



**IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

**ARTIGO**

# **ISOMORFISMO INSTITUCIONAL NO PROCESSO DE CRIAÇÃO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL EM MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS**

**LUCIANO DE PAULA MORAES, THIAGO DE MELO TEIXEIRA DA COSTA , ANTÔNIO CARLOS  
BRUNOZI JR. ,**

**GRUPO TEMÁTICO: 03 Gestão de Organizações Públicas**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.  
Sociedade Brasileira de Administração Pública  
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

## Isomorfismo Institucional no processo de criação dos regimes próprios de previdência social em municípios de Minas Gerais

### Resumo:

O objetivo desse artigo é estudar a partir da Teoria do Isomorfismo Institucional de Dimaggio e Powell (1983) e metodologia de Análise de Conteúdo a relação entre os mecanismos de mudança isomórfica e desequilíbrios financeiro e atuarial no processo de criação dos RPPS municipais mineiros. Os resultados encontrados evidenciaram que esses regimes próprios foram instituídos alinhados às perspectivas do processo isomórfico de Dimaggio e Powell (1983), contudo sem necessariamente buscando eficiência organizacional, o que por sua vez corrobora o trabalho de Nogueira (2012) que demonstrou a baixa presença de planejamento financeiro e atuarial na constituição desses sistemas previdenciários.

Palavras-chave: Regime Próprio de Previdência Social. Isomorfismo Institucional. Equilíbrio Financeiro e Atuarial.

### Introdução:

As mudanças na gestão das organizações impõem desafios aos modos tradicionais das entidades públicas, impulsionando-as em direção às formas organizacionais mais modernas, na busca de mais adequada atuação sob pressões de diversas ordens e interesses. Tal fato pode ser percebido cronologicamente, de forma mais específica, a partir do século XX, quando se assiste à mutação das organizações públicas, cujo modo de funcionamento dependeu de dilemas colocados pelos acontecimentos da economia, da dinâmica social, da política e de recursos tecnológicos, organizacionais e financeiros, culminando em novas formas de gestão pública (LEVY, 2016).

Nesse caminho, também são abarcadas por essas alterações as políticas previdenciárias e suas instituições públicas, como os RPPS que executam políticas de Bem-Estar Social. Essas políticas são articuladas pelas instituições de Seguridade Social e são entendidas como um importante instrumento de concepção de ações de Estado, com o intuito de proporcionar igualdade de direitos e condição de justiça social entre os cidadãos (PASSOS, 2014; MORAIS; MUSSI; ALVES, 2019).

Os RPPS, de acordo com Spechoto (2015), já existiam antes da redação da Constituição Federal de 1988, em legislações dos Entes federativos, dispendo sobre suas providências e na forma de cultura previdenciária de cada época. Principalmente entre 1998 e 2001, com o início da regulamentação dos RPPS pelo Governo Federal, alguns entes que tiveram suas providências como próprias optaram por extinguir seus regimes pelos motivos de: falta de informação, percalços ocasionados pela falta do Certificado de Regularidade Previdenciária, mudanças institucionais obrigatórias e escassez de mão-de-obra especializada (NOGUEIRA, 2012).

Embora ocorresse a extinção de alguns RPPS, a Constituição Federal de 1988 trouxe

inovações para eles, sendo uma das mais importantes o fato de estabelecer que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam adotar regime jurídico único para a contratação de seus servidores. Desse modo, esses entes aprovaram Leis estaduais e orgânicas, adotando o regime jurídico único estatutário e estabelecendo regras que permitiram a efetivação dos servidores regidos pelo RGPS ao RPPS, então criado por legislações próprias nos entes federativos (SPECHOTO, 2015).

Essa efetivação de um significativo contingente de servidores nas três esferas da federação trouxe grandes problemas para os RPPS, como o crescimento das despesas com pessoal e a extensão dos critérios mais generosos de aposentadoria previstos para os servidores públicos, gerando um grande passivo atuarial a ser mitigado, e, após mais de duas décadas de forte regulamentação, manifestam-se maiores e mais complexos problemas nos RPPS (NOGUEIRA, 2012; SPECHOTO, 2015).

Com o exposto, a presente pesquisa tem as seguintes indagações: Como se deram os processos de isomorfismo institucional na estrutura e na gestão de RPPS mineiros? Esses processos se relacionam com os desequilíbrios financeiro e atuarial após a constituição desses regimes?

Menciona-se que o objeto de pesquisa são os RPPS, que abrangem os trabalhadores do setor público quando instituída a lei que os criam nos entes federativos.

A escolha dos RPPS dos municípios mineiros se justifica pelo número de RPPS instituídos (219), que representam aproximadamente 39% do total de RPPS criados na região sudeste do Brasil. Ainda, segundo dados da Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social em 2020, as estatísticas do estado representam o terceiro maior quantitativo de regimes entre as unidades federativas do Brasil, atrás de Rio Grande do Sul e São Paulo.

Outra importante justificativa da escolha decorre da peculiaridade do estado em função da sua heterogeneidade de estruturas de RPPS, que é um importante elemento a ser incorporado em pesquisas. Minas Gerais possui uma grande massa de RPPS de pequeno, médio e grande porte, de maior e menor maturidade, o que em termos de variabilidade e dados contribui para o propósito desta pesquisa.

## 1. Teoria do Isomorfismo Institucional

O trabalho pioneiro sobre a Teoria Institucional de base sociológica se deu com as publicações de Phillip Selznick, entre as décadas de 1940 e 1950, e posteriormente com Dimaggio

e Powell (1983), Powell (1991) e Dimaggio e Powell (1991). Esses trabalhos propiciaram uma ampla e vasta sucessão de pesquisas acadêmicas possuindo como base teórica o institucionalismo sociológico.

