

**LUCIANO DE PAULA MORAES**

**ISOMORFISMO INSTITUCIONAL NOS REGIMES DE PREVIDÊNCIA SOCIAL  
EM MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS**

Tese apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Doctor Scientiae*.

Orientador: Thiago de Melo Teixeira da Costa

Coorientadores: Antônio Carlos Brunozi  
Bruno Tavares

**VIÇOSA – MINAS GERAIS  
2021**

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade  
Federal de Viçosa - Campus Viçosa**

T

M827i  
2021  
Moraes, Luciano de Paula, 1981-  
Isomorfismo institucional nos regimes próprio de  
previdência social em municípios de Minas Gerais / Luciano de  
Paula Moraes. – Viçosa, MG, 2021.  
197 f. : il. ; 29 cm.

Inclui anexo.

Orientador: Thiago de Melo Teixeira da Costa.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f. 176-194.

1. Previdência social. 2. Administração pública.  
3. Discricionariedade. 4. Equilíbrio econômico. I. Universidade  
Federal de Viçosa. Departamento de Administração e  
Contabilidade. Programa de Pós-Graduação em Administração.  
II. Título.

CDD 22. ed. 368.4

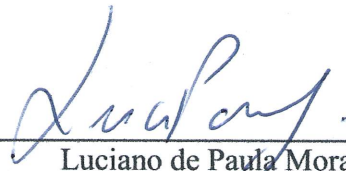
**LUCIANO DE PAULA MORAES**

**ISOMORFISMO INSTITUCIONAL NOS REGIMES DE PREVIDÊNCIA SOCIAL  
EM MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS**

Tese apresentada à Universidade Federal de Viçosa.  
como parte das exigências do Programa de Pós-  
Graduação em Administração, para obtenção do  
título de *Doctor Scientiae*.

APROVADA: 13 de maio de 2021.

Assentimento:



---

Luciano de Paula Moraes  
Autor



---

Thiago de Melo Teixeira da Costa  
Orientador

*Aos meus pais, irmãos, familiares e amigos.*

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus, que me deu forças, perseverança, persistência e resiliência em todos os momentos da minha vida, auxiliando-me a chegar até aqui. Não foi fácil, mas cheguei inteiro.

Aos meus pais, em especial minha mãe Elizabeth e aos meus irmãos e sobrinhos, que por me amarem e me apoiarem inspiram-me a lutar diariamente pelos meus objetivos.

À minha avó Perciliana, a Januário da Glória e Guarani e aos demais amigos pelo apoio constante.

Aos meus orientadores, Prof. Dr. Thiago de Melo Teixeira da Costa e Prof. Dr. Antônio Carlos Brunozi Jr. e Bruno Tavares, por todas as orientações para o desenvolvimento deste trabalho, pela paciência, comprometimento e pela amizade.

Ao GPPREV por me acolher desde o início da caminhada e pelos momentos edificantes de conhecimento e amizade. Meu grande abraço!

Aos professores do DAD, da Universidade Federal de Viçosa, pelo acolhimento, ensino e inspiração direta ou indireta para execução deste trabalho.

Aos colegas de trabalho do IFSudeste *Campus* Muriaé e aos seus dirigentes, pela disponibilização de horário especial de trabalho.

A todos os meus amigos e colegas de doutorado, que me apoiaram muito na execução deste e de outros trabalhos. Sou muito grato a vocês.

A todos os meus outros amigos que souberam ter paciência para compreender minha ausência e torceram por mim! Quem tem amigos, tem tudo! Vocês são um presente de Deus em minha vida.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela concessão da bolsa de estudos.

## RESUMO

MORAES, Luciano de Paula, D.Sc., Universidade Federal de Viçosa, maio de 2021. **Isomorfismo Institucional nos regimes de previdência social em municípios de Minas Gerais.** Orientador: Thiago de Melo Teixeira da Costa. Coorientadores: Antônio Carlos Brunozi Júnior e Bruno Tavares.

Os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) foram constituídos a fim de prover direitos previdenciários aos servidores públicos detentores de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Há anos esses sistemas lidam com a problemática dos desequilíbrios financeiro e atuarial, relacionada ao alto grau de normatização e fiscalização a que estão submetidos. A normatização e a fiscalização são realizadas por órgãos de controle em âmbito municipal, estadual e principalmente federal, por meio de suas autarquias e secretarias. Essa normatização, ao longo dos anos, impulsiona os RPPS a se tornarem cada vez mais semelhantes, principalmente pelo mecanismo de mudança isomórfica coercitiva, na perspectiva de DiMaggio e Powell (1983). Apesar desse processo isomórfico, as legislações possibilitam aos RPPS o direito a algumas escolhas discricionárias, o que propicia que alguns regimes próprios se diferenciem dos demais, apresentando maior possibilidade de êxito no equilíbrio e sustentabilidade financeira e atuarial. Diante disso, esse estudo objetivou analisar a trajetória, as mudanças institucionais e as escolhas, em termos de estrutura e gestão, de RPPS de municípios do Estado de Minas Gerais. Para alcance do objetivo, foi utilizada a Teoria do Isomorfismo Institucional, e como ferramentas, a abordagem analítica *Path Dependence*, a Análise de Conteúdo e a de *Clusters*. Os resultados evidenciaram que escolhas discricionárias que podem permitir maior êxito no equilíbrio e sustentabilidade financeira e atuarial dos RPPS se relacionam com a hábil participação do comitê de investimentos na política de investimentos dos recursos previdenciários, além da exposição desses recursos nos segmentos de renda fixa e variável, dentro dos limites permitidos por legislação. No entanto, a possibilidade do êxito é condicionada por variáveis intervenientes na estrutura dos RPPS, tais como valores arrecadados como taxa administrativa para funcionamento do regime próprio, densidade demográfica da localidade de instituição do RPPS e controle de gasto com pessoal do município. Esses resultados podem subsidiar reflexões sobre políticas públicas específicas para os RPPS, as quais podem determinar nova trajetória para grande parte desses regimes no seu campo organizacional.

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

## ABSTRACT

MORAES, Luciano de Paula, D.Sc., Universidade Federal de Viçosa, May, 2021. **Institutional Isomorphism in social protection schemes in municipalities of Minas Gerais.** Adviser: Thiago de Melo Teixeira da Costa. Co-advisers: Antônio Carlos Brunozi Júnior and Bruno Tavares.

The Own Social Security Regimes (RPPS) were created with the purpose of providing social security rights to public servants who hold effective positions in the Union, States, Federal District and Municipalities. For some years, these pension systems have dealt with financial and actuarial imbalances, which is related to high degree of standardization and inspection that these regimes are subjected to in order to mitigate misfortune. Standardization and inspection is carried out by control bodies at the municipal, state, and especially the Union level, through their autarchies and secretariats. This standardization impels RPPS to become increasingly similar to each other, mainly by the mechanism of coercive isomorphic change, in the perspective of DiMaggio and Powell (1983). However, despite this isomorphic process, RPPS are allowed by legislation to taking some discretionary choices, which allows some regimes to differ from others, due their possibility of greater success in financial and actuarial balance and sustainability. Therefore, the RPPS's trajectory, their institutional changes, and choices related to their structure and management were analyzed in this study, considering RPPS of municipalities in the State of Minas Gerais. To achieve the objective, the Institutional Isomorphism Theory was used, besides the analytical approach Path Dependence, Content and Cluster Analysis. The results showed that discretionary choices related to the skillful participation of the investment committee in the investment policy of social security resources, in addition to the exposure of these resources in the fixed and variable income segments, within the limits allowed by legislation, can allow greater success in balance and sustainability financial and actuarial information of the RPPS. However, the possibility of success in balance and financial and actuarial sustainability is conditioned by variables intervening in the structure of the RPPS, such as amounts collected as an administrative fee for the operation of the proper regime, demographic density of the locality of the RPPS institution and expenditure control with municipal staff. These results can support reflections on specific public policies for the RPPS, which can determine a new trajectory for most of these regimes in their organizational field.

**Keywords:** Own Social Security Scheme. Institutional Isomorphism. Discretion. Financial and Actuarial Balance.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Atores participantes do campo ou rede estruturada dos RPPS. ....	36
Figura 2 – Desenvolvimento da Análise de Conteúdo. ....	61
Figura 3 – Estrutura analítica para análise de cluster. ....	65
Figura 4 – Dendograma lexical da classificação hierárquica descendente no processo de criação dos RPPS. ....	103
Figura 5 – Contribuição dos entes municipais para custeio dos RPPS definida no processo de criação dos RPPS. ....	108
Figura 6 – Contribuição dos assistidos para custeio dos RPPS no processo de criação dos RPPS. ....	110
Figura 7 – Contribuição dos patrocinadores e dos assistidos para custeio, no processo de criação dos RPPS. ....	111
Figura 8 – Variação dos gastos orçamentários com professores, apresentados nas prestações de contas municipais anuais entre os anos de 2000 e 2014. ....	113
Figura 9 – Mapa perceptual da análise de correspondência múltipla no processo de criação dos RPPS. ....	119
Figura 10 – Dendograma lexical da classificação hierárquica descendente no processo de reestruturação dos RPPS. ....	121
Figura 11 – Contribuição dos entes municipais para custeio dos RPPS no processo de reestruturação dos RPPS. ....	126
Figura 12 – Contribuição dos assistidos para custeio dos RPPS no processo de reestruturação dos RPPS. ....	126
Figura 13 – Contribuição dos patrocinadores e assistidos para custeio dos RPPS no processo de reestruturação dos RPPS. ....	127
Figura 14 – Mapa perceptual da análise de correspondência múltipla no processo de reestruturação dos RPPS. ....	133
Figura 15 – Dendograma da Análise de Cluster com número mínimo de dois clusters e quatro soluções. ....	143
Figura 16 – Influência de cada variável selecionada nos clusters. ....	145
Figura 17 – Participação dos comitês de investimento dos RPPS na política de investimentos, nos anos de 2017 a 2021. ....	159

Figura 18 – Participação dos comitês de investimento dos RPPS na política de investimentos em 2020. ....	161
Figura 19 – Número de segurados dos RPPS de Belo Horizonte e Uberlândia em 2019. ....	163
Figura 20 – Participação dos comitês de investimento no RPPS de Belo Horizonte, no ano de 2017 a 2021. ....	164
Figura 21 – Participação do comitê de investimento no RPPS de Uberlândia no ano de 2017. ....	166
Figura 22 – Dendograma lexical da classificação hierárquica descendente no processo de reestruturação dos RPPS de Sabará e Três Corações. ....	195
Quadro 1 – Modelos de relação entre Estado e família de Esping-Andersen (1991).....	42
Quadro 2 – Passos para aplicação da técnica path dependence, de acordo com Hoff (2012)..	59
Quadro 3 – Etapas da aplicação do path dependence adaptada aos aspectos próprios deste trabalho. ....	59
Quadro 4 – Categorias de análise definidas a partir da Teoria Institucional de DiMaggio e Powell (1983). ....	64
Quadro 5 – Descrição das variáveis utilizadas na tarefa de clusterização.....	66
Quadro 6 – Evolução das alíquotas de contribuição dos servidores públicos da União. ....	75
Quadro 7 – Reformas trazidas pelas Emendas Constitucionais nº 20/1998 e nº 41/2003.....	77
Quadro 8 – Resumo dos resultados da reforma previdenciária Leste Europeu.....	84
Quadro 9 – Principais medidas de reformas previdenciárias ocorridas no mundo no período em estudo.....	85
Quadro 10 – Classes e títulos atribuídos às classes de palavras dispostas no dendograma lexical e relação com categorias de análise pré-definidas.....	103
Quadro 11 – Palavras mais frequentes relacionadas à Classe 1 – Estrutura e Gestão do RPPS. ....	104
Quadro 12 – Palavras mais frequentes relacionadas à classe 2. ....	111
Quadro 13 – Benefícios oferecidos no processo de criação dos RPPS. ....	114
Quadro 14 – Palavras mais frequentes relacionadas à classe 3 – Modalidade de benefícios e diretrizes. ....	115
Quadro 15 – Palavras mais frequentes relacionadas à classe 4 – Dependentes dos benefícios ....	117

Quadro 16 – Classes e títulos atribuídos às classes de palavras dispostas no dendograma lexical e relação com categorias de análise pré-definidas.....	122
Quadro 17 – Palavras mais frequentes relacionadas à classe 3 – Estrutura e Gestão do RPPS. ....	124
Quadro 18 – Palavras mais frequentes relacionadas à classe 1 – Concessão de benefícios... 128	
Quadro 19 – Palavras frequentes relacionadas à classe 2 – Benefícios e extensão.....	131
Quadro 20 – Casos de outliers removidos da amostra de dados. ....	140
Quadro 21 – Casos retidos no cluster 1- Equilíbrio e Sustentabilidade Altos.....	149
Quadro 22 – Casos retidos no cluster 2- Equilíbrio e Sustentabilidade Médio.....	152
Quadro 23 – Casos retidos no cluster 3 – Equilíbrio e Sustentabilidade Baixo.....	153
Quadro 24 – Existência do comitê de investimentos nos RPPS estudados, no ano de 2019. 156	
Quadro 25 – Renda fixa e variável nos investimentos dos RPPS estudados, conforme dados de 2019. ....	158
Quadro 26 – Classes e títulos atribuídos a Sabará e Três Corações.....	196

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Estatísticas descritivas dos dados de 2019.....	140
Tabela 2 – Histórico de iteração do algoritmo k-means.....	143
Tabela 3 – Clusters e números de casos retidos em cada grupo.....	144
Tabela 4 – Análise da Variância (ANOVA) com 6 variáveis. ....	144
Tabela 5 – Médias internas das variáveis nos grupos de RPPS municipais: comparações múltiplas (Bonferroni). ....	146
Tabela 6 – Centros dos clusters finais com valores padrões. ....	147

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABIPEM	Associação Brasileira de Instituições de Previdência Estaduais e Municipais
ANBIMA	Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiros e de Capitais
ANEPREM	e Associação Nacional de Entidades de Previdência dos Estados e Municípios
ANOVA	Análise da Variância
BD	Benefício Definido
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CADPREV	Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social
CCJR	Comissão Constituição e Justiça e Redação
CD	Contribuição Definida
CHD	Classificação Hierárquica Descendente
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CONAPREV	Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social
CPA	Curso Profissional Anbima
CRP	Certificado de Regularidade Previdenciária
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DRAA	Demonstrativo de Resultado de Avaliação Atuarial
DRU	Desvinculação das Receitas da União
FPE	Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
ICSS	Instituto de Certificação dos Profissionais de Seguridade Social
IMRS	Índice Mineiro de Responsabilidade Social
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
IPASE	Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPI	Imposto de Produtos Industrializados

IRAMUTEQ	Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
MPS	Ministério da Previdência Social
OSCIPS	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PPP	Parcerias Público-Privadas
PROPREV	Programa de Apoio à Modernização da Gestão do Sistema de Previdência Social
RCL	Receita Corrente Líquida
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RPC	Regime de Previdência Complementar
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
SEPRT	Secretaria Especial de Previdência e Trabalho
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SPPS	Secretaria de Políticas de Previdência Social
SPREV	Secretaria de Previdência
SRPPS	Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>16</b>
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO E BIBLIOGRÁFICO .....</b>	<b>26</b>
2.1. Teoria do Isomorfismo Institucional .....	26
2.1.1. Isomorfismo Institucional e Administração Pública .....	30
2.1.2. Campo organizacional dos RPPS .....	34
2.2. Welfare State e RPPS: origens e expansão.....	38
2.2.1. A Seguridade Social no mundo e no Brasil.....	38
2.2.2. Os Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS .....	51
2.3. A abordagem analítica Path Dependence .....	54
<b>3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....</b>	<b>58</b>
3.1. Path Dependence .....	58
3.2. Análise de Conteúdo.....	60
3.3. Análise de Agrupamento .....	65
<b>4. RESULTADOS E DISCUSSÃO .....</b>	<b>70</b>
4.1. Análise do Path Dependence .....	70
4.1.1. Path dependence: a trajetória histórica dos RPPS – conhecendo as condições antecedentes e o momento crítico .....	70
4.1.2. Momento crítico: alternativas possíveis vis-à-vis Emendas Constitucionais nº 20/1998 e nº 41/2003 .....	80
4.1.3. Os condicionantes do path dependence dos RPPS: autoreforço da austeridade e ajuste fiscal na trajetória iniciada nos finais dos anos de 1990 até 2020 .....	89
4.2. Análise do Isomorfismo Institucional.....	102
4.2.1. Isomorfismo no processo de criação dos RPPS.....	102
4.2.2. Isomorfismo no processo de reestruturação dos RPPS .....	121
4.2.3. Discussão sobre RPPS e isomorfismo institucional .....	134
4.2.4. Discricionariedade dos RPPS mineiros a despeito do isomorfismo institucional .....	139
4.2.5. Discussão e aprofundamento dos resultados da análise de clusters .....	147
4.3. Diferentes resultados na trajetória e política pública dos RPPS mineiros.....	167
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>173</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>176</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>195</b>

## 1. 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<sup>1</sup>, 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).

As organizações públicas possuem como desafios contemporâneos a capacidade de prestar serviços, gerenciar políticas na prestação direta de serviços e coordenar e moderar atores dispersos para alcançar ação conjunta. Ademais, têm a responsabilidade de regular e supervisionar outras entidades públicas e privadas heterogêneas e providenciar inteligência e assessoria em condições de incerteza (COSTIN, 2010; LEVY, 2016).

Nesse caminho, também são abarcadas por essas alterações as políticas previdenciárias e suas instituições públicas, 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).

A Seguridade Social, na perspectiva brasileira e a partir da Constituição Federal de 1988, subdivide-se em três elementos para o alcance do Bem-Estar Social: a Previdência Social, a Assistência Social e a Saúde Coletiva, que são compreendidas como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade (BRASIL, 1988).

