à Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade:

I – especificar anualmente as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, observado o disposto no art. 10 desta Lei, levando em consideração a correspondência ao custo real da respectiva etapa e modalidade e tipo de estabelecimento de educação básica, segundo estudos de custo realizados e publicados pelo Inep;

II – fixar anualmente o limite proporcional de apropriação de recursos pelas diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, observado o disposto no art. 11 desta Lei;

III – fixar anualmente a parcela da complementação da União a ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, bem como respectivos critérios de distribuição, observado o disposto no art. 7º desta Lei;

IV – elaborar, requisitar ou orientar a elaboração de estudos técnicos pertinentes, sempre que necessário;

V – elaborar seu regimento interno, baixado em portaria do Ministro de Estado da Educação.

§ 1º Serão adotados como base para a decisão da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade os dados do censo escolar

anual mais atualizado realizado pelo Inep.

§ 2º A Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade exercerá suas competências em observância às garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do caput do art. 208 da Constituição Federal e às metas de universalização da educação básica estabelecidas no plano nacional de educação.

Art. 14. As despesas da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação.

CAPÍTULO IV

DA TRANSFERÊNCIA E DA GESTÃO DOS RECURSOS

Art. 15. O Poder Executivo federal publicará, até 31 de dezembro de cada exercício, para vigência no exercício subsequente:

I – a estimativa da receita total dos Fundos;

II – a estimativa do valor da complementação da União;

III – a estimativa dos valores anuais por aluno no âmbito do Distrito Federal e de cada Estado;

IV – o valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente.

Parágrafo único. Para o ajuste da complementação da União de que trata o § 2º do art. 6º desta Lei, os Estados e o Distrito Federal deverão publicar na imprensa oficial e encaminhar à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, até o dia 31 de janeiro, os valores da arrecadação efetiva dos impostos e das transferências de que trata o art. 3º desta Lei referentes ao exercício imediatamente anterior.

Art. 16. Os recursos dos Fundos serão disponibilizados pelas unidades transferidoras ao Banco do Brasil S.A. ou Caixa Econômica Federal, que realizará a distribuição dos valores devidos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Parágrafo único. São unidades transferidoras a União, os Estados e o Distrito Federal em relação às respectivas parcelas do Fundo cuja arrecadação e disponibilização para distribuição sejam de sua responsabilidade.

Art. 17. Os recursos dos Fundos, provenientes da União, dos Estados e do Distrito Federal, serão repassados automaticamente para contas únicas e específicas dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculadas ao respectivo Fundo, instituídas para esse fim e mantidas na instituição financeira de que trata o art. 16 desta Lei.

§ 1º Os repasses aos Fundos provenientes das participações a que se refere o inciso II do caput do art. 158 e as alíneas a e b do inciso I do caput e inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal, bem como os repasses aos Fundos à conta das compensações financeiras aos Estados, Distrito Federal e Municípios a que se refere a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, constarão dos orçamentos da União, dos Estados e do Distrito Federal e serão creditados pela União em favor dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios nas contas específicas a que se refere este artigo, respeitados os critérios e as finalidades estabelecidas nesta Lei, observados os mesmos prazos, procedimentos e forma de divulgação adotados para o repasse do restante dessas transferências constitucionais em favor desses governos.

§ 2º Os repasses aos Fundos provenientes dos impostos previstos nos incisos I, II e III do caput do art. 155 combinados com os incisos III e IV do caput do art. 158 da Constituição Federal constarão dos orçamentos dos Governos Estaduais e do Distrito Federal e serão depositados pelo estabelecimento oficial de crédito previsto no art. 4º da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990, no momento em que a arrecadação estiver sendo realizada nas contas do Fundo abertas na instituição financeira de que trata o caput deste artigo.

§ 3º A instituição financeira de que trata o caput deste artigo, no que se refere aos recursos dos impostos e participações mencionados no § 2º deste artigo, creditará imediatamente as parcelas devidas ao Governo Estadual, ao Distrito Federal e aos Municípios nas contas específicas referidas neste artigo, observados os critérios e as finalidades estabelecidas nesta Lei, procedendo à divulgação dos valores creditados de forma similar e com a mesma periodicidade utilizada pelos Estados em relação ao restante da transferência do referido imposto.

§ 4º Os recursos dos Fundos provenientes da parcela do imposto sobre produtos industrializados, de que trata o inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal, serão creditados pela União em favor dos Governos Estaduais e do Distrito Federal nas contas específicas, segundo os critérios e respeitadas as finalidades estabelecidas nesta Lei, observados os mesmos prazos, procedimentos e forma de divulgação previstos na Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989.

§ 5º Do montante dos recursos do imposto sobre produtos industrializados de que trata o inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal a parcela devida aos Municípios, na forma do disposto no art. 5º da Lei Complementar nº 61, de 26 de

dezembro de 1989, será repassada pelo Governo Estadual ao respectivo Fundo e os recursos serão creditados na conta específica a que se refere este artigo, observados os mesmos prazos, procedimentos e forma de divulgação do restante dessa transferência aos Municípios.