Meyer e Hannan (1979) definem duas formas de isomorfismo: o competitivo e o institucional, sendo esse último o de interesse deste trabalho, tendo em vista que o conceito de isomorfismo institucional constitui uma ferramenta útil para se compreender a política e o cerimonial que permeiam parte considerável da vida organizacional moderna.

Para originar a discussão sobre isomorfismo, Dimaggio e Powell (1983), questionam qual ou quais mecanismos tornam as organizações semelhantes, partindo da premissa de que o mecanismo de racionalização e burocratização weberiana mudou do mercado competitivo para o Estado e as categorias profissionais.

Para Hawley (1968), o isomorfismo constitui um processo de restrição que força uma unidade em uma população a se assemelhar a outras unidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais. As características organizacionais são modificadas na direção de uma compatibilidade crescente com as características do ambiente, o número de organizações em uma população é função da capacidade de sustentação do ambiente e a diversidade de configurações organizacionais é isomórfica à diversidade ambiental.

Em outra perspectiva, Hannan e Freeman (1977) avançaram significativamente nas ideias de Hawley, afirmando que o isomorfismo pode acontecer porque as formas não ótimas são excluídas de uma população de organizações, permanecendo dessa forma uma espécie de “melhor maneira de fazer” de funcionamento organizacional. Os tomadores de decisão nas organizações apreendem respostas adequadas e ajustam seus comportamentos de acordo com as organizações.

Três mecanismos de mudança isomórfica institucional são definidos por Dimaggio e Powell (1983): isomorfismo coercitivo, processo mimético e pressões normativas.

O isomorfismo coercitivo resulta tanto das pressões formais quanto das pressões informais exercidas sobre as organizações das quais elas dependem e pelas expectativas culturais da sociedade em que as organizações atuam. As pressões podem se processar por coerção, persuasão ou convite para que as organizações instaurem um processo de homogeneização. Em algumas circunstâncias, a mudança organizacional é uma resposta direta a ordens governamentais e a existência de um ambiente legal comum afeta diversos aspectos de comportamento e de estrutura das organizações (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

O segundo mecanismo de mudança isomórfica institucional é o chamado processo mimético, que tem a incerteza como sua origem, a qual se constitui como uma força poderosa que encoraja a imitação. Quando as tecnologias organizacionais são insuficientemente compreendidas, quando as metas são ambíguas ou o ambiente cria uma incerteza simbólica, as organizações podem optar por tomar outras organizações como modelo. Desse modo, as vantagens do comportamento mimético, em termos de economia de ações humanas, são consideráveis, visto que se apresenta como uma solução viável, que demanda pouco investimento, e que proporciona uma resposta à incerteza (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

Uma terceira fonte de mudanças organizacionais isomórficas é a normativa, e deriva principalmente da profissionalização. A profissionalização pode ser definida como uma luta coletiva de membros de uma profissão para definir as condições e os métodos de trabalho, para controlar a “produção e produtores” e para estabelecer uma base cognitiva e legitimação para autonomia de sua profissão (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

É importante notar que se espera que cada um dos processos de isomorfismo institucional aconteça na ausência de evidência de que eles aumentem a eficiência organizacional interna. Nada assegura que as organizações que caminham para um processo de semelhança com outras organizações farão o que fazem de maneira mais eficiente do que aquelas que não agem dessa maneira (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

As organizações públicas, privadas ou de interesse público também se inserem no processo de homogeneização ou isomorfismo em termos de estrutura organizacional, processos e serviços, tendo em vista que sofrem impactos dos mecanismos de mudanças organizacionais que as fazem assemelhar-se umas às outras.

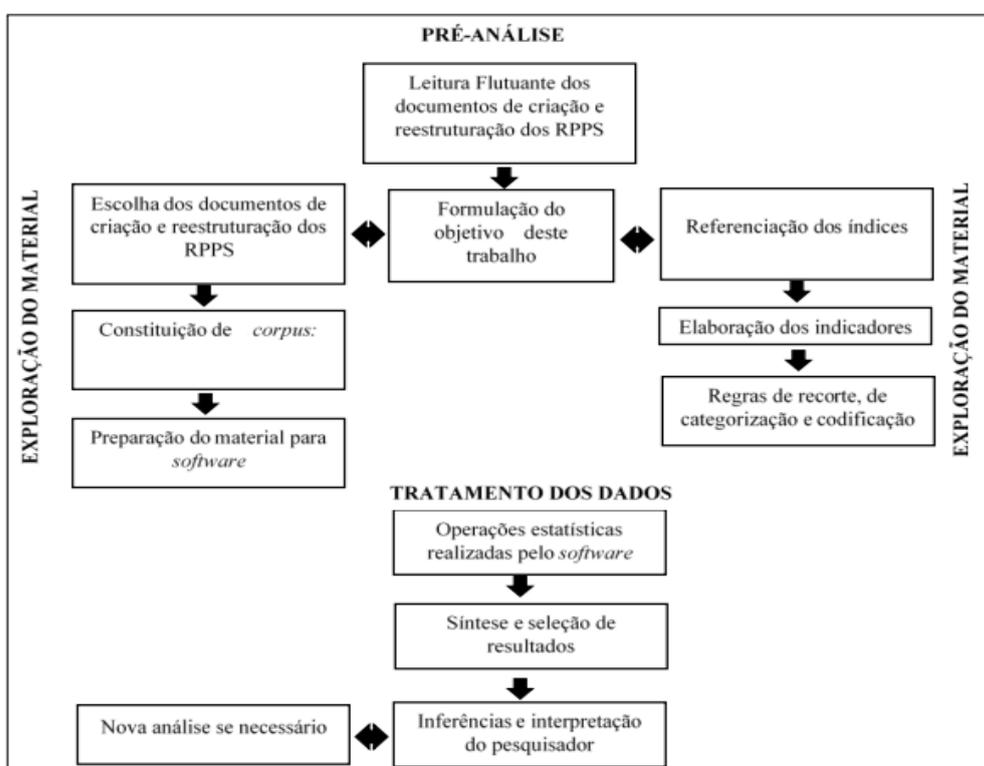
Corroboram essa afirmação tanto os resultados observados nos trabalhos de Cavalcante Neto (2006), Scacchetti (2009), Moura (2010), Bezerra e Fernandes (2013), Medeiros-Pimentel (2008), que analisaram entes federativos, como os de Carvalho (2016); Crantschaninov, Medeiros e Alves (2018) e Lopes *et al.* (2018), que verificaram instituições de estados e municípios brasileiros.