O objetivo primeiro da Seguridade Social, por meio de seu subsistema de Previdência Social, é amplo, porque tem por finalidade excluir o ser humano das necessidades situacionais, como por exemplo desemprego e velhice, garantindo condição da dignidade humana. Para tanto, no contexto brasileiro, a Previdência Social subdivide-se em três tipos de regimes distintos e complementares ao mesmo tempo: Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o

---

<sup>1</sup> Sistema por meio do qual se operacionalizam e coordenam as atividades de interesse comum. As instituições são vistas aqui como um organismo adaptativo que existe por meio de processos de trocas com o ambiente. Estão inseridas em um espaço cultural e social e é esse espaço que determina como a organização será administrada (SMIRCICH, 1983; MORGAN, 1996).

Regime de Previdência Complementar (RPC) e o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) (REAFFRAY, 2019).

Os RPPS, de acordo com Spechoto (2015), já existiam antes da redação da Constituição Federal de 1988, em legislações dos Entes federativos, dispondo 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 CRP, 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)

Na literatura, existem discussões sobre problemáticas e dificuldades envolvendo os RPPS, como por exemplo: (i) gestão da complexidade dos temas previdenciários, os quais abrangem cinco áreas específicas e distintas: benefícios, atuarial, aplicação no mercado financeiro, contabilidade e normas gerais previdenciárias (SANTOS, H., 2014; CORRÊA, 2014; SANTOS, S., 2017); (ii) ausência de pessoal qualificado, com formação acadêmica, conhecimento e experiência compatíveis com as funções operacionais e de gestão inerentes ao RPPS (MARTINS, 2015; FREITAS G., 2016; LOUZANO, 2016; GOUVEIA, 2017); (iii) ausência de cultura previdenciária nos níveis político, deliberativo, técnico e de gestão (FÉLIX,

2009); (iv) *deficit* financeiro previdenciário<sup>2</sup>, que acarreta injeção de recursos do tesouro para sua cobertura em detrimento das políticas públicas voltadas para a sociedade (MACHADO; BUENO, 2018); (v) *déficit* atuarial elevado, crescente e de difícil equacionamento (LINDEMAN, 2005; SCHWARZER, 2005; LIMA; OLIVEIRA, 2011); e (vi) impacto sobre o limite fiscal da despesa com pessoal, previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), advindo do *deficit* previdenciário e do percentual elevado da alíquota patronal (ALMEIDA; CRUZ, 2008).

Uma das maneiras encontradas para a mitigação dessas dificuldades de gestão e/ou outros elementos dos RPPS no Brasil foi implementada pelo Governo Federal, por intermédio das Emendas Constitucionais nº 20/1998 e nº 41/2003, as quais abordaram uma série de normas que funcionaram como um *enforcement* público<sup>3</sup>, de forma que, num período de médio a longo prazo, de maneira isomórfica<sup>4</sup>, esses regimes minimizem seus problemas.

No entanto, o que ainda se pode observar, passados alguns anos da promulgação de legislações, é que são persistentes nos RPPS os desequilíbrios financeiro e atuarial, aliados principalmente às dificuldades orçamentárias da maioria dos municípios brasileiros, notadamente os de pequeno porte, como também, a proeminência de fatores externos que influenciam negativamente na previdência própria dos municípios. A exemplo disso, em alguns momentos e situações, os RPPS estão sob a política de governo de prefeitos, secretários, órgãos e autarquias. Noutro momento, em função da renovação dos chefes de governos municipais, opta-se por outro direcionamento dos RPPS dentro das políticas municipais. Cabe então ao Governo Federal, por meio de seus órgãos e autarquias, a normatização e fiscalização desses regimes, a fim de se alcançar um nível de uniformidade na atuação e solvabilidade desses

---

<sup>2</sup> O *deficit* nos RPPS pode ser dividido em dois grandes blocos: financeiro e atuarial. O *deficit* financeiro se relaciona com a situação de curto prazo dos RPPS, ou seja, alguns não dispõem em totalidade dos recursos monetários para pagamento de benefícios aos assistidos, quando confrontados o recebimento e o desembolso de recursos financeiros pelos regimes. Já o *deficit* atuarial se relaciona com a capacidade de pagamento dos benefícios numa perspectiva de longo prazo, isso é, quando se confronta recebimentos e desembolsos futuros a partir de determinadas premissas atuarias. Hoje os RPPS apresentam, em sua grande maioria, expressivos *deficits* atuariais, resultado de uma situação de desequilíbrio cuja origem remonta ao período de sua criação (NOGUEIRA, 2012).

<sup>3</sup> Ação realizada pelo Estado ou entidades públicas diante do objetivo de proteção ao interesse público, nos termos da Constituição (PERLINGEIRO, 2005; LOURES, 2017).

<sup>4</sup> Refere-se ao fato de que, na perspectiva do isomorfismo institucional, as organizações passam a refletir estruturalmente uma realidade socialmente construída (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

sistemas previdenciários, implicando em isomorfismo institucional<sup>5</sup> (MOTTA, 2013; OLIVEIRA, 2014; SPECHOTO, 2015).

Meyer e Hannan (1979) definem duas formas de isomorfismo: o competitivo e o institucional, sendo esse último o de interesse deste estudo. O isomorfismo institucional é definido na perspectiva de DiMaggio e Powell (1983) como formas de mudanças organizacionais que ocorrem como resultado de processos e mecanismos de mudança que tornam as organizações mais similares, sem necessariamente as tornar mais eficientes.

Diante do exposto, o conceito de isomorfismo institucional pode então ser aplicado ao contexto dos RPPS municipais, e o processo que impulsiona a similaridade desses regimes está ligado à normatização e à legislação aplicadas a essas estruturas previdenciárias. Pode-se perceber um baixo entendimento da amplitude do processo de isomorfismo institucional que cerca os RPPS, dada a complexidade desses sistemas previdenciários, e dentro da perspectiva que envolvem, torna-se importante compreender o processo isomórfico aliado ao caminho ou trajetória direcionados pelo Estado regulador, por meio de leis e normas que os tornam isomórficos.

Meyer e Rowan (1977) asseveraram que as organizações são estruturadas por forças em seus ambientes e tendem a se tornar isomórficas neles, e isso se deve ao fato de as pressões estruturais se difundirem no ambiente e criarem exigências limitadoras para as organizações. Assim, aquelas organizações que adotam práticas isomórficas acabam se tornando capazes de gerenciar as interdependências técnicas.

Discorre-se, aditivamente a esse isomorfismo, que a normatização, supervisão e fiscalização dos RPPS por órgãos do governo direcionaram o rumo ou trajetória dos regimes próprios nos entes subnacionais ao longo dos anos, propiciando análise desse fenômeno sob a abordagem do caminho da trajetória ou *path dependence*.

Assim, o isomorfismo se relaciona com elementos da estrutura analítica de *path dependence*, o que é favorecido pela existência de sequências auto-reforçantes<sup>6</sup>, nas quais os passos iniciais em uma direção particular induzem os movimentos seguintes na mesma direção. Nesse sentido e levando em consideração os RPPS, uma vez que o processo entre em

---

<sup>5</sup> As instituições são produtos da atividade humana e nelas os sistemas formais agem por meio das pessoas, sendo que os atores e seus interesses são institucionalmente construídos. Representam restrições nas opções que os indivíduos e as coletividades têm a seu dispor para agir e estas restrições podem mudar ao longo do tempo (BARLEY; TOLBERT, 1997; DIMAGGIO; POWELL, 1983).

<sup>6</sup> Mecanismos de reforço do caminho das instituições em determinada trajetória histórica. Uma vez definido um caminho, e esse mecanismo atua, faz com que um aglomerado de instituições fique trancada (*lock in*) em uma trajetória, mutável apenas por meio de uma ruptura institucional (MAHONEY, 2000).

movimento por conta de uma legislação ou norma e comece a seguir, ele tende a continuar em movimento, ou seja, a trajetória torna-se dependente desses eventos. Um encadeamento isomórfico de um conjunto de organizações subsidia uma trajetória ou caminho a ser seguido por essas organizações (HOFF, 2012).

No entanto, para Campos (2004) e Benedet (2011), como já mencionado, uma das fontes das pressões que têm estruturado o ambiente organizacional dos RPPS ao longo do tempo é o arcabouço normativo que o permeia, o qual torna os RPPS mais homogêneos por restrições impostas por legislações e pelos caminhos percorridos nas trajetórias. Não obstante, nessas legislações existem algumas discricionariedades<sup>7</sup> que permitem a diferenciação dos regimes, de forma a obterem maior êxito em seu funcionamento. Essas discricionariedades dizem respeito à formação de sua estrutura participativa, deliberativa e de gestão – incluindo as escolhas do profissional atuário –, fato já analisado em alguns trabalhos que abordam os planos de pensão do funcionalismo público e a política de investimentos dos recursos previdenciários (HSIN; MITCHELL, 1997; SCHNEIDER; DAMANPOUR, 2001; GOUVEIA, 2017).

Segundo Dognini (2020), também existem características locais nos entes federativos que culminam numa disparidade entre o perfil de segurados, as quais afetam as diferentes situações de sustentabilidade dos RPPS, sugerindo que heterogêneas estruturas de segurados proporcionam variadas situações estruturais nas dimensões financeiras e atuariais no curto e longo prazo.

Adicionalmente, Bogoni e Fernandes (2011) identificaram que as melhores práticas de gestão de riscos nas atividades de investimentos dos RPPS analisados em seu trabalho são adotadas pelos regimes dos municípios mais populosos, sugerindo que entes federativos municipais que possuem mais densidade demográfica podem possuir melhor estruturação dos RPPS e conseqüente maior equilíbrio dos sistemas previdenciários públicos.

Esses fatos, nas perspectivas endógena e exógena dos RPPS, sustentam que, apesar do “processo isomórfico” que circunda esses sistemas previdenciários ao longo dos anos, em trajetórias singulares ou não, alguns regimes próprios se diferenciam da maioria de forma peculiar, dadas as características da localidade onde foram instituídos e das suas escolhas discricionárias. A análise desse fenômeno encontra possibilidade sob a abordagem institucional.

---

<sup>7</sup> Discricionariedade será aqui tratada no âmbito de Direito Público na Administração Pública. É a prerrogativa legal conferida à administração pública, de modo explícito ou implícito, para a prática de atos administrativos com liberdade na escolha de sua conveniência, oportunidade e conteúdo (MEIRELLES, 2003).

Com o exposto, a presente pesquisa tem a seguinte indagação: **Como se deram o isomorfismo, as trajetórias e suas mudanças e as escolhas institucionais na estrutura e na gestão de RPPS mineiros?** 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 (SRPPS, 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. Segundo dados da SRPPS (2020), Minas Gerais possui uma grande massa de RPPS de pequeno, médio e grande porte<sup>8</sup>, de maior e menor maturidade<sup>9</sup>, o que em termos de variabilidade e dados contribui para o propósito desta pesquisa.

Dessa forma, o objetivo geral desta pesquisa é analisar o isomorfismo, a trajetória, as mudanças institucionais e as escolhas em termos de estrutura e gestão, em RPPS de municípios do estado de Minas Gerais.

Os objetivos específicos que se desdobram do objetivo geral são:

- i. Analisar os elementos que nortearam e reforçaram a trajetória percorrida pelos RPPS mineiros;
- ii. Identificar se as escolhas de funcionamento, estrutura e gestão dos regimes próprios em estudo têm origem em tendências de trajetórias e mudanças isomórficas institucionais, considerando dois momentos distintos: o primeiro, a partir dos documentos que trataram de sua própria criação, e o segundo, após documentos que os reestruturam;
- iii. Identificar e avaliar as escolhas discricionárias em relação às políticas de investimentos realizadas pelos RPPS.

---

<sup>8</sup> Grande Porte são os RPPS cuja quantidade de segurados ativos, aposentados e pensionistas esteja entre os regimes que representem 5% (cinco por cento) das maiores quantidades; Médio Porte são os RPPS cuja quantidade de segurados ativos, aposentados e pensionistas esteja entre os regimes que apresentem quantidades inferiores aos de Grande Porte e acima da mediana, assim considerada, como o valor que separa a metade superior e a inferior dos dados de todos os RPPS; Pequeno Porte são os RPPS não classificados nos grupos de Grande Porte e de Médio Porte e naqueles de Porte Não Classificado.

<sup>9</sup> RPPS com Maior Maturidade ou com estrutura de massa menos favorável; RPPS com Menor Maturidade ou com estrutura de massa mais favorável; em função da “razão de maturidade” ou de antiguidade, obtida por meio da divisão da quantidade de segurados ativos pela quantidade de aposentados e pensionistas.

Desse modo, esta pesquisa busca contribuir para sua área de conhecimento ao abordar conjuntamente os temas sistemas previdenciários (RPPS), *path dependence* e isomorfismo institucional, alegando-se a existência de discricionariedade. Nesse sentido, vale apresentar algumas discussões que se basearam em um outro desses aspectos.

Passanezi (2002) utilizou a abordagem *path dependence* aplicada à história da Previdência Social brasileira, a partir da percepção de que o processo de criação de instituições de previdência esteve mais fortemente ligado à esfera política do que à esfera econômica. Esse trabalho concentrou sua atenção a uma única instituição na abordagem de *path dependence* e trouxe importantes contribuições para a arena da Previdência Social. De maneira adicional, a proposta dessa tese lança luz ao latente processo isomórfico na criação de políticas e de instituições de previdência pública, assim como fissuras e discricionariedades na vida dessas instituições, que ocorre de forma mais ostensiva nos últimos anos.

Souza L. (2016) concentrou seu estudo nos programas de transferência de renda (Bem-Estar Social) com condicionalidades e nas estratégias antipobreza implementados no Brasil, México e Peru e encontrou similaridades, evidências de aprendizagem e de um processo de *path dependence* e isomorfismo. Esse trabalho analisou o processo de *path dependence* numa perspectiva ampla e comparada, na qual a delimitação dos objetos de análise se restringiu a dados numéricos e secundários de gastos públicos entre nações. A propositura dessa tese de doutorado, de maneira acessória, mostra-se mais enriquecedora com o aprofundamento dos motivos e razões que fundamentaram mecanismos de mudança institucional e as discricionariedades do processo em cada nação, fruto de conjunturas políticas, econômicas e sociais locais.

Medeiros-Pimentel (2008) analisou o processo de difusão da política de mudança da previdência na América Latina e discutiu os resultados a partir do diagnóstico de categorias do isomorfismo institucional relacionadas aos três mecanismos de mudança isomórfica institucional. De outro lado, de forma suplementar, o planejamento dessa tese de doutorado pode ampliar o escopo da análise para a influência das pressões ambientais nos mecanismos de mudança isomórfica e para maior crítica do processo, com o desvelamento das escolhas discricionárias da adoção da política de mudança da previdência na América Latina, fruto das peculiaridades dos países periféricos.

Silva e Santos (2020) tentaram apresentar uma possível explicação para parte dos *déficits* previdenciários dos RPPS estaduais brasileiros, verificando a existência de práticas de isomorfismo entre as leis dos estados brasileiros e do Distrito Federal. Os resultados apontaram

evidências de práticas de isomorfismo na maioria dos estados brasileiros, destacando também que as dificuldades semelhantes têm origens nesse processo isomórfico. Em adição ao trabalho de Silva e Santos (2020), essa tese lança atenção para os motivos e razões que possivelmente predominaram na elaboração dos documentos analisados, o que aprofunda o debate sobre a ação moldada por pressões ambientais nas instituições, bem como pelas expectativas normativas e culturais, que são tendências de trajetórias e institucionalismo nas escolhas, que também pode ser subsidiada pelo uso da abordagem analítica de *path dependence*.

Como exposto, assume-se na forma de tese ou argumento principal a ser defendido que: a despeito da existência de isomorfismo institucional e de caminhos de trajetórias semelhantes conforme perspectiva de DiMaggio e Powell (1983), no âmbito dos RPPS, alguns regimes próprios se diferenciam da maioria, por intermédio de escolhas discricionárias. Esse argumento é de extrema relevância, visto que traduz a heterogeneidade de estruturas e intensidades de equilíbrios ou desequilíbrios financeiro e atuarial dos RPPS.

A originalidade desta tese está em observar e pesquisar que os RPPS são elementos de institucionalização de uma política pública com propósitos específicos, dependentes de uma trajetória e sujeitos a fatores institucionais. Apesar disso, esses sistemas previdenciários não são exatamente iguais e possuem peculiaridades oriundas de escolhas discricionárias dos atores que os compõem, as quais fazem alguns RPPS diferenciarem-se dos demais e alcançarem caminhos ou resultados distintos.

A proposta deste estudo irá adicionar à literatura acadêmica sobre os RPPS o entendimento de seu processo isomórfico e a trajetória traçada para esses regimes, exibindo-a a partir das Emendas Constitucionais nº 20, de 1998, e nº 41, de 2003, tendo-as como direcionadoras do momento crítico da abordagem analítica do *path dependence*.

No âmbito da proposição de políticas públicas no campo da previdência social, este estudo permitirá observar e analisar os elementos norteadores das sequências autoreforçantes, ligados principalmente ao imperativo da austeridade e do ajuste fiscal, que a partir dos anos de 1990 se constituíram como pontos nodais para o início de uma significativa mudança no campo organizacional dos RPPS.

No campo do saber da Administração Pública e social, a relevância deste trabalho se dá com a emergência da problemática previdenciária visualizada no país, podendo ele ser um incremento marginal na discussão sobre os regimes próprios, em termos de estrutura, gestão, funcionamento e adequação às perspectivas futuras de política de Estado.

De forma mais específica, a Teoria do isomorfismo institucional no contexto dos RPPS aqui considerados, aplicada ao longo de dois períodos distintos, o de criação e o de reestruturação desses regimes, subsidiará a análise do ajustamento isomórfico do rol de benefícios oferecidos aos assistidos frente à adequação desses RPPS à realidade financeira desses sistemas previdenciários, considerando as transmutações demográficas, políticas, econômicas e sociais.