§ 6º A instituição financeira disponibilizará, permanentemente, aos conselhos referidos nos incisos II, III e IV do § 1º do art. 24 desta Lei os extratos bancários referentes à conta do fundo.

§ 7º Os recursos depositados na conta específica a que se refere o caput deste artigo serão depositados pela União, Distrito Federal, Estados e Municípios na forma prevista no § 5º do art. 69 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Art. 18. Nos termos do § 4º do art. 211 da Constituição Federal, os Estados e os Municípios poderão celebrar convênios para a transferência de alunos, recursos humanos, materiais e encargos financeiros, assim como de transporte escolar, acompanhados da transferência imediata de recursos financeiros correspondentes ao número de matrículas assumido pelo ente federado.

Parágrafo único. (VETADO)

Parágrafo único do art. 18 vetado pela Mensagem nº 402/2007.

Art. 19. Os recursos disponibilizados aos Fundos pela União, pelos Estados e pelo Distrito Federal deverão ser registrados de forma detalhada a fim de evidenciar as respectivas transferências.

Art. 20. Os eventuais saldos de recursos financeiros disponíveis nas contas específicas dos Fundos cuja perspectiva de utilização seja superior a 15 (quinze) dias deverão ser aplicados em operações financeiras de curto prazo ou de mercado aberto, lastreadas em títulos da dívida pública, na instituição financeira responsável pela movimentação dos recursos, de modo a preservar seu poder de compra.

Parágrafo único. Os ganhos financeiros auferidos em decorrência das aplicações previstas no caput deste artigo deverão ser utilizados na mesma finalidade e de acordo com os mesmos critérios e condições estabelecidas para utilização do valor principal do Fundo.

CAPÍTULO V

DA UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS

Art. 21. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no

exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

§ 1º Os recursos poderão ser aplicados pelos Estados e Municípios indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica nos seus respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal.

§ 2º Até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos termos do § 1º do art. 6º desta Lei, poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se:

I – remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

II – profissionais do magistério da educação: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica;

III – efetivo exercício: atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II deste parágrafo associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente.

Art. 23. É vedada a utilização dos recursos dos Fundos:

I – no financiamento das despesas não consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica, conforme o art. 71 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996;

II – como garantia ou contrapartida de operações de crédito, internas ou externas,

contraídas pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios que não se destinem ao financiamento de projetos, ações ou programas considerados como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica.

CAPÍTULO VI

DO ACOMPANHAMENTO, CONTROLE SOCIAL, COMPROVAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DOS RECURSOS

Art. 24. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.

§ 1º Os conselhos serão criados por legislação específica, editada no pertinente âmbito governamental, observados os seguintes critérios de composição:

I – em âmbito federal, por no mínimo 14 (quatorze) membros, sendo:

- a) até 4 (quatro) representantes do Ministério da Educação;
- b) 1 (um) representante do Ministério da Fazenda;
- c) 1 (um) representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- d) 1 (um) representante do Conselho Nacional de Educação;
- e) 1 (um) representante do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação – CONSED;
- f) 1 (um) representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE;
- g) 1 (um) representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME;
- h) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
- i) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela União Brasileira de Estudantes Secundaristas – UBES;

II – em âmbito estadual, por no mínimo 12 (doze) membros, sendo:

- a) 3 (três) representantes do Poder Executivo estadual, dos quais pelo menos 1 (um) do órgão estadual responsável pela educação básica;
- b) 2 (dois) representantes dos Poderes Executivos Municipais;
- c) 1 (um) representante do Conselho Estadual de Educação;
- d) 1 (um) representante da seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME;

e) 1 (um) representante da seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE;

f) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;

g) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, 1 (um) dos quais indicado pela entidade estadual de estudantes secundaristas;

III – no Distrito Federal, por no mínimo 9 (nove) membros, sendo a composição determinada pelo disposto no inciso II deste parágrafo, excluídos os membros mencionados nas suas alíneas b e d ;

IV – em âmbito municipal, por no mínimo 9 (nove) membros, sendo:

a) 2 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente;

b) 1 (um) representante dos professores da educação básica pública;

c) 1 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas;

d) 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas;

e) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;

f) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas.

§ 2º Integrarão ainda os conselhos municipais dos Fundos, quando houver, 1 (um) representante do respectivo Conselho Municipal de Educação e 1 (um) representante do Conselho Tutelar a que se refere a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, indicados por seus pares.

§ 3º Os membros dos conselhos previstos no caput deste artigo serão indicados até 20 (vinte) dias antes do término do mandato dos conselheiros anteriores:

I – pelos dirigentes dos órgãos federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal e das entidades de classes organizadas, nos casos das representações dessas instâncias;

II – nos casos dos representantes dos diretores, pais de alunos e estudantes, pelo conjunto dos estabelecimentos ou entidades de âmbito nacional, estadual ou municipal, conforme o caso, em processo eletivo organizado para esse fim, pelos respectivos pares;

III – nos casos de representantes de professores e servidores, pelas entidades sindicais da respectiva categoria.

§ 4º Indicados os conselheiros, na forma dos incisos I e II do § 3º deste artigo, o

Ministério da Educação designará os integrantes do conselho previsto no inciso I do § 1º deste artigo, e o Poder Executivo competente designará os integrantes dos conselhos previstos nos incisos II, III e IV do § 1º deste artigo.