A partir do exposto, o isomorfismo institucional será utilizado neste trabalho a partir da perspectiva das instituições públicas que não possuem finalidade lucrativa, visto que os recursos arrecadados serão convertidos na prestação de garantias fundamentais descritas na Constituição Federal de 1988, como Seguridade Social, e mais especificamente a Previdência Social Pública realizada pelos RPPS.

## 2. Procedimentos Metodológicos

Para alcançar o objetivo desse artigo será utilizada a Análise de Conteúdo, que de acordo com Bardin (1979), pode ser definida como um conjunto de instrumentos metodológicos cada vez mais assertivos e em constante aperfeiçoamento, que se aplicam a discursos ou conteúdos extremamente diversificados e que possibilita compreender a mensagem para além de seus significados imediatos. Na operacionalização da Análise de Conteúdo realizada neste estudo foi adotado o caminho metodológico disposto na Figura 1.

**Figura 1** – Desenvolvimento da Análise de Conteúdo.



Fonte: Adaptado de Bardin (1979).

Na pré-análise, a leitura flutuante consistiu em estabelecer contato com os documentos e na análise inicial deles, deixando-se invadir por impressões, orientações, constituindo-se como fase de organização do material de pesquisa. Essa primeira fase da pesquisa possui três grandes objetivos: 1) a escolha dos documentos a serem submetidos à análise, 2) a formulação das hipóteses e dos objetivos da pesquisa, 3) a elaboração de indicadores que fundamentem a interpretação dos dados de saída e sua conseqüente transformação em informação útil.

A amostra de documentos foi coletada através da página eletrônica de cada unidade gestora

dos RPPS no período de maio de 2016 a janeiro de 2017, e esses dados foram atualizados até maio de 2020, quando disponíveis no sítio eletrônico do regime próprio.

Posteriormente, a amostra foi transposta em um *corpus* textual, perfazendo um total de 27 documentos, compreendendo legislações de fundação ou criação do RPPS no ente federado municipal, com período de análise entre os anos de 1986 e 2016.

Em seguida, foi realizada a preparação do material, tratamento dos dados e sua correta disponibilização para inserção no *software* de análise, visto que quase a totalidade dos documentos encontrava-se em formato de imagem e datilografado, o que na maioria dos casos inviabilizou seu uso por insucesso na transformação da imagem em texto por *softwares* robustos.

Desdobram-se como etapas importantes da pré-análise a referenciação dos índices que parte do princípio de que o tema possui mais importância para o locutor quanto mais frequente ocorrer no documento. Os indicadores, são os elementos que asseguram os índices previamente estabelecidos e podem ser recortes do texto em unidades comparáveis de categorização para análise temática e de modalidade de codificação para o registro de dados (BARDIN, 1979).

Quanto à modalidade de codificação, foi definido neste trabalho uma regra de recorte, que se deu com recorte do parágrafo da unidade de contexto (ou o segmento de onde é retirado o conteúdo mínimo para análise). Adicionalmente, o *software*, a partir de cada palavra apresentada no dendograma, emite seu *P-value* a partir da estatística chi-quadrado. Essa etapa foi subsidiada e realizada computacionalmente pelo software IRAMUTEQ® (*Interface de R pour ler Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*).

Foi analisado o primeiro corpus de texto, contendo 6.268 segmentos de textos, 6.341 formas e 222.526 ocorrências. Foram geradas quatro classes semânticas distintas, e diante de todo o material processado, foram considerados 98,48% do corpus, o que por sua vez retrata um bom aproveitamento do texto. Há de se mencionar que os procedimentos estatísticos utilizados pelo software IRAMUTEQ® para complementar a tarefa foram a análise fatorial<sup>20</sup> e a análise de correspondência múltipla<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> A técnica exploratória de análise de correspondência múltipla, de acordo com Fávero e Belfiore (2017), é muito útil quando há a intenção de se trabalhar com variáveis que apresentam dados categóricos, como as variáveis qualitativas, e se deseja investigar a associação entre as variáveis e suas categorias. A análise de correspondência múltipla neste trabalho contribuirá para a construção de um gráfico chamado mapa perceptual, a partir do qual se podem interpretar similaridades e diferenças de comportamento entre variáveis e entre categorias. O mapa perceptual nada mais são que diagramas de dispersão que representam as categorias das variáveis na forma de pontos em relação aos eixos de coordenadas ortogonais (FÁVERO, BELFIORE, 2017).

Adicionalmente, os temas investigados foram tratados, classificados e ordenados com o subsídio da Classificação Hierárquica Descendente (CHD), baseando-se na tabela de ausências e presenças realizada por Bezecri (1992) para formar um dendograma com diversas classes, a fim de atribuir sentidos ao corpus constituídos pelos documentos.