Desse modo, essa análise ajudará os formuladores de políticas públicas na advertência e reflexão acerca do *trade off* entre gastos em políticas públicas municipais direcionadas a todos cidadãos ou maiores aportes financeiros nos RPPS para cumprimento das obrigações previdenciárias, situação que se descortina em municípios mineiros diante das dificuldades de subfinanciamento desses regimes.

Aditivamente, será contemplada a análise das alterações na estrutura de gestão e funcionamento dos RPPS, desde a inserção dos conselhos administrativo e fiscal como instâncias primárias na constituição dessas estruturas previdenciárias a, posteriormente, a introdução da unidade gestora única, do conselho municipal de previdência e do comitê de investimentos.

A inserção do comitê de investimento como instância de assessoramento na política de investimento dos recursos previdenciários dos RPPS será um importante elemento de análise, visto que esses regimes se tornaram mais complexos e têm de lidar com decisões ligadas ao mercado financeiro, investimento sob incertezas, segmento de renda fixa e variável. O conhecimento para lidar com essa complexidade tornou-se fundamental para os RPPS no alcance da meta atuarial, e nesse ponto reside uma discricionariedade que pode ser um ponto de inflexão para condições de financiamento na vivência desses regimes.

Esta pesquisa também direcionará a atenção e preocupação para os RPPS situados em cidades de pequeno porte ou baixa densidade demográfica, que ficam mais expostos à falta de recursos financeiros para execução da atividade fim e reféns da falta de qualificação profissional dos servidores.

Esta tese está dividida em cinco capítulos, incluindo esta introdução. O segundo apresenta e discute teorias e abordagens que se integram com os objetivos geral e específicos deste trabalho, a saber, a Teoria Institucional sob a ótica do Isomorfismo e a abordagem analítica do *path dependence*. Também apresenta e discute a abordagem do *Welfare State* e a Seguridade Social no mundo e no Brasil, define e apresenta os RPPS, fazendo um contraste

deles com os *American Plans* dos Estados Unidos, com intuito de propor reflexões a partir das similaridades e diferenças no enfrentamento de adversidades.

Em seguida, o terceiro capítulo apresenta os métodos de pesquisa e as técnicas a serem empregados neste trabalho, para o alcance dos objetivos específicos, quais sejam: abordagem analítica do *Path Dependence*, Análise de Conteúdo e Análise de *Cluster*.

O quarto capítulo apresenta a parte empírica da tese, com uso da abordagem analítica *path dependence*. Também apresenta os condicionantes do *path dependence*, análise compreendida entre os anos de 1990 até 2020, traz os resultados da Análise de Conteúdo dos documentos do processo de criação e reestruturação dos RPPS, discute-os, e por fim apresenta as discricionariedades dos RPPS mineiros, a despeito do isomorfismo institucional.

Por fim, são apresentadas as considerações finais, as referências bibliográficas e os anexos desta pesquisa.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO E BIBLIOGRÁFICO

Este capítulo apresenta e discute teorias e abordagens que se integram com os objetivos geral e específicos deste trabalho, a saber a Teoria Institucional sob a ótica do Isomorfismo e a abordagem analítica do *path dependence*.

### 2.1. 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.

Os autores supracitados afirmam que a burocratização e racionalização mudaram ao longo dos anos, e de maneira geral, a burocratização e outras formas de mudanças organizacionais culminaram em processos que tornaram as organizações mais similares, sem necessariamente as tornarem mais eficientes. Esse processo, por sua vez, é em grande parte afetado pelo Estado e pelas categorias profissionais, que se tornaram os grandes nacionalizadores da segunda metade do século XX.

Do conceito de isomorfismo institucional sociológico, derivou-se o importante conceito de “campo organizacional” definido por Dimaggio e Powell (1983), que o entendem como um conjunto de organizações que constituem uma área reconhecida da vida institucional. O campo organizacional é constituído de fornecedores-chave, consumidores de recursos e produtos, agências regulatórias e outras organizações que produzam serviços ou produtos similares.

Nos estágios iniciais de seus ciclos de vida, os campos organizacionais apresentam uma diversidade considerável em termos de abordagem e forma. No entanto, uma vez que um campo se torne bem estabelecido, há um impulso irremissível em direção à homogeneização das organizações (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

Os trabalhos de Coser, Kadushin e Powell (1982), Rothman (1980), Starr (1980), Tyack (1974) e Katz (1975) abordam um processo de mimetismo organizacional em um campo estabelecido que promove a homogeneização entre as organizações, ou seja, dada a incerteza no âmbito das organizações, elas tendem a observar outras organizações e reproduzir padrões, assemelhando-se ao longo do tempo, de forma que essas análises auxiliam a compreensão desse conceito.

Esses estudos observam que em cada um dos casos analisados há evidência da emergência e estruturação de um campo organizacional como resultado de atividades de um grupo diverso de organizações e a homogeneização dessas organizações e, da mesma forma, há homogeneização dos ingressantes uma vez que o campo esteja estabelecido. Entretanto, Dimaggio e Powell (1983) observam que o campo organizacional precisa ser definido com base em investigações empíricas e que eles existem somente na medida em que puderem ser definidos institucionalmente.

A partir disso, o processo de definição ou “estruturação” institucional consiste em quatro elementos a serem constatados, sendo eles: 1) aumento na amplitude da interação entre as organizações no campo; 2) surgimento de estruturas de dominação e padrões de coalizões interorganizacionais claramente definidos; 3) aumento na carga de informação com a qual as organizações devem lidar; e 4) desenvolvimento de uma conscientização mútua entre os participantes de um grupo organizações de que estão envolvidos em um negócio comum.

O próprio fato de estratégias serem normativamente sancionadas pelas organizações de um mesmo campo aumenta a probabilidade de sua adoção e conseqüentemente proporciona a homogeneização organizacional ou um isomorfismo.

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).

A partir da compreensão da coerção como mecanismo de mudança isomórfica institucional, Pfeffer e Salancik (1978) constataram que as organizações, em face de interdependências não administráveis, procuram utilizar o poder mais forte do sistema social mais amplo e do governo para eliminar dificuldades ou para conseguir o que necessitam.

Nessa mesma direção, Meyer e Rowan (1977) demonstram que à medida que os Estados e outras organizações racionalizadas expandem seus domínios a outras arenas da vida social, as estruturas organizacionais refletem cada vez mais regras institucionalizadas e legitimadas pelo Estado e dentro do Estado.

Para Sedlack (1981), a imposição direta de procedimentos operacionais padronizados e de regras estruturais legitimadas também ocorrem fora da área governamental. Conglomerados de corporações aumentam o tamanho e escopo e, nesse sentido, é comum que as subsidiárias se sujeitem a mecanismos de referência padronizados.

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).

Para Dimaggio e Powell (1983), boa parte da homogeneidade nas estruturas organizacionais deriva do fato de que as novas organizações tomam como modelo organizações mais antigas, que já existiam na sociedade, e os administradores procuram ativamente modelos nos quais se basear. As organizações tendem a tomar como modelo em seu campo outras organizações que elas percebem ser mais legítimas ou bem-sucedidas.

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 caminhem 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, tendo em vista 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.

Também será de suma importância neste trabalho a utilização dos três mecanismos de mudança isomórfica institucional definidos por Dimaggio e Powell (1983): isomorfismo

coercitivo, processo mimético e pressões normativas, que por sua vez orientarão a construção das categorias de análise de um dos métodos de pesquisa a ser utilizado neste estudo, a Análise de Conteúdo.

### **2.1.1. Isomorfismo Institucional e Administração Pública**

Uma definição de Administração Pública pode ser encontrada em Costin (2010) e ela inclui o conjunto de órgãos, funcionários e procedimentos utilizados pelos três poderes que integram o Estado, a fim de realizar suas funções econômicas e os papéis que a sociedade lhe atribuiu.

Segundo Bresser-Pereira (1996), há três formas de administrar o Estado: a administração pública patrimonialista, a administração pública burocrática e a administração pública gerencial, que por sua vez é também chamada pós-burocrática.

A administração pública patrimonialista era o modelo baseado nas monarquias absolutas, em que o patrimônio do rei se confundia com o patrimônio público e o Estado era considerado propriedade do rei (BRESSER-PEREIRA, 1996; COSTIN, 2010).

A administração pública burocrática, baseada nos princípios de administração do exército prussiano, foi implantada nos principais países europeus no final do século passado, e no Brasil, em 1936, com a reforma administrativa promovida por Maurício Nabuco e Luís Simões Lopes. Tratava-se da administração burocrática associada ao tipo ideal de dominação racional-legal de Max Weber com as seguintes características: formalismo, impessoalidade, hierarquização e rígido controle dos meios, ou seja, busca pela previsibilidade e monitoramento constante dos meios, especialmente dos procedimentos adotados pelos membros da administração no cotidiano de suas atividades (BRESSER-PEREIRA, 1996; COSTIN, 2010).

As características da Administração Pública gerencial são assinaladas por Costin (2010) e são elas: sistemas de gestão e controle centrados em resultados e não mais em procedimentos; maior autonomia do administrador público; estruturas de poder menos centralizadas e hierárquicas; contratualização de resultados a serem alcançados; incentivos ao desempenho superior; criação de novas figuras institucionais para o alcance de serviços que não configuram atividades exclusivas de Estado, como Parcerias Público-Privadas (PPP), Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

Os pontos positivos desse último modelo de gestão vão ao encontro das necessidades da sociedade moderna, tal como a melhoria da eficiência do setor público, especialmente no campo econômico-financeiro, devido ao uso de alguns métodos gerencialistas e uma maior clareza em

relação à organização do aparelho do Estado (ARAÚJO; PEREIRA, 2012; BLONSKI, *ET AL.*, 2017).

Como limites, o modelo de gestão acima descrito possui: centralização do processo decisório e desestímulo à elaboração de instituições políticas mais abertas à participação social; ênfase nas dimensões estruturais em vez de nas dimensões sociais e políticas da gestão; e ausência de uma proposta nova para a organização do Estado (PAULA, 2005).

A Administração Pública Societal surgiu como uma nova forma de administração e, segundo Paula (2005), conecta-se à tradição mobilizatória brasileira que alcançou seu auge na década de 1960, quando a sociedade se organizou pelas reformas no Brasil. Naquela época, formaram-se grupos centrados na reivindicação da cidadania e no fortalecimento da sociedade civil na condução da vida política do país, com o propósito de implementação de um projeto político que ampliasse a participação dos atores sociais na definição de uma agenda política, criando instrumentos para maior controle social sobre as ações do governo e desmonopolizando a formulação e a implementação das ações públicas.

Paula (2005) e Silva, Pereira e Alcantara (2012) destacam pontos positivos desse modelo de administração, dentre eles o fato de que procura elaborar um projeto de desenvolvimento que atenda os interesses nacionais e de que está construindo instituições políticas e políticas públicas mais abertas à participação social, voltadas para as necessidades dos cidadãos.

Como pontos limites, são destacadas a não elaboração, de forma mais sistemática, de alternativas de gestão coerentes com seu projeto político e a ausência de uma estratégia que articule as dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica da gestão pública (PAULA, 2005)

Sobre os modelos de gestão ou formas de administrar a Administração Pública que garantam a modernização do Estado, é primeiramente necessário, de acordo com Costin (2010), compreender as diferentes áreas e setores de atuação do Estado e estabelecer uma forma de organização das tarefas compatíveis com a natureza dessas funções, a fim de propiciar uma melhor aderência entre a estrutura organizacional e o modelo de gestão, além de entender o ambiente e os processos pelos quais ocorrem a sobrevivência das organizações em função de suas adaptações ou mudanças.

De acordo com Crubellate (2007), um dos grandes subsídios da Teoria Institucional para as pesquisas acadêmicas foi enfatizar a importância das variáveis ambientais, a legitimidade e

o isomorfismo como elementos que proporcionam a mudança e a sobrevivência das organizações, frente às novas demandas sociais e aos modelos de gestão.

Cada mecanismo por meio do qual ocorre a mudança isomórfica institucional é mais facilmente encontrado em um tipo específico de sociedade e, não obstante, da Administração Pública.

Na literatura internacional sobre isomorfismo institucional e Administração Pública, uma frente de trabalhos já foi desenvolvida e ainda continua sendo uma agenda de pesquisa promissora (CROUCHER; WOELERT, 2018). Novas mudanças podem alterar os modos tradicionais de gestão, controle e governança, incentivando uma adaptação em direção a modos mais informais de governança ou incentivos e concorrência do tipo de mercado (SILVA; PEREIRA; ALCANTARA, 2012).

Lodge e Wegrich (2005) observaram que pouca atenção havia sido dada aos mecanismos que podem facilitar a disseminação de novas formas de controle, e esses mecanismos se relacionam com aspectos coercitivos, miméticos ou profissionais, dentro da abordagem de isomorfismo institucional de DiMaggio e Powell (1983), e, dessa forma, utilizaram-se do Isomorfismo Institucional para entender melhor os mecanismos de mudança isomórfica no contexto da Administração Pública federal da Alemanha.

O desenvolvimento de trabalhos com o auxílio da Teoria do Isomorfismo Institucional do ponto de vista sociológico têm ajudado a entender por que os governos são altamente suscetíveis a pressões institucionais (FRUMKIN; GALASKIEWICZ, 2004).

De outro lado, de maneira mais detalhada, Li e Chung (2018) ressaltam a variação no processo isomórfico nos governos, e que esse fenômeno pode ser decomposto para melhor entendimento da semelhança ou do afastamento dos governos das formas mais modernas de administrar. Dessa forma, o processo pode ocorrer de forma distinta, a partir dos mecanismos de coerção e mimetismo, em governos com realidades endógenas e exógenas próprias.

Adicionalmente, Villadsen (2011) trata o isomorfismo político e o define como similaridade na política, por exemplo, na alocação de despesas, entre organizações públicas, na medida em que os gestores públicos estão mais bem posicionados para aprender com outros gestores públicos e atuam com similaridades. Existe então um isomorfismo na modelagem das receitas e despesas públicas, em função da profissionalização dos gestores públicos que transitam em diversas organizações públicas e replicam a aprendizagem onde se localizam.

Estendendo a abordagem da Teoria Institucional para além dos três mecanismos de mudança isomórfica institucional definidos por DiMaggio e Powell (1983), isomorfismo

coercitivo, processo mimético e normativo, (Ashworth, Boyne e Delbridge, 2009) fazem definição e distinção entre conformidade e convergência isomórfica nos anos entre 2001 e 2004 e nas características internas de 101 organizações públicas na Inglaterra.

O termo conformidade sugere que, com o tempo, as organizações se movem na direção que é consistente com as pressões isomórficas, por exemplo para um novo modelo de gestão de serviço público. Tal fato requer a identificação da direção do movimento necessário, pelas normas institucionais vigentes, e das características organizacionais do objetivo a ser alcançado. Já o termo convergência refere-se à extensão em que todas as organizações em um campo se assemelham mais estreitamente ao longo do tempo e isso pode acontecer com ou sem conformidade (ASHWORTH; BOYNE; DELBRIDGE, 2009).

Em outra decomposição da Teoria do Isomorfismo Institucional, Zietsma e Mcknight (2009) ressaltam que muitos trabalhos que se utilizaram dessa teoria concentraram-se na difusão de estruturas institucionais e das forças que apoiam o isomorfismo institucional. No entanto, nem todos os ambientes institucionais são altamente institucionalizados e nem todos os atores são igualmente limitados por arranjos institucionais, de forma que empreendedores institucionais podem surgir para questionar arranjos institucionais, resistindo estrategicamente a eles, interrompendo-os e desinstitucionalizando-os, a fim de reconstruí-los para atender aos desejos de diferentes atores, provocando deformação do processo isomórfico organizacional.

Zietsma e Mcknight (2009) propõem que o trabalho de criação ou mudança institucional pode ser um processo de cocriação colaborativa e/ou convergência competitiva, envolvendo experimentação realizada por diversos atores. Nesse processo colaborativo de cocriação e convergência competitiva, a interrupção, a criação e a manutenção institucional podem ocorrer simultaneamente, à medida que os atores tentam desacreditar modelos institucionais anteriores, criando e promovendo seus próprios e desenvolvendo os meios para difundir e manter seus modelos preferidos ao mesmo tempo. Tal pesquisa atenta para a percepção de que os campos organizacionais podem-se demonstrar fortemente perturbados, o que por sua vez exige exame mais detalhado para sua explicação com a utilização da Teoria Institucional.

Nos cenários de pesquisas nacionais, o trabalho de Bezerra e Fernandes (2013) analisou o processo de mudança institucional nas burocracias públicas estaduais, levado por um movimento de modernização gerencialista da estrutura administrativa na segunda metade dos anos de 1990, a partir dos discursos com enfoque na satisfação dos usuários, na qualidade dos serviços e na promoção da consulta e transparência dos atos e fatos da Administração Pública. Os autores identificaram os três mecanismos por meio dos quais ocorre a mudança isomórfica

institucional: coercitivo, mimético e normativo. Esses mecanismos foram encontrados na análise, com forte ênfase ao mecanismo coercitivo, diante da existência de grande arcabouço normativo relacionado ao objeto de pesquisa.

O trabalho de Crantschaninov, Medeiros e Alves (2018) discutiu a adoção de instrumentos de administração da *performance* no setor público, materializados em leis, normas, contratos e acordos. Observou-se que, no caso do município paulista, a adoção dos contratos de gestão levou-o a um isomorfismo mimético, devido à influência de consultorias externas e ao peso do caso do Choque de Gestão realizado em Minas Gerais, que foi replicado pelo município como *benchmark*, em razão da sensação de incerteza gerencial vivida pelo ente municipal.