§ 5º São impedidos de integrar os conselhos a que se refere o caput deste artigo:

I – cônjuge e parentes consangüíneos ou afins, até 3º (terceiro) grau, do Presidente e do Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estado, do Governador e do Vice-Governador, do Prefeito e do Vice-Prefeito, e dos Secretários Estaduais, Distritais ou Municipais;

II – tesoureiro, contador ou funcionário de empresa de assessoria ou consultoria que prestem serviços relacionados à administração ou controle interno dos recursos do Fundo, bem como cônjuges, parentes consangüíneos ou afins, até 3º (terceiro) grau, desses profissionais;

III – estudantes que não sejam emancipados;

IV – pais de alunos que:

a) exerçam cargos ou funções públicas de livre nomeação e exoneração no âmbito dos órgãos do respectivo Poder Executivo gestor dos recursos; ou

b) prestem serviços terceirizados, no âmbito dos Poderes Executivos em que atuam os respectivos conselhos.

§ 6º O presidente dos conselhos previstos no caput deste artigo será eleito por seus pares em reunião do colegiado, sendo impedido de ocupar a função o representante do governo gestor dos recursos do Fundo no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 7º Os conselhos dos Fundos atuarão com autonomia, sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo local e serão renovados periodicamente ao final de cada mandato dos seus membros.

§ 8º A atuação dos membros dos conselhos dos Fundos:

I – não será remunerada;

II – é considerada atividade de relevante interesse social;

III – assegura isenção da obrigatoriedade de testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício de suas atividades de conselheiro e sobre as pessoas que lhes confiarem ou deles receberem informações;

IV – veda, quando os conselheiros forem representantes de professores e diretores ou de servidores das escolas públicas, no curso do mandato:

a) exoneração ou demissão do cargo ou emprego sem justa causa ou transferência

involuntária do estabelecimento de ensino em que atuam;

b) atribuição de falta injustificada ao serviço em função das atividades do conselho;

c) afastamento involuntário e injustificado da condição de conselheiro antes do término do mandato para o qual tenha sido designado;

V – veda, quando os conselheiros forem representantes de estudantes em atividades do conselho, no curso do mandato, atribuição de falta injustificada nas atividades escolares.

§ 9º Aos conselhos incumbe, ainda, supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização dos Fundos.

§ 10. Os conselhos dos Fundos não contarão com estrutura administrativa própria, incumbindo à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios garantir infraestrutura e condições materiais adequadas à execução plena das competências dos conselhos e oferecer ao Ministério da Educação os dados cadastrais relativos à criação e composição dos respectivos conselhos.

§ 11. Os membros dos conselhos de acompanhamento e controle terão mandato de, no máximo, 2 (dois) anos, permitida 1 (uma) recondução por igual período.

§ 12. Na hipótese da inexistência de estudantes emancipados, representação estudantil poderá acompanhar as reuniões do conselho com direito a voz.

§ 13. Aos conselhos incumbe, também, acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos e, ainda, receber e analisar as prestações de contas referentes a esses Programas, formulando pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e encaminhando-os ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

Art. 25. Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais, atualizados, relativos aos recursos repassados e recebidos à conta dos Fundos assim como os referentes às despesas realizadas ficarão permanentemente à disposição dos conselhos responsáveis, bem como dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo, e ser-lhes-á dada ampla publicidade, inclusive por meio eletrônico.

Parágrafo único. Os conselhos referidos nos incisos II, III e IV do § 1º do art. 24 desta Lei poderão, sempre que julgarem conveniente:

I – apresentar ao Poder Legislativo local e aos órgãos de controle interno e externo manifestação formal acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do Fundo;

II – por decisão da maioria de seus membros, convocar o Secretário de Educação competente ou servidor equivalente para prestar esclarecimentos acerca do fluxo de recursos e a execução das despesas do Fundo, devendo a autoridade convocada apresentar-se em prazo não superior a 30 (trinta) dias;

III – requisitar ao Poder Executivo cópia de documentos referentes a:

a) licitação, empenho, liquidação e pagamento de obras e serviços custeados com recursos do Fundo;

b) folhas de pagamento dos profissionais da educação, as quais deverão discriminar aqueles em efetivo exercício na educação básica e indicar o respectivo nível, modalidade ou tipo de estabelecimento a que estejam vinculados;

c) documentos referentes aos convênios com as instituições a que se refere o art. 8º desta Lei;

d) outros documentos necessários ao desempenho de suas funções;

IV – realizar visitas e inspetorias in loco para verificar:

a) o desenvolvimento regular de obras e serviços efetuados nas instituições escolares com recursos do Fundo;

b) a adequação do serviço de transporte escolar;

c) a utilização em benefício do sistema de ensino de bens adquiridos com recursos do Fundo.

Art. 26. A fiscalização e o controle referentes ao cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e do disposto nesta Lei, especialmente em relação à aplicação da totalidade dos recursos dos Fundos, serão exercidos:

I – pelo órgão de controle interno no âmbito da União e pelos órgãos de controle interno no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II – pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, junto aos respectivos entes governamentais sob suas jurisdições;

III – pelo Tribunal de Contas da União, no que tange às atribuições a cargo dos órgãos federais, especialmente em relação à complementação da União.