Destarte, serão dispostas as categorias necessárias à execução da Análise de Conteúdo. Elas foram definidas a partir da Teoria Institucional de Dimaggio e Powell (1983), baseando-se nas hipóteses preditoras de isomorfismo em determinado campo organizacional.

**Quadro 1 – Categorias de análise**

Categorias de análise	Elementos	Tipo de Isomorfismo
Categoria 1: quanto menor o número de alternativas visíveis de modelos organizacionais em um campo, maior a taxa de isomorfismo nesse campo organizacional.	Existência de conselhos (administrativo, fiscal, de previdência municipal).	Mimético
Categoria 2: quanto mais um campo organizacional depende de uma única fonte (ou muitas fontes, mas similares) de fornecimento de recursos vitais, maior o nível de isomorfismo.	Alíquotas e contribuição dos participantes.	Mimético
Categoria 3: quanto mais as organizações em um campo interagem com as agências governamentais, maior o grau de isomorfismo dos RPPS.	Enunciados de definição de modalidades ou rol de benefícios definidos pelo Ministério da Previdência Social.	Coercitivo
Categoria 4: quanto maior o grau de profissionalização de um campo, maior a quantidade de mudanças isomórficas institucionais.	Enunciados de assessoria atuarial e financeira.	Normativo

Fonte: Adaptado de Dimaggio e Powell (1983).

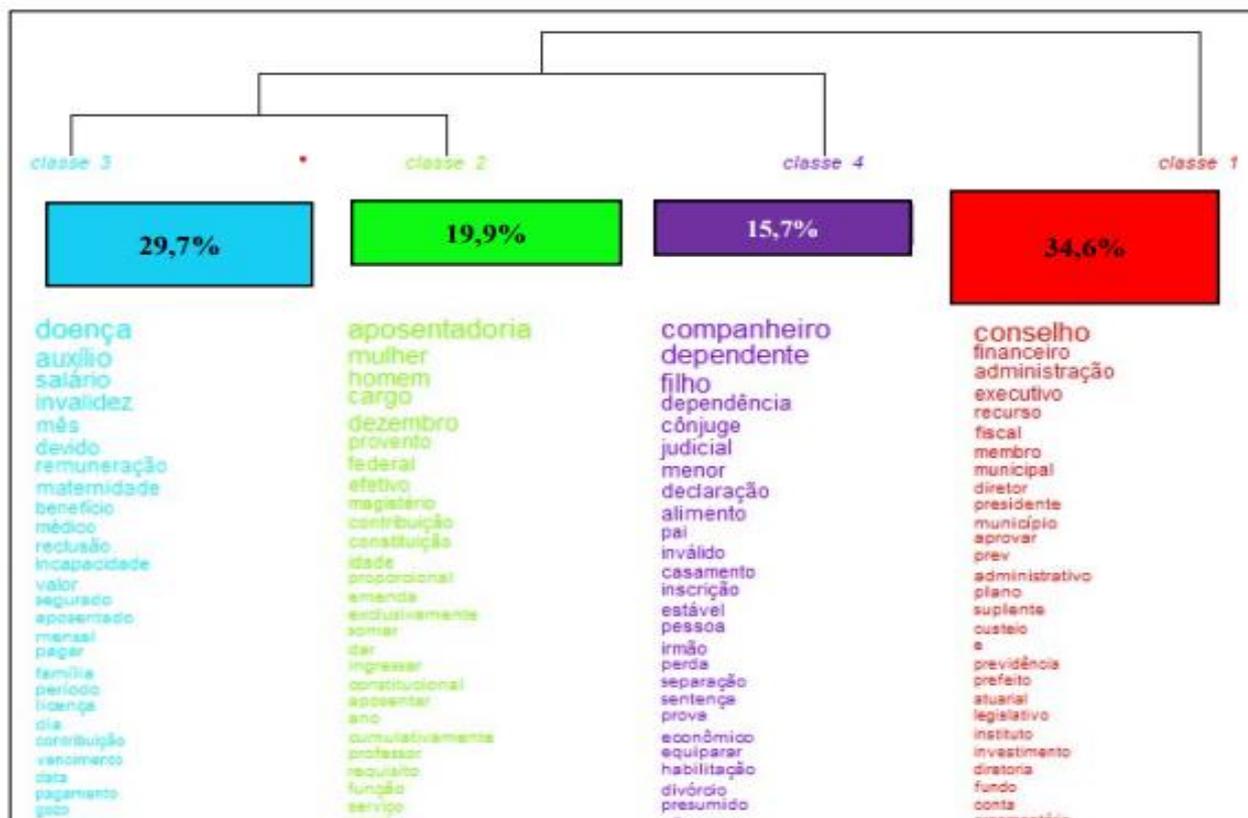
As categorias de análise e a discussão que decorrerá delas serão apresentadas conjuntamente aos resultados da Análise de Conteúdo, sem prejuízos, com intuito de deixar mais clara a estrutura do trabalho e de favorecer a leitura.

### 3. Resultados da Análise de Conteúdo

A análise dos documentos do processo de criação dos RPPS compreendeu os anos entre 1986 e 2006, e 27 regimes próprios foram estudados nesta etapa do trabalho. A apresentação dos resultados terá como ponto de partida a Classificação Hierárquica Descendente (CHD), baseada na tabela de ausência. Foi formado um dendograma com quatro classes, conforme apresentado na Figura 2, a fim de se atribuírem sentidos ao *corpus*. No dendograma, dentro das quatro classes captadas pelo *software*, são demonstrados os termos mais frequentes, que foram incorporados a elas

e que atribuem sentido.