Em relação à análise de uma agenda de política pública, tem-se o trabalho de Medeiros-Pimentel (2008), que pesquisou o processo de difusão da política de mudança da previdência na América Latina, utilizando-se da Teoria Institucional Sociológica. Ficou evidenciada a mudança de um sistema de repartição (*pay-as-you-go*<sup>10</sup>) de caráter solidário para um sistema privado de capitalização composto por contas individuais. Foi constatado então um isomorfismo mimético nesses países, tendo como grandes impulsionadoras as orientações dos bancos de fomento mundiais, as quais, na perspectiva dos autores supracitados, poderiam ser realizadas de forma mais construtiva do que fortemente mimética.

Em todos os trabalhos supracitados, seguindo a lógica do trabalho de Dimaggio e Powell (1983), a definição do campo organizacional, com a definição dos atores participantes e sua dinâmica, configurou-se como de suma importância para entender a homogeneização das formas organizacionais dentro da estrutura desse campo.

### **2.1.2. Campo organizacional dos RPPS**

Por campo organizacional, pode-se entender aquelas organizações que, em conjunto, constituem uma área reconhecida da vida institucional: fornecedores-chave, consumidores de recursos e produtos, agências regulatórias e outras organizações que produzam serviços e produtos similares. O campo organizacional direciona atenção para a totalidade de atores relevantes (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

---

<sup>10</sup> Neste sistema de repartição, as contribuições pagas pelos segurados em cada período formam um fundo que se destina ao custeio dos benefícios a serem pagos no período (SANDRONI, 1996).

Não obstante, existe uma multiplicidade de abordagens sobre campo organizacional, além da proposta de Dimaggio e Powell (1983), que enfatiza o campo com a totalidade dos atores envolvidos.

A abordagem de Scott e Meyer (1983) destaca o campo como arena funcionalmente específica; Hoffman (1999) e Zietsma e Winn (2005) ressaltam o campo como centro de diálogo e discussão; Vieira e Carvalho (2003) apresentam o conceito como arena de poder e conflito; Fligstein (1991), Swedberg (2004) e Jepperson (1991) sublinham o campo como esfera institucional de interesses em disputa, e Powell *et al.* (2005) evidenciam o campo como rede estruturada de relacionamentos (MACHADO-DA-SILVA, 2006).

As diferentes percepções da perspectiva teórica do campo organizacional sugerem uma inclinação teórica ou particularidades analíticas. Contudo, a perspectiva proposta por Dimaggio e Powell (1983) oferece uma boa contribuição para visualização dos atores e interdependência das instituições.

Isto posto, torna-se necessário conhecer de que forma os atores sociais e institucionais estão inseridos nesse campo organizacional, além de caracterizar a articulação deles, a fim de uma visualização sistêmica de sua interação.

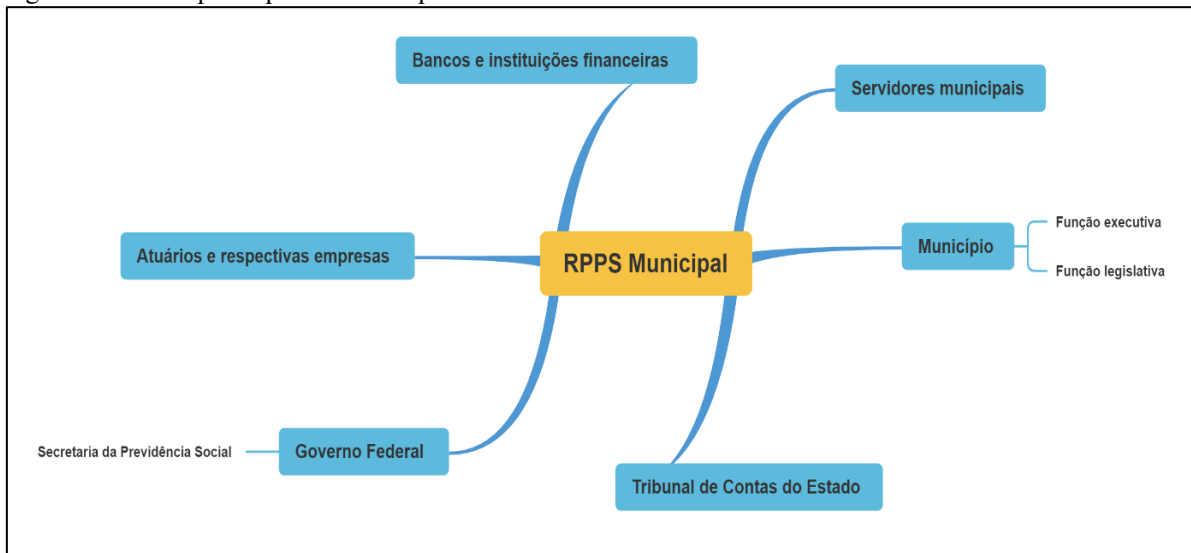
Os atores que participam do campo ou rede estruturada dos RPPS, conforme apresentado na Figura 1, podem ser sumarizados da seguinte forma: servidores municipais, direção dos RPPS, instâncias de deliberação e participação social (conselhos e comitês), município, representado pela função executiva<sup>11</sup> e legislativa municipal<sup>12</sup>, Tribunal de Contas do Estado, Governo Federal, representado pela Secretaria de Previdência, bancos e instituições financeiras e profissionais atuários e respectivas empresas (NOGUEIRA, 2012; MORENO, 2019).

---

<sup>11</sup> O Estado é concebido como ordenação de várias funções atribuídas a órgãos diferenciados, segundo a previsão das normas constitucionais que o organizam juridicamente. As funções decorrentes do exercício do poder do Estado, que emana do povo, são as formas pelas quais a atividade do Estado se manifesta sobre as pessoas, com fidelidade às normas jurídicas que compõem o seu ordenamento jurídico, informado pelos princípios do Estado de Direito e da democracia. A função governamental, administrativa ou executiva compreende todas as manifestações concretas das diversas atividades desenvolvidas pelo Estado que visem à concretização dos interesses e negócios públicos correspondentes às necessidades coletivas prescritas no ordenamento jurídico vigente (DIAS, 2015).

<sup>12</sup> A função legislativa consiste então na edição de normas obrigatórias de caráter geral e abstrato, as quais compõem o ordenamento jurídico vigente, criando o Estado, assim, o direito positivo, com o objetivo de disciplinar as suas próprias atividades e as condutas das pessoas na vida em sociedade (DIAS, 2015).

Figura 1 – Atores participantes do campo ou rede estruturada dos RPPS.



Fonte: Resultados do trabalho.

Os servidores municipais podem ser citados como os principais interessados nos RPPS, incluindo os inativos e os pensionistas. Compõem a estrutura patrocinadora dos RPPS e procuram preservar seus direitos, possuindo participação no conselho gestor e poder de decisão por comporem os núcleos deliberativos. No entanto, constituem o elo mais frágil da relação nas instâncias de deliberação, fiscalização e participação (FÉLIX, 2009; GOUVEIA, 2017).

Os municípios, representados pela função executiva, também compõem a estrutura de patrocínio dos RPPS e são responsáveis, por força de lei, pelas garantias de prestação dos benefícios previdenciários devidos aos servidores vinculados ao RPPS. Participa do conselho gestor e tem responsabilidades quanto à legislação local e outras regulamentações de seu RPPS (NOGUEIRA, 2012; MORENO, 2019).

Os municípios possuem obrigatoriedade financeira em caso de insuficiência financeira e atuarial dos RPPS. De acordo com Gouveia (2017, p. 18):

[...] caso ocorram insuficiências financeiras no regime próprio a responsabilidade de aportes provém, observado os preceitos legais, do ente público que o instituiu, incorrendo também na priorização da manutenção dos benefícios previdenciários aquém da melhoria de outras políticas (saúde, educação, infraestrutura etc.) que visem o bem-estar da sociedade civil.

A direção do RPPS atua como gestora do sistema e é responsável pela concessão dos benefícios e demais tarefas relativas à gestão, além do acompanhamento financeiro e atuarial da aplicação dos recursos. Teoricamente, a direção dos RPPS também representa os interesses dos servidores, mas também é subordinada à função governamental local.

A escolha do diretor geral pode ocorrer de algumas formas: pela escolha discricionária do chefe da função governamental do ente federado, por meio de comissão, por escolha dos servidores, por lista tríplice encaminhada ao poder executivo, ou através de decisão do conselho de administração. Em resumo, a diretoria constitui-se como o agente que cuida dos interesses dos segurados, pensionistas e ente público.

Entretanto, Gouveia (2017) ressalta que os interesses da direção podem não ser os mesmos dos demais interessados, configurando um conflito de agência entre diretoria e segurados, pensionistas e ente público. Um exemplo desse aspecto, como corroboram os estudos de Lima e Aquino (2019) e Peixoto *et al.* (2019), é a possível dificuldade de cobrança de valores financeiros cujo repasse pelo ente federado esteja em atraso, a qual tem como causa o fato de o gestor da unidade ter sido indicado ao cargo pelo representante do poder executivo, o que por sua vez implica ato ilícito cabível de sanção nos termos da legislação sobre o tema.

A função legislativa, pode, como o ente federado, ser também um patrocinador da unidade gestora, visto que emprega contribuição patronal ao RPPS. De forma mais contundente, é responsável local pela fiscalização do RPPS e zela pelas aplicações de recursos do município, o que implica na votação acerca de reajustes de alíquotas e taxas da unidade gestora de regime próprio.

Já o Tribunal de Contas do Estado é a instituição responsável pela fiscalização dos RPPS. Aos Tribunais de Contas Estaduais compete controlar as contas dos governos estaduais, dos municípios e da função legislativa. Assim, os RPPS devem se sujeitar às inspeções e auditorias de natureza atuarial, contábil, financeira, orçamentária e patrimonial do Tribunal de Contas do Estado, na forma de auditoria externa (BENEDET, 2011).

O Governo Federal é o principal ente estatal com atribuição para legislar sobre questões previdenciárias e dispõe de um extenso rol de normas<sup>13</sup> e legislações que orientam o funcionamento e gestão dos RPPS. Por intermédio da Secretaria de Previdência Social, cabe a ele fiscalizar, apurar infrações e aplicar penalidade aos regimes próprios dos Estados,

---

13 Conjunto de princípios e regras constitucionais e infraconstitucionais que compõem ordenamento jurídico do Estado, de acordo com os princípios do Estado de Direito e da democracia.

Municípios e Distrito Federal. Entretanto, está distante dos problemas municipais e tem tomado decisões mais pautadas por medidas técnicas corretivas (BENEDET, 2011; MORENO, 2016).

Os bancos e instituições financeiras são responsáveis pela gestão dos recursos financeiros dos RPPS<sup>14</sup>, quando contratados pelos regimes, e possuem um grande interesse nas reservas financeiras acumuladas. São, portanto, “estimuladores” indiretos dessa acumulação e possuem extrema importância para os pequenos RPPS que não possuem mão-de-obra qualificada em instrumentos financeiros, mercado financeiro e gestão de riscos em investimentos (NOGUEIRA, 2012; MORENO, 2016).

Os profissionais atuários são responsáveis pela avaliação dos compromissos dos Planos de Benefícios das Entidades. Para cobertura de riscos assumidos pelo RPPS, faz um minucioso estudo de suas condições e responsabilidades, com a utilização de cálculo de probabilidades, combinado com estatística e matemática financeira para analisar uma grande massa de dados de segurados e definir não só o fluxo de caixa, no tempo, como também as alíquotas de contribuição que garantam o equilíbrio financeiro-atuarial dos regimes. Em regra, esses profissionais e suas respectivas empresas são contratados pelos RPPS e/ou pelos municípios (CONDE; ERNANDES, 2007).

Enfim, torna-se importante na constituição dessa pesquisa descrever a diversidade dos atores que participam do campo organizacional dos RPPS e que, por sua vez, participam da gestão e do controle interno e externo dessas organizações e atuam em conflitos e coalizões, tanto no âmbito governamental como no da sociedade civil.

## **2.2. *Welfare State* e RPPS: origens e expansão**

### **2.2.1. A Seguridade Social no mundo e no Brasil**

Este tópico tem como objetivo principal localizar os RPPS dentro de uma perspectiva mais ampla, isto é, no interior da abordagem do *Welfare State* e como elemento integrante da Seguridade Social. Adicionalmente, será realizado um contraste dos Regimes Próprios brasileiros com os *American Plans* dos Estados Unidos da América (EUA), com propósito de

---

<sup>14</sup> A exigência de terceirização da gestão financeira dos recursos arrecadados pelos RPPS não se constitui uma norma intrínseca na estruturação dos regimes próprios. No entanto, as disponibilidades de caixa dos RPPS dos entes federativos devem ser depositadas em instituições financeiras oficiais (são bancos oficiais o Banco do Brasil S.A., a Caixa Econômica Federal e qualquer outra instituição financeira que possua as mesmas características das anteriores e integre a Administração Pública, inclusive em âmbito estadual), ressalvados alguns casos previstos em lei (FONSECA, 2015).

descrever soluções que esses últimos têm buscado para mitigar adversidades. A justificativa para escolha dos *American Plans* para o intento é que eles guardam semelhanças com os RPPS, em termos de formatação dos planos de benefícios, estrutura e gestão dos recursos financeiros.

Ademais, para Kerstenetzky (2012), em termos de análise de *Welfare State*, e em relação às tipologias dominantes mais tradicionais e pesquisadas, invariavelmente, o modelo do Estado brasileiro tendeu a caminhar em sentido semelhante ao modelo do dos EUA, isso é, com movimento de retração do Estado de Bem-Estar Social, se opondo à Suécia ou à Dinamarca, por exemplo, que se caracterizam com maior participação do Estado.

De acordo com Kerstenetzky (2012), o termo *Welfare State* foi expresso pelo historiador e cientista político britânico Sir Alfred Zimmern nos anos 1930. Era um estudioso das relações internacionais e visava registrar terminologicamente a evolução do Estado britânico, em seu entender positiva, de um *power state* para um *welfare state*, sendo esse último caracterizado pelo predomínio da lei sobre o poder, da responsabilidade sobre a força.

Para Penrose (2014), o termo *Welfare State* foi popularizado por William Temple (1881-1944), arcebispo da cidade de Canterbury, um distrito do governo local de Kent na Inglaterra. O termo foi caracterizado como uma proteção social “do berço ao túmulo” por Winston Churchill. Essa caracterização foi acolhida no *Beveridge Report* – relatório do governo publicado em novembro de 1942, influente na criação do Estado de Bem-Estar no Reino Unido – em sua transmissão de reconstrução do pós-guerra de março de 1943.

Uma definição estendida de *Welfare State*, ou na tradução literal Estado de Bem-Estar, pode ser visualizada em Marshall (1967), a partir de sua obra traduzida com o nome de “Cidadania, classe social e *status*”. Estado de Bem-Estar é definido como uma proteção oferecida pelo governo na forma de padrões mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação e educação, assegurados a todos os cidadãos como um direito político, não de caridade.

Para Briggs (2006), o *Welfare State* é um Estado no qual se usa deliberadamente o poder organizado em um esforço para modificar o jogo das forças do mercado em no mínimo três direções: primeiro, garantindo aos indivíduos e às famílias uma renda mínima, independentemente do valor de mercado de seu trabalho ou de sua propriedade; segundo, reduzindo a exposição à insegurança, colocando indivíduos e famílias em condições de enfrentar certas contingências sociais que, de outro modo, levariam a crises desses sujeitos; e terceiro, assegurando que a todos os cidadãos, sem distinção de *status* ou classe, sejam oferecidos os mais altos padrões de um conjunto reconhecido de serviços sociais.

A definição de *Welfare State*, para Gomes (2006), pode ser compreendida como um conjunto de serviços e benefícios sociais de alcance universal, promovidos pelo Estado com a finalidade de garantir uma certa “harmonia” entre o avanço das forças de mercado e uma relativa estabilidade social, suprindo a sociedade de benefícios sociais que significam segurança aos indivíduos para manterem um mínimo de base material e nível de padrão de vida, de forma que possam enfrentar os efeitos indesejados de uma estrutura de produção capitalista.

No mesmo sentido, segundo Penrose (2014), o *Welfare State* é um coletivo de políticas sociais que visa fornecer serviços básicos, como saúde e educação, de acordo com a necessidade e, normalmente, mediante financiamento do Estado.

A definição de *Welfare State*, de acordo com Kerstenetzky (2012), está longe de ser um conceito simples. Para a autora, o conceito se apresenta como a intervenção do Estado que trata a desigualdade e as vulnerabilidades econômicas e sociais dos cidadãos como problemas da sociedade e não do indivíduo. Dessa forma, a pobreza, o desemprego, a incapacidade de trabalho em decorrência de doença ou velhice e outras questões similares não são mazelas de responsabilidade dos indivíduos (e de suas famílias), mas questões que devem ser tratadas na esfera do Estado. Essa perspectiva sobre *Welfare State* é a adotada neste trabalho.

Em relação às tipologias de *Welfare State*, dois modelos de Estado de Bem-Estar históricos compõem o quadro referencial para as pesquisas contemporâneas: o “modelo bismarckiano” e o “modelo beveridgeano”.

As políticas sociais implementadas na Alemanha pelo chanceler Otto Von Bismarck, principalmente durante os anos de 1880, são de alguma forma precursoras do Estado de Bem-Estar Social contemporâneo. Desse modelo de política social, duas características se destacam: seu caráter seletivo ou corporativista e propósito de pacificação social, e essas duas características trariam vantagens tanto para a classe operária quanto para a classe patronal (KERSTENETZKY, 2012; PIMENTA DE FARIA, 2018).

Os programas sociais bismarckianos eram seletivos ou corporativistas na medida em que seus únicos beneficiados eram os operários industriais, que eram considerados uma classe trabalhista importante para a Alemanha no século XIX. Os programas sociais se voltavam principalmente para a seguridade básica, os benefícios oferecidos eram fixos e uniformes, não dependente da renda dos beneficiários (KERSTENETZKY, 2012).