Art. 27. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios prestarão contas dos recursos

dos Fundos conforme os procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas competentes, observada a regulamentação aplicável.

Parágrafo único. As prestações de contas serão instruídas com parecer do conselho responsável, que deverá ser apresentado ao Poder Executivo respectivo em até 30 (trinta) dias antes do vencimento do prazo para a apresentação da prestação de contas prevista no caput deste artigo.

Art. 28. O descumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e do disposto nesta Lei sujeitará os Estados e o Distrito Federal à intervenção da União, e os Municípios à intervenção dos respectivos Estados a que pertencem, nos termos da alínea e do inciso VII do caput do art. 34 e do inciso III do caput do art. 35 da Constituição Federal.

Art. 29. A defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e individuais indisponíveis, relacionada ao pleno cumprimento desta Lei, compete ao Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal e Territórios e ao Ministério Público Federal, especialmente quanto às transferências de recursos federais.

§ 1º A legitimidade do Ministério Público prevista no caput deste artigo não exclui a de terceiros para a propositura de ações a que se referem o inciso LXXIII do caput do art. 5º e o § 1º do art. 129 da Constituição Federal, sendo-lhes assegurado o acesso gratuito aos documentos mencionados nos arts. 25 e 27 desta Lei.

§ 2º Admitir-se-á litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados para a fiscalização da aplicação dos recursos dos Fundos que receberem complementação da União.

Art. 30. O Ministério da Educação atuará:

I – no apoio técnico relacionado aos procedimentos e critérios de aplicação dos recursos dos Fundos, junto aos Estados, Distrito Federal e Municípios e às instâncias responsáveis pelo acompanhamento, fiscalização e controle interno e externo;

II – na capacitação dos membros dos conselhos;

III – na divulgação de orientações sobre a operacionalização do Fundo e de dados sobre a previsão, a realização e a utilização dos valores financeiros repassados, por meio de publicação e distribuição de documentos informativos e em meio eletrônico de livre acesso público;

IV – na realização de estudos técnicos com vistas na definição do valor referencial anual por aluno que assegure padrão mínimo de qualidade do ensino;

V – no monitoramento da aplicação dos recursos dos Fundos, por meio de sistema de informações orçamentárias e financeiras e de cooperação com os Tribunais de Contas dos Estados e Municípios e do Distrito Federal;

VI – na realização de avaliações dos resultados da aplicação desta Lei, com vistas na adoção de medidas operacionais e de natureza político-educacional corretivas, devendo a primeira dessas medidas se realizar em até 2 (dois) anos após a implantação do Fundo.

CAPÍTULO VII

DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Seção I

Disposições Transitórias

Art. 31. Os Fundos serão implantados progressivamente nos primeiros 3 (três) anos de vigência, conforme o disposto neste artigo.

§ 1º A porcentagem de recursos de que trata o art. 3º desta Lei será alcançada conforme a seguinte progressão:

I – para os impostos e transferências constantes do inciso II do caput do art. 155, do inciso IV do caput do art. 158, das alíneas a e b do inciso I e do inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal, bem como para a receita a que se refere o § 1º do art. 3º desta Lei:

a) 16,66% (dezesesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no 1º (primeiro) ano;

b) 18,33% (dezoito inteiros e trinta e três centésimos por cento), no 2º (segundo) ano; e

c) 20% (vinte por cento), a partir do 3º (terceiro) ano, inclusive;

II – para os impostos e transferências constantes dos incisos I e III do caput do art. 155, inciso II do caput do art. 157, incisos II e III do caput do art. 158 da Constituição Federal:

a) 6,66% (seis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no 1º (primeiro) ano;

b) 13,33% (treze inteiros e trinta e três centésimos por cento), no 2º (segundo) ano;

e

c) 20% (vinte por cento), a partir do 3º (terceiro) ano, inclusive.

§ 2º As matrículas de que trata o art. 9º desta Lei serão consideradas conforme a seguinte progressão:

I – para o ensino fundamental regular e especial público: a totalidade das matrículas imediatamente a partir do 1º (primeiro) ano de vigência do Fundo;

II – para a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos:

a) 1/3 (um terço) das matrículas no 1º (primeiro) ano de vigência do Fundo;

b) 2/3 (dois terços) das matrículas no 2º (segundo) ano de vigência do Fundo;

c) a totalidade das matrículas a partir do 3º (terceiro) ano de vigência do Fundo, inclusive.

§ 3º A complementação da União será de, no mínimo:

I – R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), no 1º (primeiro) ano de vigência dos Fundos;

II – R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), no 2º (segundo) ano de vigência dos Fundos; e

III – R\$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), no 3º (terceiro) ano de vigência dos Fundos.

§ 4º Os valores a que se referem os incisos I, II e III do § 3º deste artigo serão atualizados, anualmente, nos primeiros 3 (três) anos de vigência dos Fundos, de forma a preservar em caráter permanente o valor real da complementação da União.