**Figura 2** – Dendograma lexical da classificação hierárquica descendente no processo de criação dos RPPS.



Fonte: Resultados do trabalho.

Para melhor visualização, esses dados foram agrupados no Quadro 2, e, a partir dos termos mais frequentes em cada classe, foi atribuído um título que tem por finalidade descrever o sentido ou a tônica de cada classe. Aditivamente, as classes intituladas foram correlacionadas com as categorias de análise supra descritas.

**Quadro 2** – Classes e títulos atribuídos às classes de palavras dispostas no dendograma lexical e relação com categorias de análise pré-definidas

Classes	% Segmentos de texto	Títulos atribuídos	Relação com categoria de análise
Classe 1	34,6	Estrutura e Gestão do RPPS	Categoria 1: mimético
Classe 2	19,9	Assistidos dos benefícios	Categoria 2: mimético
Classe 3	29,7	Modalidade de benefícios e diretrizes	Categoria 3: coercitivo
Classe 4	15,7	Dependentes dos benefícios	Não possui relação

Fonte: Resultados do trabalho

Na análise dos documentos sobre a criação dos Regimes Próprios de Previdência Social nos municípios de Minas Gerais, houve a preocupação do delineamento do funcionamento do regime de acordo com a classe 1, denominada Estrutura e Gestão do RPPS.

Destacaram-se aqui os aspectos básicos, como: a definição da estrutura organizacional e dos conselhos e de suas atribuições de cunho financeiro e fiscal. Foi realizado o processo de coleta de dados dos documentos analisados, de maneira manual, para conferência e registro dos dados referentes a Estrutura e Gestão dos RPPS.

Pôde-se aferir que, dos 27 municípios e seus respectivos RPPS analisados, 67% instituíram em concomitância os conselhos administrativo e fiscal. Outros 7% optaram somente pela instituição do conselho administrativo, e 22% adotaram a figura única do conselho municipal de previdência. De outro lado, o município de Itamonte não mencionou no documento de criação a formação de conselhos, o que não implica inexistência de alguma dessas instâncias na realidade empírica do RPPS.

Sobre a existência de conselhos, que se dividem em conselho deliberativo, conselho fiscal e conselho municipal de previdência, a Constituição Federal de 1988 apresentou a necessidade da gestão democrática e da participação efetiva dos servidores, aposentados, pensionistas e ente federativo. Coube ao antigo Ministério da Secretaria da Previdência Social, através da Portaria nº 402/1998, especificar que essa participação se daria através de colegiados ou instâncias de deliberação para acompanhamento e fiscalização dos RPPS. Ainda assim, não se especificou quais tipos de conselhos deveriam existir, apenas se ressaltou a necessidade de que fossem orientados à fiscalização, deliberação e participação (MOREIRA, GÓES, 2015).

Cada RPPS possuía relativa liberdade para instituir seus conselhos, dado que não houve a preocupação em determinar fronteiras fixas para a garantia da efetividade deles e principalmente do comando legal. Pode-se observar, a partir dos documentos analisados, que existe um isomorfismo institucional mimético, que se relaciona com a categoria de análise 1<sup>2</sup>, na formação e estruturação das instâncias de gestão, deliberação, fiscalização e participação nos RPPS estudados.

---

<sup>2</sup> A categoria 1 alude que quanto menor o número de alternativas visíveis de modelos organizacionais em um campo, maior a taxa de isomorfismo. Discorre-se da mudança isomórfica resultante de incertezas e do processo de moldagem das organizações. Para Dimaggio e Powell (1983), o argumento dessa hipótese é de que, para qualquer dimensão relevante de estratégias ou estruturas organizacionais em um campo organizacional, haverá um limiar, ou um ponto de inflexão, além do qual a adoção de uma forma dominante acontecerá com uma velocidade cada vez maior.

A proposta desta tese não permite verificar características qualitativas das estruturas dos conselhos, como adoção de boas práticas de governança e fiscalização. Contudo, Gouveia (2017), utilizando-se da mesma base de dados deste trabalho, esclarece que nenhum dos conselhos de administração dos regimes de previdência analisados apresentavam no ano de 2017, em suas estruturas, as características necessárias às práticas de governança corporativa à época do estudo.

A análise dos documentos permitiu também a constatação da preocupação com a definição de alíquotas de contribuição, que é a contrapartida do direito à aposentadoria, e com o critério de concessão de benefícios aos assistidos, temas que compõem a classe 2, Assistidos dos benefícios.

Destarte, foi realizada uma verificação manual dos documentos, para conferência e registro dos dados referentes às alíquotas de contribuição dos patrocinadores e assistidos dos RPPS. A partir dos dados analisados, observou-se que a maioria dos RPPS nos municípios analisados assumiu a alíquota de participação que oscilou entre 8% e 10%, na condição de patrocinadores, no momento de instituição do regime, a qual em tese estaria de acordo com o planejamento dos equilíbrios financeiro e atuarial, com exceção de alguns RPPS que já participaram nos planos de benefícios com alíquotas mais elásticas, como Itabira, Oliveira, Várzea de Palma e Viçosa.

A lei veda que as contribuições dos patrocinadores sejam inferiores àquelas cobradas dos servidores titulares de cargos efetivos da União, para os fins previstos no art. 40 da Constituição Federal de 1988, e, no momento de criação de alguns desses RPPS, a alíquota cobrada desses servidores era de 8%, o que converge para a categoria de análise 2<sup>3</sup>. Vale a pena ressaltar que a legislação que tratou das alíquotas de contribuição do patrocinador permite que ela seja superior à dos participantes, a fim de suprimir eventual subfinanciamento dos regimes previdenciários.