As reformas do *Welfare State*, introduzidas na Inglaterra pós-guerra por Sir William Beveridge, trouxeram os primeiros programas de seguro contra doença e de seguro desemprego, em 1911. Esses programas foram posteriormente ampliados, dando origem à Seguridade

Nacional, que incluía, entre outros, pensão por morte, por invalidez, aposentadoria e montepio para as viúvas. Esses acontecimentos deram origem ao “modelo beveridgeano” (MORAIS; MUSSI; ALVES, 2019).

O Plano Beveridgeano tinha como principal função compensar os indivíduos pela perda de salários e foi caracterizado como um modelo de seguro social contra a interrupção e a destruição da capacidade de auferir renda e de cobrir despesas extraordinárias com nascimento, casamento ou morte. O Plano fez do pleno emprego, do Serviço Nacional de Saúde e do abono de família os seus três pilares de sustentação (PENROSE, 2014; PIMENTA DE FARIA, 2018).

Embora o Plano Beveridgeano enfatizasse a proteção da renda, ele procurava implementar critérios de universalização dos benefícios e serviços, em detrimento da focalização, ressaltando que os membros individuais da comunidade, quer estivessem trabalhando ou não, deveriam poder contar com algum grau de atenção e proteção por parte do conjunto da comunidade, como num aspecto de solidariedade social (KERSTENETZKY, 2012).

Noutra abordagem para tentar classificar os tipos de *Welfare State*, Esping-Andersen (1991) parte da perspectiva de recursos de poder ou paradigma social-democrata para explicar as variações entre os Estados de Bem-Estar Social.

Para isso, Esping-Andersen (1991) utiliza como principais ferramentas para ampliar o escopo analítico as variáveis “desmercadorização” e “estratificação social”. Pelo termo “desmercadorização”, o autor entende a possibilidade de os indivíduos e famílias manterem um padrão de vida aceitável independente de sua participação no mercado, como, por exemplo, no papel de empregado. Já a “estratificação social” é utilizada pelo autor como um conceito para analisar e interpretar os grupos sociais numa estrutura de desigualdade e a partir de uma perspectiva institucionalista de estratificação. Por meio desse estudo, Esping-Andersen (1991) identifica três tipos de Estados de Bem-Estar.

O primeiro corresponde ao modelo de *Welfare State* promovido por reformistas conservadores como Otto von Bismack, que procurava consolidar as divisões entre os assalariados aplicando programas distintos para grupos diferentes em termos de classe e *status* e vincular as lealdades do indivíduo diretamente à monarquia ou à autoridade central do Estado.

O segundo sistema de estratificação no modelo de *Welfare State* surge como alternativa à assistência aos comprovadamente pobres e à seguridade social corporativista e é o sistema universalista, que promove solidariedade entre classes. Para a solidariedade entre classes, pressupõe-se uma estrutura de classe historicamente peculiar, onde a maioria da população seja

constituída de pessoas humildes, para quem o benefício modesto, embora igualitário, possa ser considerado adequado (ESPING-ANDERSEN, 1991).

O terceiro sistema busca uma síntese entre universalismo e adequação fora do mercado. Esse caminho foi tomado nos países em que o Estado incorpora as novas classes médias num segundo e luxuoso esquema de previdência relacionada com os ganhos – que podem estender-se a todos –, além da previdência mínima e igualitária; segundo o autor, exemplos notáveis são a Suécia e a Noruega (ESPING-ANDERSEN, 1991).

A partir do grau de desmercadorização do *Welfare State*, são caracterizadas formas diferentes de relação entre Estado, mercado e família. Dessa forma, o autor propõe três regimes: *Welfare State* liberal, *Welfare State* conservador-corporativo e *Welfare State* social-democrata, dispostos no Quadro 1.

Quadro 1 – Modelos de relação entre Estado e família de Esping-Andersen (1991).

Regimes de <i>Welfare State</i>	Características
Liberal	Os programas sociais são limitados a garantir apenas o mínimo, e, por outro lado, o Estado liberal encoraja o mercado, concedendo subsídios às previdências privadas e aos serviços particulares de educação e saúde. O grau de desmercadorização deste modelo é pequeno. Os exemplos arquetípos são Estados Unidos, Canadá e Austrália.
Conservador-corporativo	Nesses regimes conservadores e fortemente corporativistas, a obsessão liberal com a mercadorização e a eficiência do mercado nunca foi marcante, por isso, a concessão de direitos sociais não chegou a ser uma questão seriamente controvertida. O grau de desmercadorização é baixo. Agrupa nações como Áustria, França, Alemanha e Itália.
Social-democrata	Compõe-se de nações onde os princípios de universalismo e desmercadorização dos direitos sociais estenderam-se também às novas classes médias. O grau de desmercadorização é alto. Pode-se chamar de regime socialdemocrata, pois, nas nações onde o regime existe (tais como Suécia, Noruega e Dinamarca), a socialdemocracia foi claramente a força marcante por trás da reforma social.

Fonte: Adaptado de Esping-Andersen (1991).

Embora Esping-Andersen (1991) faça as categorizações dos *Welfare States*, ele reconhece que não existe um único caso puro, ocorrendo um hibridismo de modelos em diversas sociedades e em diferentes momentos políticos, econômicos e sociais e ligados às políticas de Seguridade Social.

A Seguridade Social, em muitas partes do mundo, ocupa lugar da maior importância no rol dos direitos que o Estado tem de assegurar ao cidadão, pois é por meio dela que as pessoas têm a garantia de uma vida com mais tranquilidade. Para tanto, é necessário que o Sistema de Seguridade Social seja eficiente para atender todos os segurados de modo isonômico, ao mesmo tempo que se atentam às diferenças das necessidades dos assistidos (MORAIS; MUSSI; ALVES, 2019).

Vários regimes ou Sistemas de Seguridade no mundo adotam a condição humana como princípio fundamental, e discorrer-se-á brevemente sobre o funcionamento e os dilemas desse sistema na Europa Ocidental, Leste Europeu, Europa, Eurásia da Europa, Oceania e América do Norte.

A Europa, pode-se dizer, é o berço da proteção social no mundo, e essa proteção é fruto da Segunda Guerra Mundial. É justamente esse modelo de proteção social estabelecido na Europa que está em rota de colisão com o novo cenário social, tendo em vista que esse sistema se depara com as mudanças sociais e demográficas (REAFFRAY, 2019).

A Europa Ocidental é composta por alguns dos Estados que possuem o maior desenvolvimento econômico e social do continente europeu. Alguns desses Estados são integrantes do grupo dos sete Estados (G7), com as economias mais desenvolvidas do mundo. Todos esses Estados possuem sistemas de proteção social maduros e abrangentes e os grandes desafios enfrentados por tais sistemas são a limitação da cobertura e a sustentabilidade do financiamento (REAFFRAY, 2019).

O desafio da Seguridade Social na Europa Ocidental é o de que recentes reformas implantadas nos sistemas de proteção social fazem com que novas gerações acabem por contribuir mais para o sistema do que as gerações anteriores, ao mesmo tempo que no futuro terão benefícios com valores menores do que aqueles percebidos por gerações atuais (BOSCHETTI, 2012; REAFFRAY, 2019).

O Leste Europeu é uma das regiões do planeta que passou por uma drástica mudança de orientação política, com elevada repercussão nas estruturas sociais e econômicas. Tal fato deve-se à transição de um regime de economia de planejamento para um regime de economia de mercado, após a Queda do Muro de Berlim e resultante desintegração da antiga Federação Soviética.

No período do regime de economia de planejamento, a cobertura nos sistemas previdenciários no centro e Leste Europeu havia se tornado quase universal, eram organizados como sistemas públicos de um pilar, não separados do orçamento estatal ou de outros ramos da previdência social, dando assim, margem a diferentes formas de subsídios cruzados. Como características desse modelo, destacavam-se as baixas idades de aposentadoria e a crescente expectativa de vida dos cidadãos no Leste Europeu, que era maior do que na Europa Ocidental (FOX, 1995; ALMEIDA, 2019).

Já com a transição para o regime de economia de mercado, o sistema de Seguridade Social do Leste Europeu se defrontou com imensa transformação econômica, que afetou de

diversas formas o sistema de repartição simples. Como resultante, destacou-se o aumento dos gastos previdenciários, decorrente da mudança necessária no modo das transferências – de indiretas para diretas –, a fim de conter a erosão do valor real do benefício previdenciário, devido à inflação induzida por ajustes e à drástica redução dos subsídios para bens e serviços básicos.

Já no Sudoeste da Europa, em Portugal, a Constituição Portuguesa concebe a Seguridade Social como um direito fundamental, que obriga o Estado a organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado. Entretanto, na realidade portuguesa, pode-se assinalar a existência de duas perspectivas interdependentes, que embora geridas em conjunto por razões de ordem prática e de índole conjuntural, de acordo com Lopes (2010) e Almeida Júnior. (2019), convém manter distintas, pois tem objetivos diferentes e utilizam técnicas específicas muito diferenciadas entre si: o Sistema de Ação Social e o Sistema de Segurança Social.

O Sistema de Ação Social em Portugal se preocupa com o problema da incapacidade ou indisponibilidade das famílias ou da falta de estruturas familiares para assegurarem os apoios que carecem as crianças, os jovens, os deficientes e os idosos. Já o Sistema de Segurança Social se ocupa com os acontecimentos danosos exteriores às pessoas (doença, desemprego, incapacidade laboral, morte etc.) que as afetam na sua estabilidade econômica e social (LOPES, 2010).

Com semelhanças relacionadas à de Portugal, a proteção social na Itália dispõe de mecanismos de segurança social para os seguintes aspectos: velhice, invalidez, sobrevivência, doença, desemprego, pré-reforma, família, maternidade e direitos de paternidade equivalentes, bem como prestações relativas a acidentes de trabalho e doenças profissionais.

Todos os trabalhadores que exercem sua atividade remunerada na Itália são obrigatoriamente abrangidos pela segurança social, os funcionários públicos são registrados em uma autarquia italiana e algumas categorias de trabalhadores se beneficiam de regimes ou fundos de pensões próprios, os quais recebem quotizações e pagam prestações (ALMEIDA JÚNIOR, 2019).

Dentre os dilemas que cercam os sistemas de Seguridade Social existentes em Portugal e na Itália, destacam-se os problemas de demografia como aumento da expectativa de vida dos cidadãos e baixa taxa de natalidade, o que por sua vez impacta negativa e financeiramente nesses sistemas (SILVA, M., 2016; LUDOVICO, 2016; VALDUGA; CALMON; SANTOS, 2017).

A Rússia, que faz fronteira com países europeus e asiáticos, possui uma grande rede de proteção social em face das contingências humanas visualizadas pelo governo, e várias são as situações que recebem cobertura previdenciária ou assistenciais, tais como desemprego, nascimento ou adoção de um segundo filho, deficiência, existência de muitos filhos, maternidade, morte e doença; não obstante, a legislação referente ao sistema de saúde também é bastante abrangente. Contudo, o valor dos benefícios pagos nem sempre é suficiente para a manutenção de um patamar básico de subsistência (MINHARRO, 2019).

No que tange ao funcionalismo público, a exemplo do que vem ocorrendo na maior parte do mundo ocidental, o país apresenta uma política de elevação da idade de aposentadoria, em função do aumento da expectativa de vida dos assistidos. A princípio, o sistema de previdência era completamente de repartição, em 2002 passou a ser de capitalização, e já em 2012, transformou-se num sistema misto, pois o sistema de capitalização mostrou-se ineficiente e ineficaz em razão do alto custo fiscal e administrativo (MINHARRO, 2019).

Na atualidade, a proteção social na Rússia defronta-se com a questão econômica, que se vem sobrepondo à questão social. Como resultado dessa inversão, assiste-se uma migração total dos planos de previdência para o sistema de capitalização, segundo o qual cada trabalhador que aderir a esse sistema terá uma conta vinculada a seu nome, e essa reserva individual será usada para o pagamento de sua própria aposentadoria.

O sistema de segurança social na Austrália se configura como um dos melhores do mundo, de tal modo que as pessoas tem pleno acesso à saúde, à assistência social e à previdência social. É, pois, um sistema de segurança social que satisfaz as necessidades vitais mínimas, fornece capacidade para que as pessoas aumentem sua renda, mormente a aposentadoria, e distribui os riscos entre os setores público e privado de modo fiscalmente responsável, até porque a Austrália é detentora de um dos maiores ativos de fundo de pensão do mundo (TEIXEIRA, 2019).

Trata-se, pois, de um regime financeiro de capitalização interessante e sustentável, o qual é visto como modelo exemplar no contexto internacional, reconhecido tanto pela Organização das Nações Unidas (ONU) e pelo Banco Mundial, quanto por organizações e sociedade, pois prestam serviços públicos, no contexto da Seguridade Social, de qualidade e eficiência aos seus cidadãos, com empregabilidade, renda *per capita*, Produto Interno Bruto e Índice de Desenvolvimento Humano relevantes (ISHII, 2017; TEIXEIRA, 2019).

O sistema previdenciário dos Estados Unidos pode ser considerado um sistema rígido quando comparado aos sistemas mais expansivos, como na Austrália, no que se refere ao tempo

de contribuição, ao modelo contributivo e ao prazo de resgate do valor contributivo acumulado, tendo em vista que no país existe uma forte presença da previdência privada de capitalização.

De maneira geral, o sistema norte-americano se divide em dois planos: o público de previdência, conhecido como *Social Security*, e o modelo privado, conhecido como Plano 401K, nome cuja origem advém do código fiscal americano no qual o plano está inserido (BORSIO, 2019).

No modelo privado, as empresas e trabalhadores contribuem em conjunto para constituir uma reserva financeira, e em vez de a empresa descontar o valor usual para o fisco americano, faz-se uma aplicação do montante em um fundo 401K em benefício do trabalhador, numa poupança individualizada. Esse fundo varia de acordo com o perfil de risco do investidor; em regra, começa com um perfil mais arriscado, numa perspectiva de auferir maior retorno do investimento no início da vida laboral do investidor, a fim de se tornar mais conservador com o passar do tempo e com a proximidade da aposentadoria. Nesse modelo, o valor acumulado é administrado por um gestor especializado contratado, mas os trabalhadores têm a opção de administrarem os ativos de seus investimentos (GLYNN, 2018; BORSIO, 2019).

No modelo público *Social Security*, há a solidariedade e pacto entre as gerações, visto que os ativos trabalham e contribuem para os inativos atuais receberem e o sistema contributivo funciona em face do acúmulo de créditos que o trabalhador consegue ao longo da vida laboral, recebendo um crédito a cada trimestre trabalhado.

O problema que o sistema previdenciário dos Estados Unidos enfrenta na atualidade ocorre pela grande expansão da demografia a cada ano, em conjunto a menor taxa de natalidade e maiores expectativas de vida e de sobrevivência, desequilíbrio entre o número de homens e mulheres no país, além de um número razoável de pessoas com idade entre vinte e cinquenta anos contribuindo para uma população acima dos 50 anos de idade, as quais estão prestes a obter o benefício da aposentadoria. Esse cenário deve se agravar em 2045, ano em que os que hoje contribuem alcançarão o direito ao recebimento da aposentadoria, cujo valor será adicionado ao utilizado para manutenção dos que em breve se aposentarão, ao mesmo tempo em que a base contributiva torna-se cada vez menor (BORSIO, 2019).

Os Regimes Próprios de Previdência Social no Brasil guardam algumas semelhanças com os planos de pensão dos EUA (nos estados e municípios locais). A literatura internacional sobre os planos de pensão de caráter público ou privado é ampla se comparada com a literatura nacional, na medida em que são discutidos pontos nevrálgicos na gestão desses regimes, como por exemplo conflito de interesses e gestão financeira arrojada dos recursos financeiros dos

planos de pensão, além de possíveis soluções, de maneira mais estratégica, para o problema de subfinanciamento desses regimes.

Os planos de previdência nos EUA, administrados por entidades gestoras escolhidas pelos *stakeholders*, são encarados como instituições financeiras com a obrigação legal de fornecer renda de aposentadoria aos participantes e são vistos como um adendo dos empregadores para atrair, reter e motivar os funcionários. Dado o ambiente de baixa remuneração dos salários do setor público em relação ao setor privado nos EUA, muitos empregadores públicos oferecem generosos benefícios de pensão para atrair o funcionário (PESANDO; CLARKE, 1983; CHEN, *ET AL.*, 2013).

Uma parte dos planos públicos de pensão americanos adota o regime de capitalização, o que possibilita a constituição de reservas ao longo de determinado período, as quais, posteriormente, serão empregadas para pagamento dos benefícios. Diferem um pouco dessa perspectiva alguns outros planos de pensão que possuem como característica a perspectiva de *pay-as-you-go*, em que as contribuições pagas pelos segurados em cada período formam um fundo que se destina ao custeio dos benefícios a serem pagos no período (BODIE; PAPKE, 1992).

O formato dos planos de pensão americanos se subdivide em dois grandes blocos: Contribuição Definida (CD) e Benefício Definido (BD). O plano de CD é a modalidade em que o valor do benefício complementar é estabelecido apenas no momento da sua concessão, com base no saldo acumulado resultante das contribuições vertidas ao plano e da rentabilidade das aplicações durante a fase contributiva. Já o BD é a modalidade de plano em que o participante se aposenta com um benefício pré-determinado (WARSHAWSKY; MARCHAND, 2016),

De acordo com Chen *et al.* (2013), em um plano CD, que contempla grande parte dos planos de benefícios nos EUA atualmente, os funcionários arcam com o risco de investimento. Já nos planos BD, os quais concentram menor parte dos planos de benefícios americanos, os instituidores arcam com esse risco e tal fato cria uma grande obrigação financeira para os patrocinadores dos planos públicos, que arcam com todo o risco de investimento e devem fornecer a quantidade tratada de renda aos membros ou beneficiários, mesmo com possibilidade de menor quantidade de recursos disponíveis para pagamentos.