§ 5º Os valores a que se referem os incisos I, II e III do § 3º deste artigo serão corrigidos, anualmente, pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, ou índice equivalente que lhe venha a suceder, no período compreendido entre o mês da promulgação da Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, e 1º de janeiro de cada um dos 3 (três) primeiros anos de vigência dos Fundos.

§ 6º Até o 3º (terceiro) ano de vigência dos Fundos, o cronograma de complementação da União observará a programação financeira do Tesouro Nacional e contemplará pagamentos mensais de, no mínimo, 5% (cinco por cento) da complementação anual, a serem realizados até o último dia útil de cada mês, assegurados os repasses de, no mínimo, 45% (quarenta e cinco por cento) até 31 de julho e de 100% (cem por cento) até 31 de dezembro de cada ano.

§ 7º Até o 3º (terceiro) ano de vigência dos Fundos, a complementação da União não sofrerá ajuste quanto a seu montante em função da diferença entre a receita utilizada para o cálculo e a receita realizada do exercício de referência, observado o disposto no § 2º do art. 6º desta Lei quanto à distribuição entre os fundos instituídos

no âmbito de cada Estado.

Art. 32. O valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, não poderá ser inferior ao efetivamente praticado em 2006, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, estabelecido pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996.

§ 1º Caso o valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, no âmbito do Fundeb, resulte inferior ao valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, no âmbito do Fundef, adotar-se-á este último exclusivamente para a distribuição dos recursos do ensino fundamental, mantendo-se as demais ponderações para as restantes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, na forma do regulamento.

§ 2º O valor por aluno do ensino fundamental a que se refere o caput deste artigo terá como parâmetro aquele efetivamente praticado em 2006, que será corrigido, anualmente, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE ou índice equivalente que lhe venha a suceder, no período de 12 (doze) meses encerrados em junho do ano imediatamente anterior.

Art. 33. O valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente para o ensino fundamental no âmbito do Fundeb não poderá ser inferior ao mínimo fixado nacionalmente em 2006 no âmbito do Fundef.

Art. 34. Os conselhos dos Fundos serão instituídos no prazo de 60 (sessenta) dias contados da vigência dos Fundos, inclusive mediante adaptações dos conselhos do Fundef existentes na data de publicação desta Lei.

Art. 35. O Ministério da Educação deverá realizar, em 5 (cinco) anos contados da vigência dos Fundos, fórum nacional com o objetivo de avaliar o financiamento da educação básica nacional, contando com representantes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, dos trabalhadores da educação e de pais e alunos.

Art. 36. No 1º (primeiro) ano de vigência do Fundeb, as ponderações seguirão as seguintes especificações:

I – creche – 0,80 (oitenta centésimos);

II – pré-escola – 0,90 (noventa centésimos);

III – anos iniciais do ensino fundamental urbano – 1,00 (um inteiro);

- IV – anos iniciais do ensino fundamental no campo – 1,05 (um inteiro e cinco centésimos);
- V – anos finais do ensino fundamental urbano – 1,10 (um inteiro e dez centésimos);
- VI – anos finais do ensino fundamental no campo – 1,15 (um inteiro e quinze centésimos);
- VII – ensino fundamental em tempo integral – 1,25 (um inteiro e vinte e cinco centésimos);
- VIII – ensino médio urbano – 1,20 (um inteiro e vinte centésimos);
- IX – ensino médio no campo – 1,25 (um inteiro e vinte e cinco centésimos);
- X – ensino médio em tempo integral – 1,30 (um inteiro e trinta centésimos);
- XI – ensino médio integrado à educação profissional – 1,30 (um inteiro e trinta centésimos);
- XII – educação especial – 1,20 (um inteiro e vinte centésimos);
- XIII – educação indígena e quilombola – 1,20 (um inteiro e vinte centésimos);
- XIV – educação de jovens e adultos com avaliação no processo – 0,70 (setenta centésimos);
- XV – educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo – 0,70 (setenta centésimos).

§ 1º A Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade fixará as ponderações referentes à creche e pré-escola em tempo integral.

§ 2º Na fixação dos valores a partir do 2º (segundo) ano de vigência do Fundeb, as ponderações entre as matrículas da educação infantil seguirão, no mínimo, as seguintes pontuações:

- I – creche pública em tempo integral – 1,10 (um inteiro e dez centésimos);
- II – creche pública em tempo parcial – 0,80 (oitenta centésimos);
- III – creche conveniada em tempo integral – 0,95 (noventa e cinco centésimos);
- IV – creche conveniada em tempo parcial – 0,80 (oitenta centésimos);
- V – pré-escola em tempo integral – 1,15 (um inteiro e quinze centésimos);
- VI – pré-escola em tempo parcial – 0,90 (noventa centésimos).

Seção II

Disposições Finais

Art. 37. Os Municípios poderão integrar, nos termos da legislação local específica e

desta Lei, o Conselho do Fundo ao Conselho Municipal de Educação, instituindo câmara específica para o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, observado o disposto no inciso IV do § 1º e nos §§ 2º, 3º, 4º e 5º do art. 24 desta Lei.

§ 1º A câmara específica de acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundeb terá competência deliberativa e terminativa.