A variação das alíquotas de contribuição dos participantes assistidos (ativos e inativos) é módica, apresentando média de 9% nos RPPS estudados. Sugerem-se evidências de um processo isomórfico mimético na determinação das alíquotas de contribuição dos participantes assistidos. A legislação impõe o piso da alíquota atrelada à dos servidores públicos da União, porém, a função

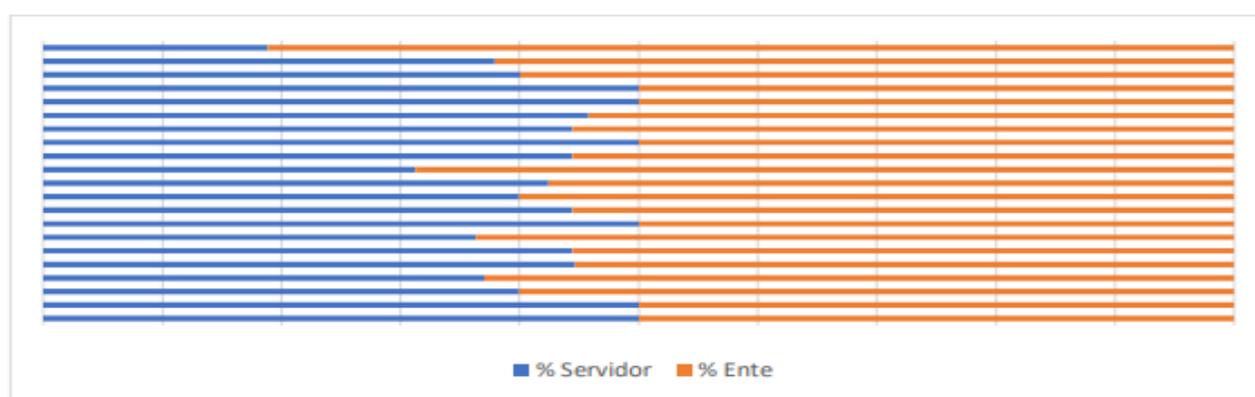
---

<sup>3</sup> A categoria 2 aduz que quanto mais um campo organizacional depende de uma única fonte (ou muitas fontes, mas similares) de fornecimento de recursos vitais, maior o nível de isomorfismo nesse campo e conseqüentemente das organizações pertencentes. Segundo Dimaggio e Powell (1983), a centralização de recursos dentro de um campo causa diretamente a homogeneização, por colocar organizações sob pressões similares dos fornecedores de recursos, e interage com a incerteza e a ambigüidade das metas, aumentando seu impacto. Essa categoria, de acordo com Dimaggio e Powell (1983), reporta-se ao isomorfismo mimético principalmente quando as organizações no campo interagem com a incerteza. A modelagem de percentuais de alíquotas pode ser definida pelos RPPS, com a ajuda de profissionais atuários ou consultorias atuariais. Contudo, à época de criação desses regimes muitos foram instituídos sem a realização de estudos de viabilidade financeira e atuarial (Nogueira, 2012).

legislativa tem legitimidade para aumento dessa alíquota, principalmente se visualizada a inviabilidade financeira e atuarial no momento de instituição do RPPS, por meio de estudos atuariais.

A Figura 3 apresenta de maneira resumida a importância do ente municipal no aporte de recursos financeiros para a manutenção dos RPPS e o descompasso entre alíquotas de participação de servidores e patrocinadores.

**Figura 3** – Contribuição dos patrocinadores e dos assistidos para custeio, no processo de criação dos RPPS.



Fonte: Resultados do trabalho.

A classe 3 denominada Modalidade de benefícios e diretrizes, considerando os termos mais incidentes, insinua a preocupação dos RPPS com a definição de quais tipos de benefícios os regimes disporão para seus assistidos, os quais, desde as Emendas Constitucionais nº 20/1998 e nº 41/2003, ficariam limitados aos benefícios oferecidos pelo RGPS.

Pôde-se aferir que, nos 27 RPPS analisados, vinte diferentes modalidades de benefícios.

A maior parte dos RPPS dispunham dos benefícios principais oferecidos também pelo RGPS, como Aposentadoria por invalidez, Aposentadoria por idade e tempo de contribuição, Aposentadoria por idade, Pensão por morte, Auxílio-doença, Aposentadoria compulsória, Salário família, Salário maternidade e Auxílio reclusão. De outro lado, alguns RPPS municipais dispunham também de modalidades de benefícios mais generosas, como Pensão por desaparecimento, Auxílio natalidade, Auxílio funeral, dentre outras.

Embora a existência de um amplo rol de benefícios sociais oferecidos por alguns RPPS possa resultar em uma preocupação pela busca e adequada proteção social do trabalhador, de outro lado, assevera Nogueira (2012), que esse fato, desde o tempo dos montepios, também se relaciona com o

grande descompasso financeiro e atuarial que esses regimes tentam mitigar atualmente, e não obstante, pode se relacionar também com traços da Administração Pública Patrimonialista.

Ponderando os resultados encontrados nessa classe e analisando conjuntamente com a categoria de análise 3<sup>4</sup>, observa-se, de maneira parcial, um certo grau de isomorfismo organizacional coercitivo. Para Dimaggio e Powell (1983) um dos fatores de decorrência desse caso se relaciona com a ênfase dos atores governamentais em regras institucionais, e nesse sentido, o governo federal com frequência determina padrões que devem ser adotados por todos os RPPS.