Nos EUA, de acordo com Munnell *et al.* (2008), os planos de benefícios do tipo BD trazem consigo uma grande preocupação, na medida em que esses benefícios de aposentadoria e pensão serão um grande problema conforme a geração dos *babies boomers* se aposentam e vivem vidas mais longas do que as gerações anteriores, e esse problema poderá ser ainda mais

grave nos sistemas previdenciários públicos de países periféricos no mundo, que ainda não adotam, ao menos em parte, planos de benefícios do tipo CD.

Os aspectos de gestão dos planos de previdência pública norte-americanos incluem estreitamento das políticas de benefícios, busca da capacidade de financiamento e políticas de investimento arrojadas. Entretanto, de forma geral, os planos públicos têm sido considerados ineficientes em termos de sua estrutura de custos, o que é evidenciado principalmente pelos custos de agência e, em muitos casos, com consequente subfinanciamento (ASTHANA, 1999; SCHNEIDER, 2005).

No contexto dos planos de pensão norte-americanos, Asthana (1999) sugere que os representantes dos entes locais (estadual ou municipal) podem manipular premissas atuariais, na busca de ganhos em prêmios financeiros, minimizando a visibilidade do subfinanciamento aos órgãos de execução e controle, que incluem sindicatos dos funcionários, Receita Federal, dentre outros. Para o autor supracitado, à medida que os planos se tornam mais subfinanciados, eles podem fazer suposições atuariais mais liberais (otimistas).

Os trabalhos precursores de Inman (1982) e Mitchell e Smith (1994) demonstraram uma forma mais severa de pressão política externa, materializada em investimentos economicamente direcionados. Nesse sentido, com o provimento de pressão política externa, os planos de pensão públicos efetuam investimentos específicos para ajudar o governo ou a economia local.

Na perspectiva de Marr, Nofsinger e Trimble (1995) esses investimentos, frutos de pressão política, podem criar resultados desastrosos do ponto de vista de financiamento dos planos de pensão, os quais consequentemente atingem os beneficiários. Em situação similar à encontrada no Brasil, estudos norte-americanos relatam que a condição fiscal do patrocinador (ente federativo) pode afetar o desempenho do plano de previdência pública (SIMONASSI; KOURY; MATOS, 2013)

Para Mitchell e Smith (1994), o subfinanciamento dos planos de pensão públicos, em demasiadas situações, tem relação com a procrastinação da contribuição de patrocinador ao plano, o que por sua vez também acontece no cenário brasileiro (GOUVEIA, 2017). Tal fato, na perspectiva de Schneider e Damanpour (2002), pode ser mitigado com a participação efetiva dos conselhos em busca de maior financiamento do plano de pensão, pois a presença deles na estrutura funcional dos planos tende a criar um nível mínimo de separação responsável entre o plano e seu patrocinador, embora essa separação seja suscetível à violação.

De outro lado, estudos sobre os planos públicos de pensão norte-americanos também demonstram que aqueles que experimentam maiores pressões fiscais, e consequentemente

condições de subfinanciamento, tendem a auferir maior retorno com os investimentos de seus ativos no mercado financeiro, dado que podem adotar posições menos conservadoras nesse mercado. Essa perspectiva sugere que um maior retorno do investimento, apesar do maior risco associado, pode ser usado como fonte de financiamento para compensar a redução das contribuições dos patrocinadores (SCHNEIDER; DAMANPOUR, 2001).

Em relação à estruturação dos conselhos nos planos de pensão, os sistemas de governança dos planos variam em função dos estatutos estaduais e municipais que os regem nos EUA. A maioria dos planos de pensão são administrados por conselhos curadores, e a composição e responsabilidades dos conselhos variam: os parlamentares podem ser eleitos pelos beneficiários do plano, nomeados por um dirigente local (prefeito) ou podem ser funcionários públicos eleitos localmente e que automaticamente podem ser reconduzidos ao cargo após término de mandato; a partir disso, os conselhos tendem a refletir fortemente a política local (HSIN; MITCHELL, 1997).

Para Munnell *et al.* (2008), embora os conselhos geralmente sejam cobrados a tomar decisões sobre investimentos, modalidades de benefícios e premissas atuariais, em alguns casos, as diretrizes estabelecidas por lei estadual ou portarias locais são mais impositivas do que a efetiva atuação dos conselhos na tomada desse tipo de decisões, o que por sua vez traz à tona novamente a pressão e influência externa nos planos.

Warshawsky e Marchand (2016) em seu trabalho asseveram que todos os planos de previdência pública necessitam de um conselho curador. Sem um, há pouca diferenciação entre o plano e seu patrocinador em busca da longevidade do primeiro.

De acordo com Schneider e Damanpour (2002), os planos de pensão norte-americanos que detêm conselhos tendem a ter uma maior relação de financiamento, indicando que os conselhos têm um importante papel fiduciário, principalmente quando a influência dele ocorre na participação e definição de premissas atuariais, como a taxa de rentabilidade ou retorno dos investimentos.

As políticas específicas de investimento dos planos variam dentro do território americano. Alguns planos de pensão tendem a se posicionar como investidores conservadores, com carteiras direcionadas para títulos públicos, enquanto outros possuem perfis arrojados para investimentos em ações e outros títulos de investimento mais arriscados (BASCH SCOTT, 1998; CHEN, *ET AL.*, 2013).

Os planos de previdência públicos americanos tendem a possuir um portfólio de investimento bem diversificado entre as classes de ativos. Esse resultado, na perspectiva de

Engebretson (1995) e Boyne (2002), é adequado, uma vez que a diversificação é o meio para se alcançar um maior retorno para um determinado nível de risco, e as leis federais americanas defendem essa diversificação.

Os sindicatos do funcionalismo público nos EUA são considerados relevantes atores que circundam os planos de pensão americanos e esses têm uma taxa de penetração elevada nessas instituições. Nesse sentido, os planos de previdência pública americanos refletem um ambiente relativamente sindicalizado de seus participantes (FIORITO; STEPINA, 1996).

Schneider e Damanpour (2001) alertam para a importância da disponibilização de informação dos planos de pensão aos interessados numa perspectiva de *accountability*, visto que foi encontrada nesse estudo uma relação positiva entre financiamento adequado dos planos de pensão e clareza e detalhamento dos relatórios anuais disponíveis para membros dos planos. Segundo os autores supracitados, quanto mais claros e detalhados os relatórios, melhor o desempenho no financiamento dos planos.

Enfim, a literatura sobre os planos públicos de pensão americanos é integrativa e os apresenta como instituições socioeconômicas de alta complexidade. São os meios de aposentadoria de milhões de funcionários públicos, e seu financiamento depende de patrocinadores, contribuintes, outras partes interessadas e de um processo orçamentário politizado.

O referencial teórico tratado nesse tópico será utilizado na identificação do movimento de retração do *Welfare State* no rol de benefícios oferecidos pelos RPPS. Já o contraste dos RPPS com os *American Plans* poderá ser utilizado como recurso de debate nesta pesquisa, dada soluções encontradas pelos planos públicos de pensão americanos na problemática do subfinanciamento, estrutura e gestão dos regimes de pensão.

### 2.2.2. Os Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS

O RPPS é o sistema de previdência brasileiro destinado aos servidores públicos civis e militares. É estabelecido no âmbito de cada ente federativo, devendo assegurar por lei, a todos os servidores titulares de cargo efetivo, pelo menos os benefícios de aposentadoria e pensão por morte previstos no art. 40 da Constituição Federal de 1988; está consubstanciado dentro da Seguridade Social, que possui como elementos integrantes e conectados a Assistência Social, a Saúde e a Previdência Social (LUIZETTI, 2014).

A Assistência Social é prestada a quem dela necessita e o requisito básico é a necessidade do assistido. Tem como objetivos: a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção e integração ao mercado de trabalho; a habitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção da integração à vida comunitária; a garantia de um salário-mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la promovida por sua família.

É regulamentada pela Lei Federal nº 8742/93, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), e pela Lei nº 12.435/2011, que lhe trouxe algumas alterações de demandas sociais (LAJÚS, 2009).

A política de Estado para o provimento da saúde no Brasil é operacionalizada pelo Sistema Único de Saúde -SUS, que pode ser entendido, em primeiro lugar, como uma política de Estado construída pelas forças sociais que lutaram pela democracia e se organizaram em movimentos sociais pela Reforma Sanitária Brasileira -RSB, desencadeando diversos processos no âmbito jurídico, político, institucional, organizativo e operacional do sistema de saúde (TEIXEIRA; SOUZA; PAIM, 2014).

A organização previdenciária no Brasil é composta pelos sistemas de previdência: Regime Geral de Previdência Social -RGPS, Regime Próprio de Previdência Social -RPPS- e Regime de Previdência Complementar -RPC. O RGPS é aquele regime ao qual se vinculam compulsoriamente todos os trabalhadores: empregados contratados, avulsos, domésticos, profissionais liberais, servidores públicos exclusivamente titulares de cargos em comissão (CF, art. 40, § 13), e servidores públicos não estáveis, ou seja, regidos pelas normas da Consolidação das Leis de Trabalho -CLT. Tem caráter contributivo e filiação obrigatória para empregados e empregadores. É custeado pela contribuição dos trabalhadores, das empresas e do Estado e tem gestão subordinada ao Ministério da Previdência Social; atualmente, essas competências são

exercidas pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho -SEPRT- do Ministério da Economia, criado pela Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, e pela Secretaria de Previdência-SPREV, por meio da Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social -SRPPS, conforme Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019. As características desse sistema são de natureza coercitiva e caráter redistributivo.

O Regime de Previdência Complementar - RPC – foi instituído pela Lei nº 6.435, de 1977, revogada pela Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001. Tem caráter complementar, organizado de forma autônoma em relação ao regime geral, e tem como finalidade instituir e executar planos de benefícios de caráter previdenciário. É formado pelas Entidades Fechadas de Previdência Complementar e Entidades Abertas de Previdência Privada.

O Regime Próprio de Previdência Social – RPPS – é uma inovação do sistema previdenciário nacional introduzido através da Lei nº 9.717, de 1998, que estabeleceu que cada unidade da federação tivesse apenas um regime previdenciário, incluindo todos os servidores do Executivo, Legislativo e Judiciário. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, que tramitava no Congresso Nacional desde 1995, também estabeleceu o instituto dos regimes próprios.

Sobre os mecanismos de gestão financeira desses regimes, o artigo 2º da Portaria do MPS nº 403, de 2008, apresenta os conceitos de equilíbrio financeiro e equilíbrio atuarial da seguinte forma: o equilíbrio financeiro é a garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro. O conceito de equilíbrio atuarial se traduz como a garantia de equivalência, a valor presente, entre os fluxos de receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas, atuarialmente, em longo prazo.

Portanto, a partir dessas duas definições dos conceitos de “equilíbrio financeiro e atuarial”, os RPPS devem garantir recursos financeiros suficientes para contemplar todas as obrigações no curto prazo, a cada regime financeiro, como no longo prazo, que alcança todo o período de existência do RPPS.

De acordo com Gushiken (2002), o equilíbrio financeiro e atuarial, a partir da Constituição Federal de 1988, passou a representar uma importante base do modelo previdenciário brasileiro.

O conceito de equilíbrio financeiro está relacionado ao fluxo de caixa, em que as receitas arrecadadas sejam suficientes para a cobertura de despesas, e, embora o equilíbrio financeiro e atuarial já esteja contemplado no artigo 5º da Constituição Federal de 1988, a qual determina que nenhum benefício ou serviço da Seguridade Social poderá ser criado, majorado ou

estendido sem a correspondente fonte de custeio, tais conceitos nunca foram observados com seriedade pelos regimes de previdência RGPS e RPPS.

Para a visualização do equilíbrio atuarial, utilizam-se projeções futuras que levam em consideração uma série de questões atuárias, como expectativa de vida dos participantes, probabilidade de invalidez, taxa de juros de capitalização dos recursos financeiros, taxa de rotatividade, taxa de crescimento salarial, dentre outros. De outro lado, as alíquotas de contribuição suficientes para a manutenção dos benefícios no futuro se relacionam com a aplicação dos recursos financeiros em alternativas de investimentos regulados por lei.

Para Nogueira (2012), somente a partir de 1998, com a Lei nº 9.717, é que os conceitos de equilíbrio financeiro e atuarial passaram a ser considerados como elementos estruturantes dos RPPS, corrigindo o equívoco de os RPPS terem sido criados no passado sem a realização de um estudo financeiro e atuarial. Os RPPS passaram a ser obrigados a realizar avaliação atuarial inicial em cada balanço, utilizando-se parâmetros gerais, para organização e revisão do plano de custeio, benefícios e garantia da totalidade de riscos cobertos no plano de benefícios, preservando o equilíbrio atuarial sem a necessidade de resseguro.

A partir de 2001, os entes federativos passaram a encaminhar anualmente ao Ministério da Previdência Social, atual Secretaria Especial de Previdência e Trabalho -SEPRT, do Ministério da Economia, os demonstrativos atuariais, por meio do documento eletrônico chamado Demonstrativo de Resultado de Avaliação Atuarial -DRAA.

Na perspectiva de Conde e Ernandes (2007), a avaliação atuarial de um Plano de Benefícios remete aos seus compromissos, bem como aos compromissos de seus participantes, ou seja, por meio de regras de concessão, a concessão de fato do benefício e a sustentabilidade do regime.

A respeito das modalidades e características dos planos de benefícios dos RPPS, o sistema de previdência público brasileiro, no formato atual, possui a maioria de seus assistidos no plano de benefícios hoje denominado Benefício Definido -BD. É a modalidade de plano em que o benefício de renda é estabelecido no momento da adesão do participante ao plano com base em valores pré-fixados ou em fórmulas de cálculo previstos em regulamento. Para propiciar o benefício acordado, o plano recolhe contribuições, determinadas atuarialmente, que podem variar no curso do tempo (CONDE, ERNANDES; 2007).

Na década de 80, começam a surgir os tipos de planos de benefícios denominados Planos de Contribuição Definida -CD- nos planos de pensão privados. É a modalidade de plano em

que o benefício de renda é estabelecido no momento da sua concessão, com base no montante das contribuições previamente fixadas e vertidas ao plano durante a fase contributiva.

Atualmente, no setor público e mais especificamente na esfera da União, esses dois tipos de planos são contemplados em um "plano misto" ou "híbrido", no qual uma parte dos rendimentos do assistido é contemplada por BD e outra parte por CD, de capitalização individual, que se divide em dois momentos distintos. O primeiro será caracterizado pelo período de acumulação, ou o período em que o participante está em atividade e, ainda, não entrou em gozo do benefício complementar de aposentadoria. O segundo momento é aquele em que o participante está na inatividade e já está em gozo do benefício complementar de aposentadoria ou já é um participante assistido (GUSHIKEN, 2002; CONDE; ERNANDES, 2007).

Maior aprofundamento sobre os RPPS será realizado no tópico de resultados deste trabalho, como parte integrante da abordagem analítica de *path dependence*, a fim de se explorar a trajetória histórica dos RPPS, suas condições antecedentes e o momento crítico.

### **2.3. A abordagem analítica *Path Dependence***

A pesquisa de Douglas North no campo da economia e com a introdução das instituições<sup>15</sup> tem como obra inicial a publicação do texto “*Sources of productivity change in ocean shipping 1600-1850*”, em que North percebeu que o aumento da produtividade da indústria de transporte oceânico no período analisado ocorreu mais por causa de inovações e evoluções institucionais do que de mudanças de tecnologia de transporte. A partir daí, North desenvolveu uma série de trabalhos que procuraram entender o papel das instituições na evolução das sociedades, tanto primitivas quanto modernas (GALA, 2003).

Posteriormente, depois da publicação da obra intitulada “*Institutions, institutional change and economic performance*” em 1990 e da obtenção do Prêmio Nobel de Economia em 1993, as contribuições de North entraram definitivamente no debate sobre o desenvolvimento das economias no longo prazo (GALÍPOLO; GALA; FERNANDES, 2008).

Um dos pilares da tese de North em sua obra de 1990 é que as instituições formam a estrutura de incentivo dos indivíduos que interagem na sociedade, e, a partir disso, as

---

<sup>15</sup> As instituições na abordagem analítica *path dependence* serão vistas aqui como produtos da atividade humana, e nelas os sistemas formais agem por meio das pessoas, sendo que os atores e seus interesses são institucionalmente construídos (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

instituições são molas propulsoras do desempenho econômico de longo prazo. Porém, segundo o autor, nada garante que a estrutura institucional não se altere, e não obstante, seja ineficiente.

Para North (1990), a visão institucionalista pode contribuir para melhorar o entendimento do passado econômico em três perspectivas. A primeira é que facilita a compreensão do processo histórico que origina as condições que geram custos de transação, sistema de crenças e lógicas de cooperação que determinam o crescimento econômico e suas diferenças entre as nações.

A segunda contribuição da visão institucionalista se dá com a capacidade de explicar o fenômeno de *path dependence*, ao se considerar as instituições não como dadas, mas como parte integrante de um processo histórico. A terceira é que a visão institucionalista contribui para a compreensão da inter-relação complexa entre instituições, tecnologia e demografia no conjunto do processo de mudança econômica.

No escopo da proposta desta pesquisa, a segunda contribuição supracitada, ou seja, a perspectiva da visão institucionalista contribuindo para a aplicação do fenômeno de *path dependence*, subsidiará a execução do trabalho, de forma que o viés econômico da perspectiva de North é secundário nessa pesquisa, e o viés de história e criação das instituições por razões de governo será mais evidenciado, como nos achados de Passanezi (2002), que teve como objeto de pesquisa o caso da Previdência Social no Brasil.