§ 2º Aplicar-se-ão para a constituição dos Conselhos Municipais de Educação as regras previstas no § 5º do art. 24 desta Lei.

Art. 38. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar no financiamento da educação básica, previsto no art. 212 da Constituição Federal, a melhoria da qualidade do ensino, de forma a garantir padrão mínimo de qualidade definido nacionalmente.

Parágrafo único. É assegurada a participação popular e da comunidade educacional no processo de definição do padrão nacional de qualidade referido no caput deste artigo.

Art. 39. A União desenvolverá e apoiará políticas de estímulo às iniciativas de melhoria de qualidade do ensino, acesso e permanência na escola, promovidas pelas unidades federadas, em especial aquelas voltadas para a inclusão de crianças e adolescentes em situação de risco social.

Parágrafo único. A União, os Estados e o Distrito Federal desenvolverão, em regime de colaboração, programas de apoio ao esforço para conclusão da educação básica dos alunos regularmente matriculados no sistema público de educação:

I – que cumpram pena no sistema penitenciário, ainda que na condição de presos provisórios;

II – aos quais tenham sido aplicadas medidas socioeducativas nos termos da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

Art. 40. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão implantar Planos de Carreira e remuneração dos profissionais da educação básica, de modo a assegurar:

I – a remuneração condigna dos profissionais na educação básica da rede pública;

II – integração entre o trabalho individual e a proposta pedagógica da escola;

III – a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem.

Parágrafo único. Os Planos de Carreira deverão contemplar capacitação

profissional especialmente voltada à formação continuada com vistas na melhoria da qualidade do ensino.

Art. 41. O poder público deverá fixar, em lei específica, até 31 de agosto de 2007, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

Parágrafo único. (VETADO)

Parágrafo único do art. 41 vetado pela Mensagem nº 402/2007.

Art. 42. (VETADO)

Art. 42 vetado pela Mensagem nº 402/2007.

Art. 43. Nos meses de janeiro e fevereiro de 2007, fica mantida a sistemática de repartição de recursos prevista na Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, mediante a utilização dos coeficientes de participação do Distrito Federal, de cada Estado e dos Municípios, referentes ao exercício de 2006, sem o pagamento de complementação da União.

Art. 44. A partir de 1º de março de 2007, a distribuição dos recursos dos Fundos é realizada na forma prevista nesta Lei.

Parágrafo único. A complementação da União prevista no inciso I do § 3º do art. 31 desta Lei, referente ao ano de 2007, será integralmente distribuída entre março e dezembro.

Art. 45. O ajuste da distribuição dos recursos referentes ao primeiro trimestre de 2007 será realizado no mês de abril de 2007, conforme a sistemática estabelecida nesta Lei.

Parágrafo único. O ajuste referente à diferença entre o total dos recursos da alínea a do inciso I e da alínea a do inciso II do § 1º do art. 31 desta Lei e os aportes referentes a janeiro e fevereiro de 2007, realizados na forma do disposto neste artigo, será pago no mês de abril de 2007.

Art. 46. Ficam revogados, a partir de 1º de janeiro de 2007, os arts. 1º a 8º e 13 da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o art. 12 da Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, e o § 3º do art. 2º da Lei nº 10.845, de 5 de março de 2004.

Art. 47. Nos 2 (dois) primeiros anos de vigência do Fundeb, a União alocará, além dos destinados à complementação ao Fundeb, recursos orçamentários para a promoção de programa emergencial de apoio ao ensino médio e para reforço do programa nacional de apoio ao transporte escolar.

Art. 48. Os Fundos terão vigência até 31 de dezembro de 2020.

Art. 49. Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Brasília, 20 de junho de 2007; 186º da Independência e 119º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Tarso Genro

Guido Mantega

Fernando Haddad

José Antonio Dias Toffoli.

ANEXO B - LEI Nº 11.738, DE 16 DE JULHO DE 2008. - Institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei regulamenta o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica a que se refere a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 2º O piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica será de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) mensais, para a formação em nível médio, na modalidade Normal, prevista no art. 62 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

§ 1º O piso salarial profissional nacional é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais.

§ 2º Por profissionais do magistério público da educação básica entendem-se aqueles que desempenham as atividades de docência ou as de suporte pedagógico à docência, isto é, direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais, exercidas no âmbito das unidades escolares de educação básica, em suas diversas etapas e modalidades, com a formação mínima determinada pela legislação federal de diretrizes e bases da educação nacional.

§ 3º Os vencimentos iniciais referentes às demais jornadas de trabalho serão, no mínimo, proporcionais ao valor mencionado no caput deste artigo.

§ 4º Na composição da jornada de trabalho, observar-se-á o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos.

§ 5o As disposições relativas ao piso salarial de que trata esta Lei serão aplicadas a todas as aposentadorias e pensões dos profissionais do magistério público da educação básica alcançadas pelo art. 7o da Emenda Constitucional no 41, de 19 de dezembro de 2003, e pela Emenda Constitucional no 47, de 5 de julho de 2005.