A classe 4, nomeada de Dependentes dos benefícios conforme os termos mais incidentes, sugere a preocupação dos RPPS com a definição de benefícios e critérios de extensão aos dependentes. A partir da exposição do conteúdo manifesto nos documentos, pôde-se acessar pesquisas que tratam da temática dos dependentes do segurado, quando se fala de possibilidade de concessão de benefícios aos dependentes dos segurados, ela tem como pano de fundo a contradição entre os conceitos de dependentes obrigatórios e facultativos, no direito previdenciário.

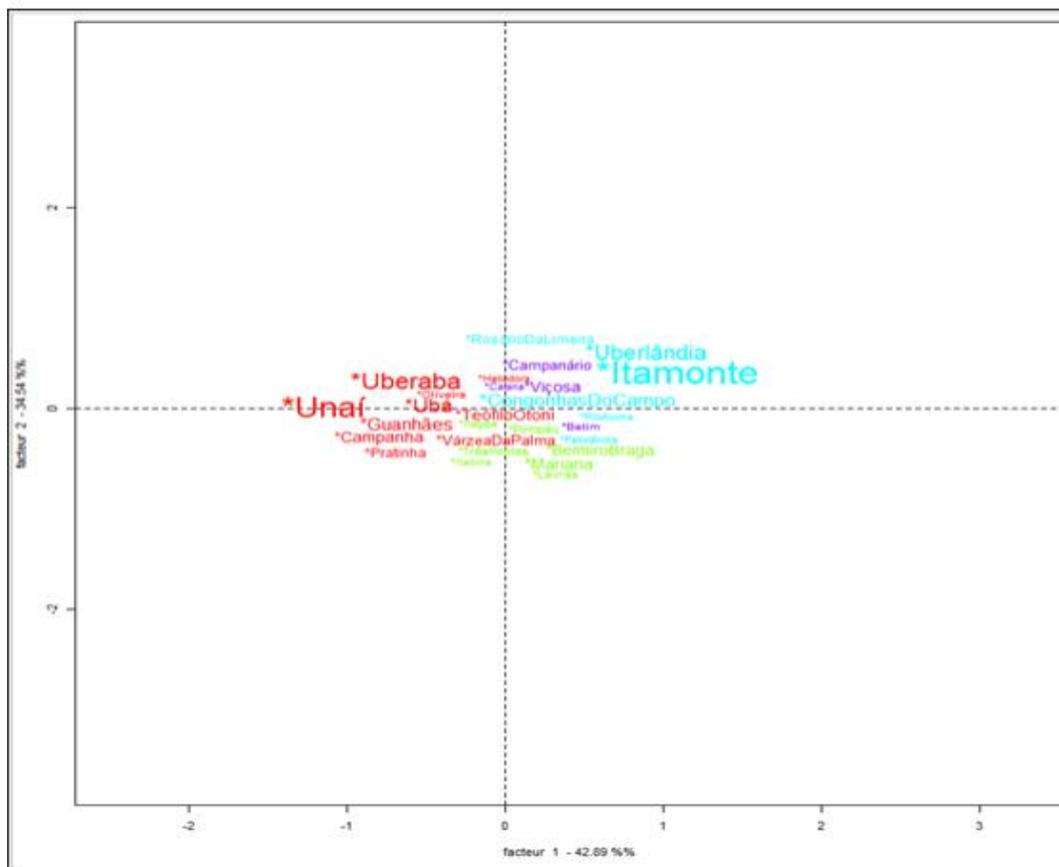
O tema de dependência dos beneficiários no país, e mais especificamente relacionados aos RPPS, é tido como uma questão nevrálgica para a melhor estimativa dos equilíbrios financeiro e atuarial, na medida em que os regimes próprios, longe de conseguirem obter objetivamente todas as premissas para o cálculo atuarial, podem lidar com a contradição entre os conceitos de dependentes obrigatórios e facultativos, além dos entendimentos dos juízes e jurisprudências distintas.

Por fim, na Figura 4, apresenta-se o mapa perceptual bidimensional da Análise de Correspondência Múltipla<sup>5</sup>, com os municípios como variáveis e sua contribuição para a construção de cada classe em suas respectivas cores: vermelho = classe 1, verde = classe 2, azul = classe 3 e roxo = classe 4.

<sup>4</sup> A categoria 3 indica que quanto mais as organizações em um campo interagem com as agências governamentais, maior o grau de isomorfismo organizacional. Para Dimaggio e Powell (1983), um dos fatores de decorrência dessa hipótese se relaciona com a ênfase dos atores governamentais em regras institucionais. Nesse sentido, o governo federal, com frequência, determina para um campo inteiro padrões que devem ser adotados por todas as organizações.

<sup>5</sup> Na Análise de Correspondência, os 27 municípios utilizados na análise foram relevantes para a construção do referido mapa.

**Figura 4** – Mapa perceptual da análise de correspondência múltipla no processo de criação dos RPPS



Fonte: Resultados do trabalho.

O mapa confirma a relação e organização entre as classes, e pode-se perceber que os documentos de criação dos RPPS da classe 1 (vermelha) apresentam teor em comum entre si e possuem similaridades com os das demais classes, que se localizaram mais ao centro e à direita do mapa.

Os documentos de criação dos RPPS da classe 3 (azul) possuem teor em comum entre si e similaridades com os documentos da classe 4 (roxo), localizando e agrupando-se no centro e à esquerda do mapa. Já os documentos de criação dos RPPS da classe 2 (verde) apresentam teor em comum entre si, e ligeira similaridade com os das demais classes. Por fim, os documentos dos RPPS cujos municípios se localizaram nas extremidades do mapa, como Unaf, Uberaba, Uberlândia, Itamonte e Rosário da Limeira, denotam segmentos de texto com maior particularidade, quando comparados com os que se localizaram no centro do mapa.