A origem do conceito de *path dependence* ou dependência de trajetória se relaciona com os elementos teóricos orientados a explicar os fenômenos econômicos nas ciências sociais aplicadas e mais especificamente ao campo do saber da economia e tecnologia, e foi nesse momento que se cunhou o conceito de *path dependence* (HOFF, 2012; MÜLLER; MORAIS, 2018).

Segundo Pierson (2000), o conceito de *path dependence* tem origem na disciplina da economia, onde também é chamado de retornos crescentes. A análise institucionalista histórica em ciência política dá início à utilização desse conceito, oriundo da disciplina da economia.

Kato (1996) define *path dependence* como fatores em questão num momento histórico particular que determinam variações nas sequências sociopolíticas ou nos resultados dos países, sociedades e sistemas. Assim, eventos passados influenciam a situação presente e a história das instituições fazem diferença nesse processo.

Já Levi (1997) apresenta uma explicação mais apurada sobre o fenômeno e assevera que não significa simplesmente que a história conta, e isto é tanto verdade quanto trivial. *Path dependence* significa que um país, ao iniciar uma trilha, tem os custos para revertê-la

aumentados. Existirão outros pontos de escolha, mas as barreiras de certos arranjos institucionais obstruirão uma reversão fácil da escolha inicial.

Exemplos do uso do método *path dependence* incluem a análise da política de saúde nos Estados Unidos, com Wilsford (1994) e Hacker (1998, 2002), e no Reino Unido, realizada por Greener (2002), da reforma do benefício habitacional no Reino Unido, verificada por Kemp (2000), da política de pensões no Reino Unido, estudada por Pemberton (2003), e da Política Agrícola Comum da União Europeia, avaliada por Kay (2003).

Na literatura nacional, Shikida e Perosa (2012) aplicaram o método *path dependence* ao mercado de combustíveis; Oreiro (2001), Moreira e Herscovici (2006) e Moreira (2011) a utilizaram para analisar a abordagem econômica keynesiana numa perspectiva de eventos temporalmente cadenciados; Loureiro e Abrucio (2004), Rocha (2004), Enderle e Guerrero (2008), Piaia e Cervi (2018) e Souza L. (2014) conduziram estudos que verificaram aspectos da Administração Públicas e de políticas públicas por meio do *path dependence*; Cavalcante (2011), Szucko (2017) e Arend e Silvio (2004) basearam-se no método para avaliar países e Estados; Machado, Baptista e Nogueira (2011) e Castro e Machado (2012) o aplicaram no estudo de políticas de saúde no Brasil, e Pinotti e Paulillo (2006) e Freitas G. (2013) avaliaram empresas e setores.

De maneira geral, os argumentos baseados no *path dependence* significam que a probabilidade de dar um passo à frente em determinado caminho aumenta na medida em que se avança nesse mesmo trajeto. Isso porque os benefícios advindos de certo avanço tecnológico<sup>16</sup> aumentam com o tempo, e, de certa forma, crescem os custos para sair de uma trajetória iniciada. Além disso, os retornos crescentes, que também podem ser descritos como autorreforço ou processos de *feedback* positivo, são um ingrediente essencial para a manutenção dessa trajetória.

A possibilidade de análise de um processo de *path dependence* parte da noção de momento crítico. Segundo Collier e Collier (1991), momento crítico é definido como um período de significativa mudança, que ocorre de modo diferente entre países (ou outras unidades de análise), a partir das rotas estabelecidas inicialmente que demarcam a produção de legados distintos.

---

<sup>16</sup> Neste trabalho, o conceito de tecnologia é a dimensão do fazer, correspondendo à atividade produtiva. A tecnologia é a expressão da atividade humana referida a métodos e artefatos, ela faz parte da cultura e da maneira de viver do ser humano. É o conjunto de técnicas que não se excluem e sim se modificam com sua importância e uso em cada época da sociedade (VIEIRA PINTO, 2005).

O momento crítico é uma situação de transição política e/ou econômica vivida por um ou vários países, estados, regiões, distritos ou cidades, caracterizado por um contexto de profunda mudança, seja ela revolucionária ou paramétrica.

Mahoney (2001) considera o momento crítico um elemento-chave para o estabelecimento de uma trajetória dependente. Para o autor, uma conjuntura crítica pode ocorrer em duas situações:

- 1) em momentos de escolha, quando uma opção particular é adotada dentre várias outras alternativas, sendo que, se não houver escolha entre alternativas, não há uma conjuntura crítica;
- 2) quando uma opção particular é selecionada e se torna progressivamente mais difícil retornar ao ponto inicial, onde várias alternativas continuam disponíveis. Constitui-se então um importante elemento para análise do *path dependence*.

O tempo de duração desse momento crítico pode ser de anos ou até de décadas, e, num momento crítico, o processo de mudança que se inaugura deixa um legado que conduz os políticos a fazerem escolhas e tomarem decisões sucessivas ao longo do tempo, visando a reprodução desse legado (COLLIER; COLLIER, 1991).

A demonstração do momento crítico na abordagem de *path dependence* será descrita em tópico específico, de acordo com Mahoney (2001) e com o desenho metodológico deste trabalho.

### 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este tópico tem como finalidade apresentar os métodos de pesquisa a serem empregados neste trabalho, a fim de subsidiar o alcance dos objetivos específicos, descritos no capítulo de introdução.

Para cumprimento do primeiro objetivo específico, será utilizada a abordagem analítica *Path Dependence* como método de pesquisa, e o caminho metodológico será descrito no tópico a seguir. Para execução do segundo e terceiro objetivos específicos, será empregada a Análise de Conteúdo e a Tarefa de *Clusterização*.

#### 3.1. *Path Dependence*

No estudo de Greener (2005) sobre a potencialidade do *path dependence* em estudos políticos, são encontradas contribuições para a proposição de um método a ser seguido. Posteriormente, Hoff (2012), a partir das perspectivas de Torfing (1999), Mahoney (2001), Greener (2005), dentre outros, e num marco teórico bem estruturado, apresentou uma sequência de passos a serem seguidos no intuito de implantar a técnica de *path dependence*. O Quadro 2 apresenta essa sequência.

Quadro 2 – Passos para aplicação da técnica *path dependence*, de acordo com Hoff (2012).

Passo 1: construir a trajetória histórica que leva ao fato observado.
Passo 2: identificar as condições antecedentes, leis gerais e outros elementos da conjuntura existente no ambiente de inserção do fato, que possam contribuir para o surgimento de momentos críticos para a formação de <i>path dependence</i> .
Passo 3: identificar, ao longo da trajetória, os momentos críticos que levam a escolhas que fazem emergir uma trajetória dependente.
Passo 4: testar os momentos de escolha, utilizando-se a análise contrafactual <sup>17</sup> , visando identificar os momentos realmente críticos.
Passo 5: a partir de escolhas, observar a formação de elementos institucionais e estruturais que contribuam para o condicionamento da trajetória, ou seja, que gerem sequências autorreforçantes, dificultando o retorno a condições iniciais que permitam outras escolhas entre alternativas disponíveis.
Passo 6: identificar as sequências reativas oriundas da escolha e da formação dos elementos institucionais e estruturais, as quais servem de <i>feedback</i> positivo ou negativo do processo, permitindo ratificação do caminho ou surgimento de novos momentos críticos.
Passo 7: descrever os resultados observados a partir da solução dos conflitos surgidos na fase das sequências reativas.

Fonte: Hoff (2012).

A escolha metodológica para aplicação da abordagem de *path dependence* neste trabalho será extraída de Hoff (2012), conforme passos acima descritos, ainda que fuja do escopo deste estudo imprimir grande esforço para diferenciação entre elementos de retorno crescente<sup>18</sup> ou *feedback* positivo (sequências autoreforçantes), dado que nem Pierson (2000) e Page (2006) optaram por essa diferenciação, uma vez que ambos também observaram grande semelhança entre os dois elementos. Desse modo, apresenta-se no Quadro 3 a sequência de passos que efetivamente será executada para a realização desta pesquisa, considerando seus objetos e objetivos.

Quadro 3 – Etapas da aplicação do *path dependence* adaptada aos aspectos próprios deste trabalho.

Passo 1: construção da trajetória histórica dos RPPS: conhecendo as condições antecedentes e o momento crítico.
Passo 2: identificação do momento crítico e de alternativas possíveis vis-à-vis Emendas Constitucionais nº 20/1998 e nº 41/2003.
Passo 3: identificação dos condicionantes <sup>19</sup> do <i>path dependence</i> dos RPPS: reforço dos elementos institucionalizados.
Passo 4: descrição dos resultados observados.

Fonte: Adaptado de Hoff (2012).

<sup>17</sup> É a situação ou evento que não aconteceu, mas poderia ter acontecido.

<sup>18</sup> Definido a partir das Ciências Econômicas, diz que o aumento da quantidade de utilização do fator de produção determina um aumento mais do que proporcional da quantidade do produto (SANDRONI, 1966).

<sup>19</sup> Para análise dos condicionantes da abordagem analítica *path dependence*, de acordo com Hoff (2012) e com o descrito na metodologia deste trabalho, será realizada a observação e formação de elementos institucionais e estruturais que contribuíram para o condicionamento da trajetória, ou seja, que geraram sequências autoreforçantes, dificultando o retorno a condições iniciais que permitam outras escolhas entre alternativas disponíveis.

Não será realizada a identificação de sequências reativas na abordagem analítica de *path dependence*, assim como nos trabalhos de Passanezi (2002), Loureiro e Abrucio (2004), Rocha (2004), Enderle e Guerrero (2008), Cavalcante (2011), Müller e Morais (2018) e Piaia e Cervi (2018), uma vez que, para Pierson (2000), a utilização das sequências reativas amplia demasiadamente a abordagem, o que pode envolver uma gama ampla de atores e instituições, excedendo o tempo de execução deste trabalho.

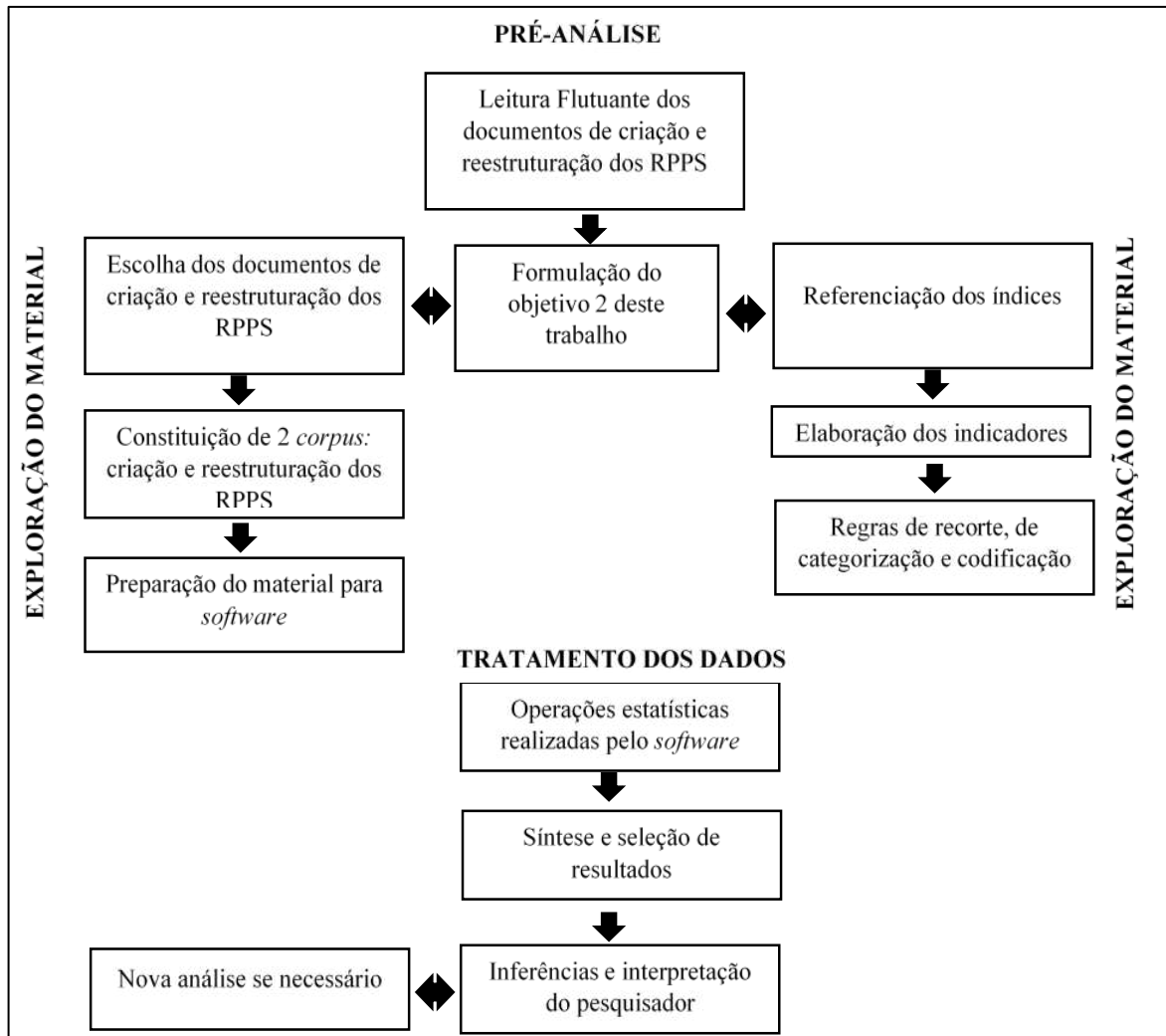
### **3.2. Análise de Conteúdo**

A Análise de Conteúdo, 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.

Segundo Laville e Dione (1999), a Análise de Conteúdo é um método utilizado para pesquisas, o qual em sua essência permite empreender um estudo minucioso de um *corpus* textual, extraindo dele palavras e frases que o compõem, a fim de procurar os sentidos delas, captar as intenções, comparar, avaliar, descartar o acessório, reconhecer o essencial e o selecionar em torno das ideias principais.

Na operacionalização da Análise de Conteúdo realizada neste estudo foi adotado o caminho metodológico disposto na Figura 2.

Figura 2 – 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. Sucedeu-se também, a partir da leitura flutuante do material, a formulação do segundo objetivo específico da pesquisa.

Neste estudo, a escolha dos documentos foi realizada em três etapas, sendo a primeira relacionada à coleta, a segunda, à atualização dos dados (conteúdo), e a terceira etapa, à divisão temporal deles, perfazendo um total de 106 casos de RPPS municipais.

A amostra de documentos foi coletada através da página eletrônica de cada unidade gestora dos RPPS, e na ausência, em páginas dos entes federados ou por contato telefônico com as unidades para envio dos documentos por correio eletrônico, 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 particionada em dois grandes *corpus*. O primeiro, perfazendo um total de 27 documentos, compreendeu legislações de fundação ou criação do RPPS no ente federado municipal, com período de análise entre os anos de 1986 e 2016. O segundo conjunto de dados reuniu documentos de 76 RPPS, que dispõem sobre a adequação e reestruturação, entre os anos 2000 e 2016. A justificativa para tal particionamento se concentra na tentativa de apreender a perspectiva temporal da presença de isomorfismo institucional em dois momentos distintos: criação e reestruturação dos regimes.

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 do primeiro conjunto (criação dos RPPS) 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. Tal fato se deu com menor incidência no segundo conjunto de documentos (reestruturação), por se tratarem de dados mais atuais e disponibilizados em formato *Portable Document Format*® (PDF) ou Microsoft Word®, o que facilitou a utilização do *software* que operacionaliza a Análise de Conteúdo.

Desdobram-se como etapas importantes da pré-análise a referenciação dos índices, a elaboração de indicadores, a definição de regras de recorte, a categorização dos temas mais mencionados nos documentos e a codificação.

Os índices podem ser traduzidos como uma menção explícita de um tema em uma mensagem, e se 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, foram definidas neste trabalho duas regras de recorte. A primeira se deu com recorte do parágrafo da unidade de contexto (ou o segmento de onde é retirado o conteúdo mínimo para análise), a fim de explorar os dados da Análise de Conteúdo e os confrontar com o objetivo da pesquisa. A segunda regra de recorte realizou-se

pela apresentação das seis primeiras palavras mais frequentes e estatisticamente significantes em parágrafos que auxiliaram na construção de classes semânticas. Para tanto, 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<sup>®</sup> (*Interface de R pour ler Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*).

Foi analisado o primeiro *corpus* de texto, que dispõe sobre a criação de 27 RPPS dos municípios mineiros, 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.

Subsequentemente, foram analisados os documentos de 76 RPPS, definidos como segundo *corpus* textual, os quais dispõem sobre a adequação e reestruturação dos RPPS. A investigação dos documentos apresentou 23.923 segmentos de textos, 8.541 formas e 847.281 ocorrências. Foram originadas três classes semânticas distintas e diante de todo o material processado, na construção do dendograma, foram considerados 96,88% do *corpus*, o que também retrata um bom aproveitamento do texto.

Há de se mencionar que os procedimentos estatísticos utilizados pelo *software* IRAMUTEQ<sup>®</sup> para complementar a tarefa foram a análise fatorial<sup>20</sup> e a análise de correspondência múltipla<sup>21</sup>.