Art. 3o O valor de que trata o art. 2o desta Lei passará a vigorar a partir de 1o de janeiro de 2008, e sua integralização, como vencimento inicial das Carreiras dos profissionais da educação básica pública, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios será feita de forma progressiva e proporcional, observado o seguinte:

I – (VETADO);

II – a partir de 1o de janeiro de 2009, acréscimo de 2/3 (dois terços) da diferença entre o valor referido no art. 2o desta Lei, atualizado na forma do art. 5o desta Lei, e o vencimento inicial da Carreira vigente;

III – a integralização do valor de que trata o art. 2o desta Lei, atualizado na forma do art. 5o desta Lei, dar-se-á a partir de 1o de janeiro de 2010, com o acréscimo da diferença remanescente.

§ 1o A integralização de que trata o caput deste artigo poderá ser antecipada a qualquer tempo pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

§ 2o Até 31 de dezembro de 2009, admitir-se-á que o piso salarial profissional nacional compreenda vantagens pecuniárias, pagas a qualquer título, nos casos em que a aplicação do disposto neste artigo resulte em valor inferior ao de que trata o art. 2o desta Lei, sendo resguardadas as vantagens daqueles que percebam valores acima do referido nesta Lei.

Art. 4o A União deverá complementar, na forma e no limite do disposto no inciso VI do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e em regulamento, a integralização de que trata o art. 3o desta Lei, nos casos em que o ente federativo, a partir da consideração dos recursos constitucionalmente vinculados à educação, não tenha disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado.

§ 1o O ente federativo deverá justificar sua necessidade e incapacidade, enviando ao Ministério da Educação solicitação fundamentada, acompanhada de

planilha de custos comprovando a necessidade da complementação de que trata o caput deste artigo.

§ 2o A União será responsável por cooperar tecnicamente com o ente federativo que não conseguir assegurar o pagamento do piso, de forma a assessorá-lo no planejamento e aperfeiçoamento da aplicação de seus recursos.

Art. 5o O piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica será atualizado, anualmente, no mês de janeiro, a partir do ano de 2009.

Parágrafo único. A atualização de que trata o caput deste artigo será calculada utilizando-se o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, definido nacionalmente, nos termos da Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007.

Art. 6o A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar ou adequar seus Planos de Carreira e Remuneração do Magistério até 31 de dezembro de 2009, tendo em vista o cumprimento do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, conforme disposto no parágrafo único do art. 206 da Constituição Federal.

Art. 7o (VETADO)

Art. 8o Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 16 de julho de 2008; 187o da Independência e 120o da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Tarso Genro

Nelson Machado

Fernando Haddad

Paulo Bernardo Silva

José Múcio Monteiro Filho

José Antonio Dias Toffoli

ANEXO C - LEI Nº 9.717, DE 27 DE NOVEMBRO DE 1998. - Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, 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; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001)

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;

III - as contribuições e os recursos vinculados ao Fundo Previdenciário da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo, e dos pensionistas, somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes, ressalvadas as despesas administrativas estabelecidas no art. 6º, inciso VIII, desta Lei, observado os limites de gastos estabelecidos em parâmetros gerais; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001)

IV - cobertura de um número mínimo de segurados, de modo que os regimes possam garantir diretamente a totalidade dos riscos cobertos no plano de benefícios, preservando o equilíbrio atuarial sem necessidade de resseguro, conforme parâmetros gerais;

V - cobertura exclusiva a servidores públicos titulares de cargos efetivos e a militares, e a seus respectivos dependentes, de cada ente estatal, vedado o pagamento de benefícios, mediante convênios ou consórcios entre Estados, entre Estados e Municípios e entre Municípios;

VI - pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime e participação de representantes dos servidores públicos e dos militares, ativos e inativos, nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação;

VII - registro contábil individualizado das contribuições de cada servidor e dos entes estatais, conforme diretrizes gerais;

VIII - identificação e consolidação em demonstrativos financeiros e orçamentários de todas as despesas fixas e variáveis com pessoal inativo civil, militar e pensionistas, bem como dos encargos incidentes sobre os proventos e pensões pagos;

IX - sujeição às inspeções e auditorias de natureza atuarial, contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos órgãos de controle interno e externo.

X - vedação de inclusão nos benefícios, para efeito de percepção destes, de parcelas remuneratórias pagas em decorrência de local de trabalho, de função de confiança ou de cargo em comissão, exceto quando tais parcelas integrarem a remuneração de contribuição do servidor que se aposentar com fundamento no art. 40 da Constituição Federal, respeitado, em qualquer hipótese, o limite previsto no § 2º do citado artigo; (Redação dada pela Lei nº 10.887, de 2004)

XI - vedação de inclusão nos benefícios, para efeito de percepção destes, do abono de permanência de que tratam o § 19 do art. 40 da Constituição Federal, o § 5º do art. 2º e o § 1º do art. 3º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. (Redação dada pela Lei nº 10.887, de 2004)

Parágrafo único. Aplicam-se, adicionalmente, aos regimes próprios de previdência social dos entes da Federação os incisos II, IV a IX do art. 6º. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001)