De maneira geral, os documentos analisados possuem, a partir da verificação do mapa resultante, conteúdo similar ou isomórfico, o que sugere que planejamento da estrutura, funcionamento e gestão dos regimes próprios estudados obedeceram a normas e padrões implícitos em sua formação, deixando transparecer que nesse campo organizacional os ingressantes se adequam à uma estrutura vigente e predominante, seja por elementos de coerção ou mimetismo.

### Conclusões

O ajustamento isomórfico coercitivo dos RPPS pode ser contextualizado a partir dos trabalhos de Dimaggio e Powell, na medida em que a ação e a tomada de decisão em organizações públicas normatizadas por organizações centrais de controle (Estado) são moldadas por pressões ambientais, relacionadas às condições e às mudanças demográficas, econômicas e sociais.

Não obstante, esse processo isomórfico pode se dar sem necessariamente convocar as organizações às melhores performances organizacionais. Tal fato se deu com os RPPS analisados nesse trabalho, que demonstraram desde o momento de sua criação as dificuldades a serem mitigadas bem como possíveis infortúnios financeiros e atuariais.

Dessa forma, essa pesquisa pode subsidiar a reflexão acerca do processo de criação desses regimes nos municípios brasileiros, que expandiu a partir de 1998 e que continua crescendo de forma módica.

### Referências

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979.

BEZECRI, J. P. **Correspondence analysis handbook statistics, textbooks, and monographs**. 1 ed. Flórida: CRC Press, 1992.

BEZERRA, D.; FERNANDES, A. S. A. A conjuntura isomórfica das reformas administrativas nos Estados brasileiros. **Revista de Pesquisas em Políticas Públicas**, v 1., n.1, p. 63-84, jul. 2013.

CARVALHO, G. **A institucionalização dos municípios no Brasil: estímulos, restrições e constrangimentos na trajetória dos municípios brasileiros**. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública e Sociedade). Universidade Federal de Alfenas, Varginha, 2016.

CAVALCANTE-NETO, S. **A Coordenação dos cursos de graduação em administração no oeste do Paraná e o processo isomórfico institucional**. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Estadual de Londrina/Universidade Estadual de Maringá, Londrina, 2006.

CRANTSCHANINOV, T. I.; MEDEIROS, A. K.; ALVES, M. A. Elementos determinantes e impactos da adoção de instrumentos de administração da performance no setor público: estudo comparado entre os municípios de São Paulo e Osasco. **Gestão & Planejamento G&P**, v. 10, p. 20-33, jan.-dez., 2018.

DIMAGGIO, P.; POWELL, W. W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective

rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, p. 147-160, apr., 1983.

DIMAGGIO, P.; POWELL, W. W. **The new institutionalism in organizational analysis**. 1 ed. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

FÁVERO, L. P.; BELFIORE, P. Manual de análise de dados. 1ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2017.

GOUVEIA, A. G. P. **Estrutura de governança e atuação dos conselhos de administração dos RPPS de Minas Gerais**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, Minas Gerais, 2017.

HANNAN, M. T.; FREEMAN, J. H. The population ecology of organizations. **American Journal of Sociology**, v.82, nº 5, p. 929-964, apr., 1977.

HAWLEY, A. Human ecology. In: D. L. Sills (Ed.). **International Encyclopedia of the Social Sciences**. New York: Macmillan, 1968. v. 1, cap. 3, p. 115-169.

LEVY, E. **Desafios contemporâneos à gestão pública**. In: BASSOTI, I. M.; SANTOS, T. S.; SOUSA, C. M. Tópicos essenciais sobre gestão pública. São Paulo: Unidade Central de Recursos Humanos da Secretaria de Planejamento e Gestão, 2016. v. 1, cap. 1, p. 43- 69.

LOPES, G. B.; SEDIYAMA, G. A. S.; LEROY, R. S. D.; BERNARDO, J. S. Materialização da reforma contábil no setor público: análise de município de pequeno e médio porte da zona da mata mineira. **Revista Serviço Público**, n. 69, p. 655-676, jul./set. 2018.

MEDEIROS-PIMENTEL, F. V. C. R. **Entre a aprendizagem e a imitação: isomorfismos institucionais na difusão de políticas de reforma da previdência na América Latina**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008.

MEYER, J. W.; HANNAN, M. **National development and the world system: educational, economic, and political change**. 2 ed. Chicago: University of Chicago Press, 1979.

MORAIS, O. J.; MUSSI, C. M.; ALVES, H. G. **Sistemas de seguridade no mundo**. 1 ed. São Paulo, LTr, 2019.

MOREIRA, V. A.; GÓES, C. Gestão democrática dos conselhos municipais de previdência: instrumento de transparência dos Regimes Próprios de Previdência Social. **Revista TCE-RJ**, v. 10, n. 1, p. 01-16, set., 2015.

MOURA, F. V. **Pressões institucionais e o isomorfismo estrutural e contábil nos relatórios de administração publicados por empresas dos subsetores de energia elétrica e de transporte**. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2010.

NOGUEIRA, N. G. **O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado**. Brasília: Editora do Ministério da Previdência Social, 2012.

PASSOS, F. L. D. **A Seguridade Social e os novos riscos sociais. De Bismarck à Constituição de 1988**. In: SERAU JÚNIOR, M. A.; AGOSTINHO, T. V. A Seguridade Social nos 25 anos da Constituição. São Paulo: LTr, 2014. v. 1, cap. 1, p. 13-32.

SCACCHETTI, D. C. **A crise no setor aéreo brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Administração). Centro Universitário da FEI, São Paulo, 2009.

SPECHOTO, K. **Dos regimes próprios de previdência social**. 1 ed. São Paulo: LTr, 2015.