Art. 1º-A. O servidor público titular de cargo efetivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ou o militar dos Estados e do Distrito Federal filiado a regime próprio de previdência social, quando cedido a órgão ou entidade de outro ente da federação, com ou sem ônus para o cessionário, permanecerá vinculado ao regime de origem. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001)

Art. 2o A contribuição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, aos regimes próprios de previdência social a que estejam vinculados seus servidores não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo, nem superior ao dobro desta contribuição.(Redação dada pela Lei nº 10.887, de 2004)

§ 1o A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários. (Redação dada pela Lei nº 10.887, de 2004)

§ 2o A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios publicarão, até 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimestre, demonstrativo financeiro e orçamentário da receita e despesa previdenciárias acumuladas no exercício financeiro em curso.(Redação dada pela Lei nº 10.887, de 2004)

§ 3o (revogado) (Redação dada pela Lei nº 10.887, de 2004)

§ 4o (revogado) (Redação dada pela Lei nº 10.887, de 2004)

§ 5o (revogado) (Redação dada pela Lei nº 10.887, de 2004)

§ 6o (revogado) (Redação dada pela Lei nº 10.887, de 2004)

§ 7o (revogado) (Redação dada pela Lei nº 10.887, de 2004)

Art. 2o-A. (Revogado pela Lei nº 10.887, de 2004)

Art. 3o As alíquotas de contribuição dos servidores ativos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para os respectivos regimes próprios de previdência social não serão inferiores às dos servidores titulares de cargos efetivos da União, devendo ainda ser observadas, no caso das contribuições sobre os proventos dos inativos e sobre as pensões, as mesmas alíquotas aplicadas às remunerações dos servidores em atividade do respectivo ente estatal. (Redação dada pela Lei nº 10.887, de 2004)

Art. 4º (Revogado pela Lei nº 10.887, de 2004)

Art. 5º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal não poderão conceder benefícios distintos dos previstos no

Regime Geral de Previdência Social, de que trata a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, salvo disposição em contrário da Constituição Federal.

Parágrafo único. Fica vedada a concessão de aposentadoria especial, nos termos do § 4º do art. 40 da Constituição Federal, até que lei complementar federal discipline a matéria. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001)

Art. 6º Fica facultada à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a constituição de fundos integrados de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária, desde que observados os critérios de que trata o artigo 1º e, adicionalmente, os seguintes preceitos:

I - (Revogado pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001)

II - existência de conta do fundo distinta da conta do Tesouro da unidade federativa;

III - (Revogado pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001)

IV - aplicação de recursos, conforme estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional;

V - vedação da utilização de recursos do fundo de bens, direitos e ativos para empréstimos de qualquer natureza, inclusive à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a entidades da administração indireta e aos respectivos segurados;

VI - vedação à aplicação de recursos em títulos públicos, com exceção de títulos do Governo Federal;

VII - avaliação de bens, direitos e ativos de qualquer natureza integrados ao fundo, em conformidade com a Lei 4.320, de 17 de março de 1964 e alterações subsequentes;

VIII - estabelecimento de limites para a taxa de administração, conforme parâmetros gerais;

IX - constituição e extinção do fundo mediante lei.

Art. 7º O descumprimento do disposto nesta Lei pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e pelos respectivos fundos, implicará, a partir de 1º de julho de 1999:

I - suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União;

II - impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União;

III - suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais.

IV - suspensão do pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral de Previdência Social em razão da Lei no 9.796, de 5 de maio de 1999. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001)

Art. 8º Os dirigentes do órgão ou da entidade gestora do regime próprio de previdência social dos entes estatais, bem como os membros dos conselhos administrativo e fiscal dos fundos de que trata o art. 6º, respondem diretamente por infração ao disposto nesta Lei, sujeitando-se, no que couber, ao regime repressivo da Lei no 6.435, de 15 de julho de 1977, e alterações subseqüentes, conforme diretrizes gerais.

Parágrafo único. As infrações serão apuradas mediante processo administrativo que tenha por base o auto, a representação ou a denúncia positiva dos fatos irregulares, em que se assegure ao acusado o contraditório e a ampla defesa, em conformidade com diretrizes gerais.

Art. 9º Compete à União, por intermédio do Ministério da Previdência e Assistência Social:

I - a orientação, supervisão e o acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e dos militares da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dos fundos a que se refere o art. 6º, para o fiel cumprimento dos dispositivos desta Lei;

II - o estabelecimento e a publicação dos parâmetros e das diretrizes gerais previstos nesta Lei.

III - a apuração de infrações, por servidor credenciado, e a aplicação de penalidades, por órgão próprio, nos casos previstos no art. 8º desta Lei. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001)

Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios prestarão ao Ministério da Previdência e Assistência Social, quando solicitados, informações sobre regime próprio de previdência social e fundo previdenciário previsto no art. 6º desta Lei. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001)

Art. 10. No caso de extinção de regime próprio de previdência social, a União, o Estado, o Distrito Federal e os Municípios assumirão integralmente a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos durante a sua vigência, bem como daqueles benefícios cujos requisitos necessários a sua concessão foram implementados anteriormente à extinção do regime próprio de previdência social.

Art. 11. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 27 de novembro de 1998; 177º da Independência e 110º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Waldeck Ornélas