Adicionalmente, os temas investigados foram tratados, classificados e ordenados com o subsídio da Classificação Hierárquica Descendente (CHD), baseando-se na tabela de ausências

---

<sup>20</sup> A análise fatorial, de acordo com Pestana e Gageiro (2008), é um conjunto de técnicas que procura explicar a correlação entre as variáveis observáveis, simplificando os dados através da redução do número de variáveis necessárias para descrevê-los. Identificando relações latentes (não facilmente identificáveis) e combinando variáveis em alguns fatores, a análise fatorial simplifica a compreensão dos dados. Dentre os métodos para determinação de fatores, o conhecido como componentes principais é o mais utilizado e se baseia no pressuposto de que podem ser extraídos fatores não correlacionados a partir de combinações lineares das variáveis originais. A análise fatorial por componentes principais permite, portanto, que, a partir de um conjunto de variáveis originais correlacionadas entre si, seja determinado outro conjunto de variáveis (fatores) resultantes da combinação linear do primeiro conjunto. Enfim, a análise fatorial por componentes principais será utilizada em conjunto com o IRAMUTEQ<sup>®</sup>, por meio do pacote *software* R<sup>®</sup>, software de estatística e análise de dados.

<sup>21</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).

e presenças realizada por Bezecri (1992) para formar um dendograma com diversas classes, a fim de atribuir sentidos ao *corpus* constituídos pelos documentos.

Torna-se importante ressaltar que, após a utilização dos resultados de análise com fins teóricos e pragmáticos (proposições), pode-se surgir a necessidade de nova análise, a fim de se explorar conteúdos manifestos que chamam a atenção do analista.

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 predictoras de isomorfismo em determinado campo organizacional.

Foram selecionadas quatro hipóteses que na perspectiva dos autores supracitados descrevem os efeitos esperados de diversas características dos campos organizacionais na parcela de isomorfismo no campo. Essas hipóteses foram escolhidas a partir da leitura flutuante dos documentos que serão submetidos à Análise de Conteúdo.

Quadro 4 – Categorias de análise definidas a partir da Teoria Institucional de Dimaggio e Powell (1983).

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.

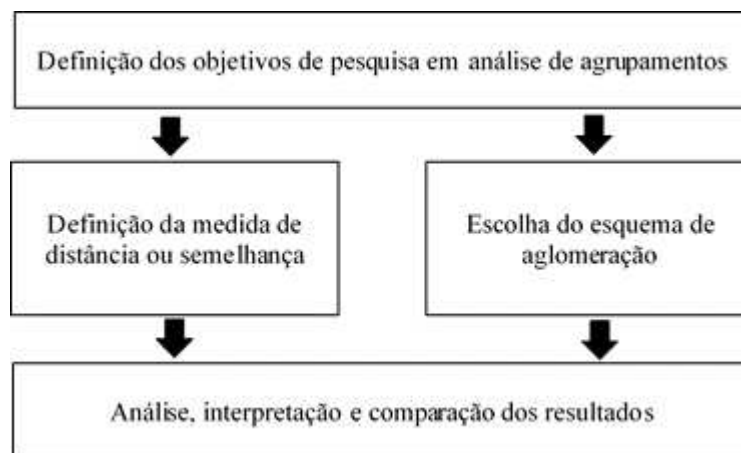
### 3.3. Análise de Agrupamento

Numa perspectiva mais analítica da aplicação da análise de agrupamento, Pestana e Gageiro (2008) afirmam que a análise de *clusters* genericamente compreende cinco etapas, sendo elas: (1) a seleção de casos a serem agrupados; (2) a definição de um conjunto de variáveis a partir do qual será obtida a informação necessária ao agrupamento dos casos; (3) a seleção da medida de semelhança ou distância entre cada par de casos; (4) a escolha de um critério de agregação ou desagregação dos casos; (5) a validação dos resultados encontrados. Essa perspectiva de detalhamento da técnica será utilizada nesse trabalho.

Para Fávero e Belfiore (2017), o pesquisador interessado em aplicar uma análise de agrupamento necessita, a partir da definição dos objetivos de pesquisa, escolher determinada medida de distância ou semelhança, que servirá de base para que as observações sejam consideradas menos ou mais próximas, e determinado esquema de aglomeração.

Enquanto os esquemas hierárquicos permitem a identificação do ordenamento e a alocação das observações, nos esquemas não hierárquicos, parte-se de uma quantidade conhecida de *clusters* e, a partir de então, é elaborada a alocação das observações nesses *clusters*, com posterior avaliação da representatividade de cada variável para a formação deles. Os argumentos acima podem ser esquematizados conforme se apresenta na Figura 3.

Figura 3 – Estrutura analítica para análise de *cluster*.



Fonte: Adaptado de Fávero e Belfiore (2017).

Dessa forma, o modelo esquemático de Fávero e Belfiore (2017) será adotado para tarefa de *clusterização* neste estudo. Mais especificamente, a tarefa de *clusterização* será aplicada para verificar semelhanças e principalmente diferenças nas estruturas dos RPPS mineiros em âmbito municipal. As variáveis que serão utilizadas são descritas a seguir, no Quadro 5.

Quadro 5 – Descrição das variáveis utilizadas na tarefa de *clusterização*.

Variável utilizada	Dados Secundários	Expectativa Teórica
Situação Financeira	Valores nominais constantes no Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial (DRAA): <i>Superavit</i> Financeiro no ano 2019, <i>Deficit</i> Financeiro no ano 2019. Plano Previdenciário. Fonte: CADPREV.	Situação financeira favorável se relaciona com altos valores de Taxa Administrativa, alto quociente de Densidade Demográfica, baixo N° de mulheres no perfil de segurados e menores quocientes de Gasto com pessoal/RCL no município.
Situação Atuarial	Valores nominais constantes no Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial (DRAA): <i>Superavit</i> Atuarial no ano 2019, <i>Deficit</i> Atuarial no ano 2019. Plano Previdenciário. Fonte: CADPREV.	Situação atuarial favorável se relaciona com altos valores de Taxa Administrativa, alto quociente de Densidade Demográfica, baixo N° de mulheres no perfil de segurados e menores quocientes de Gasto com pessoal/RCL no município.
Taxa Administrativa	Valores nominais constantes no Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial (DRAA) no ano de 2019. Plano Previdenciário. Fonte: CADPREV.	Quanto maior a taxa administrativa, maior a possibilidade de boa situação financeira e atuarial dos RPPS municipais no mesmo <i>cluster</i> .
Densidade Demográfica	Razão entre o número total de pessoas residentes no município e sua área total, em habitantes/km <sup>2</sup> . Ano 2019. Fonte Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS – da Fundação João Pinheiro).	Quanto maior o quociente de densidade demográfica do município, maior a possibilidade de boa situação financeira e atuarial dos RPPS municipais no mesmo <i>cluster</i> .
N° de mulheres	Número total de mulheres integrantes da estrutura de segurados nos RPPS. Ano 2019. Plano Previdenciário. Fonte: CADPREV.	Quanto menor o número de mulheres na estrutura de segurados dos RPPS, maior possibilidade de boa situação financeira e atuarial dos RPPS municipais no mesmo <i>cluster</i> .
Gasto com pessoal/RCL	Percentual do gasto com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida. Ano 2019. Fonte IMRS (Fundação João Pinheiro).	Quanto menor o quociente, maior a possibilidade de boa situação financeira e atuarial dos RPPS municipais no mesmo <i>cluster</i> .

Fonte: elaborado pelo autor.

A utilização das variáveis apresentadas se justifica pela importância que elas possuem na manifestação da situação financeira e atuarial dos regimes próprios, conforme verificado nos trabalhos de Passos (2006), Romeiro Costa (2007), Ferreira, B. (2006), Marlúcio (2013), Moraes e Sashida (2013), Simonassi; Koury; Matos (2013), dentre outros, e sua inter-relação com outras variáveis, dada a complexidade desses sistemas previdenciários.

A variável Situação Financeira foi composta pelos valores de *Superavit* Financeiro e *Deficit* Financeiro, com valores positivos e negativos, respectivamente. De acordo com a Lei nº 4.320, de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, o *Superavit* Financeiro representa a diferença positiva entre o Ativo Financeiro e o Passivo Financeiro, apurado no Balanço Patrimonial do exercício anterior. Para fins de apuração, deve

se considerar: a) o Ativo Financeiro, que compreende os valores de numerário e os créditos realizáveis que independam de autorização orçamentária; b) o Passivo Financeiro, formado pelas obrigações exigíveis que independam de autorização orçamentária. Por outro lado, a diferença negativa entre Ativo Financeiro e Passivo Financeiro se constitui como *Deficit Financeiro* (CONDE; ERNANDES, 2007).

A variável Situação Atuarial foi composta pelos valores de *Superavit Atuarial* e *Deficit Atuarial*, com valores positivos e negativos. O *Superavit Atuarial* manifesta a demonstração da situação real das disponibilidades financeiras para compromissos futuros dos Planos de Benefícios, uma vez que correlaciona o Ativo Líquido e a Reserva Matemática. De maneira prática, se o total de Ativos for inferior ao valor da Reserva Matemática, isto indica que há *deficit*, ao contrário, Ativos superiores indicam *superavit*. Assim, os ativos do plano devem prestar-se ao cumprimento das obrigações para com seus segurados e para com terceiros, tais como: salários a pagar, impostos a pagar, fornecedores a pagar, despesas a pagar e para com os custos administrativos.

*Deficit Atuarial* também se constitui como um dos importantes indicadores das demonstrações atuariais dos RPPS e demonstra os montantes de recursos insuficientes para honrar as despesas providenciais referentes ao grupo de servidores laborativos, verificando-se um estado de insolvência do Plano de Pensão. Ademais, de acordo com Gushiken (2002), a situação deficitária significa que as hipóteses atuariais adotadas em relação ao futuro não atendem aos critérios de razoabilidade em relação ao que se espera, gerando a insuficiência patrimonial para o cumprimento dos compromissos do Regime Próprio, e, nesse caso, só resta majorar as contribuições para recompor o patrimônio necessário.

A variável Taxa Administrativa foi constituída com os valores projetados para os gastos administrativos do RPPS no ano de 2019, tendo como limite o específico definido para o RPPS na legislação federal ou municipal. A taxa administrativa possui grande importância na medida em que subsidia a gestão e funcionamento dos RPPS, influenciando aspectos como manutenção e profissionalização dos servidores, como visto nos estudos de Calazans *et al.* (2013), Freitas (2016) e Gouveia (2017); ela pode impactar também na boa gestão do regime previdenciário frente às diversas pressões enfrentadas por eles.

A variável Densidade Demográfica tem sua utilização justificada no trabalho de Bogoni e Fernandes (2011), que verificaram em sua análise que as melhores práticas de gestão de riscos nas atividades de investimentos são adotadas pelos RPPS dos municípios mais populosos, onde também foram verificados os maiores volumes de investimentos em alternativas financeiras.

Nesse sentido, sugerem que municípios populosos podem possuir RPPS mais bem estruturados do ponto de vista de gestão, uma vez que tendem a possuir mais recursos financeiros para formação e capacitação dos atores envolvidos na gestão do regime próprio. Com base nos dados pesquisados pelos autores supracitados, verificou-se ainda que a política de investimentos praticada pelos gestores dos RPPS, responsáveis pelos investimentos desses fundos, quando não dispõem de pessoas com conhecimento técnico adequado, é de se preocupar basicamente em atender aos requisitos de enquadramentos e limites estabelecidos na diversificação dos investimentos, não priorizando critérios de transparência, gestão de risco-retorno e a responsabilidade desses gestores para com os contribuintes.

A variável Número de Mulheres refere-se ao quantitativo de mulheres pertencentes à estrutura de segurados do regime próprio municipal. De acordo com Dognini (2020), existem peculiaridades de cada estrutura de segurados em diferentes RPPS. Em sua análise de distintos RPPS, essa perspectiva é evidente, e as disparidades entre o perfil de segurados provenientes de diferentes serviços prestados por cada ente subnacional sugerem diferentes situações financeiras e atuariais. Na mesma direção, Ferreira, I. (2010) analisando a sustentabilidade financeira dos RPPS, evidenciou um grande contingente e prevalência do sexo feminino em relação ao masculino, nos dados analisados, que por sua vez se relaciona com a situação deficitária e de sustentabilidade do RPPS estudado.

A variável Gasto com Pessoal/RCL tem sua justificativa na análise de Thompson (1989), que evidenciou a necessidade de um ajuste amplo nos gastos municipais com pessoal, tendo em vista os elevados índices de gasto com pessoal sobre a receita corrente líquida municipal. Para Gerigk, Clemente e Ribeiro (2014), embora a Lei de Responsabilidade Fiscal tenha alterado o padrão de endividamento dos municípios, ainda persiste o endividamento municipal a cada gestão, o que pode mudar no longo prazo. Dessa forma, essa variável se relaciona com a estrutura de segurados dos RPPS municipais, tanto os que se encontram na ativa quanto os já em gozo de benefícios, pois altos quocientes de Gasto com pessoal/RCL são vistos como uma *proxy* para a situação financeira e atuarial dos RPPS municipais.

A partir das variáveis descritas e justificadas, Fávero e Belfiore (2017) mostram ser recomendável, antes da elaboração de qualquer análise de agrupamentos, que o pesquisador estude o comportamento dos dados e verifique a existência de observações discrepantes em relação a determinadas variáveis, visto que a formação de *clusters* é bastante sensível à presença de *outliers*. A exclusão ou retenção de *outliers* na base de dados a ser utilizada vai depender

dos objetivos de pesquisa e da natureza dos dados, já que observações discrepantes podem determinar *clusters* pequenos, insignificantes ou até mesmo individuais.

A seleção das variáveis a incluir na análise é crucial, pois resultados enviesados podem resultar da exclusão de importantes variáveis, e a escolha inicial de variáveis determina as características que podem ser utilizadas para identificar subgrupos (PESTANA; GAGEIRO, 2008).

Foram selecionados os mesmos 106 casos ou RPPS municipais analisados neste trabalho, e desse total de casos, excluindo-se os municípios que não possuíam informações atuariais (cinco municípios) junto à base de dados do Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social (CADPREV), bem como os municípios com dados que se caracterizavam como *outliers*, permaneceram 84 casos na amostra.

Foi utilizado o *software* estatístico *Statistical Package for the Social Science* (SPSS), versão 22.0, que possui como programação rotinas e pacotes de análise estatística multivariada e métodos que estudam simultaneamente três ou mais variáveis.

## 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

### 4.1. Análise do *Path Dependence*

A abordagem analítica *path dependence* será utilizada como método de análise a partir deste bloco da tese, tendo como direcionadoras do momento crítico as Emendas Constitucionais nº 20/1998 e nº 41/2003.

Destarte, faz-se necessário inicialmente delinear a trajetória histórica dos RPPS, tendo em vista que tal passo é considerado no modelo analítico da referida abordagem adaptada para esta pesquisa e proposta por Hoff (2012).

#### 4.1.1. *Path dependence*: a trajetória histórica dos RPPS – conhecendo as condições antecedentes e o momento crítico

A trajetória inicial dos sistemas de previdência social dos servidores públicos no Brasil apresenta três períodos históricos bem distintos, a saber:

Primeiro Período (até 1988): anterior à Constituição Federal de 1988, os regimes próprios destinavam-se apenas a uma determinada parcela dos servidores, para os quais a mera passagem para a inatividade assegurava a aposentadoria, concedida como extensão da relação de trabalho estatutária, inexistindo regras destinadas a assegurar o equilíbrio entre as receitas e as despesas, o que culminou num desequilíbrio e distorção orçamentária;

Segundo Período (entre 1988 e 1998): a Constituição Federal de 1988 apresentou inovações ao determinar que os entes da federação deveriam adotar regime jurídico específico, tendo como consequência a efetivação de centenas de milhares de servidores, cujos empregos foram automaticamente transformados em cargos públicos. Esse crescimento das despesas com pessoal e a extensão dos critérios vantajosos de aposentadorias geraram um grande passivo atuarial;

Terceiro Período (depois de 1998): a partir de 1998, surge um novo marco institucional na reformulação dos sistemas de previdência dos servidores públicos no Brasil, com as Emendas Constitucionais nº 20/1998 e nº 41/2003, determinando a subordinação dos RPPS ao caráter contributivo e solidário, ao equilíbrio financeiro e atuarial e à observância da Lei de Responsabilidade Fiscal. Contudo, 78% dos RPPS cuja instituição ocorrera nos dois primeiros períodos já possuíam um passivo de curto prazo (financeiro) e de longo prazo (atuarial) a ser solucionado (NOGUEIRA, 2012).

Pinheiro (2000), ao analisar o modelo de seguridade social no setor público antes da Constituição Federal de 1988, traz que ele foi organizado segundo uma relação de trabalho *pró-labore facto*, isto é, vantagens não retiráveis do servidor, as quais já foram adquiridas pelo desempenho efetivo da função ou pelo transcurso do tempo de serviço; dessa forma, o direito à aposentadoria não estava condicionado à contribuição, senão à vinculação do funcionário ao Estado.

Neste antigo modelo, o funcionário público, ao se aposentar, receberia os proventos de seu próprio empregador, à época, o próprio Estado, e mesmo durante a inatividade continuaria a manter o *status* de servidor público. Dessa forma, o sistema de seguridade social do funcionalismo público teria suas origens explicadas por elementos de natureza econômica e política.

No plano da economia, a estratégia de desenvolvimento primária-exportadora exigia o fortalecimento do Estado em quatro áreas fundamentais: 1) justiça e controle policial interno; 2) defesa da soberania nacional, constituindo-se o exército para assegurá-la; 3) relações diplomáticas, para inserção do país no cenário político internacional; 4) fazenda, com o objetivo de cunhar a moeda, controlar reservas, arrecadar impostos e controlar gastos. Nesse sentido, as categorias profissionais contempladas de forma inicial com o sistema de previdência seriam aquelas que dessem suporte a essas quatro áreas (PINHEIRO, 2000; NOGUEIRA, 2012).

No plano político, as raízes do sistema de previdência público brasileiro decorrem da formação patrimonialista do Estado, que formatou a concepção do sistema de seguridade para as categorias profissionais de interesse governamental e se desenvolveu de acordo com as possibilidades do modelo de administração pública vigente, que durante os séculos XVIII e XIX esteve permeado pelo patrimonialismo (esse assunto é mais detalhado no capítulo referente ao Isomorfismo Institucional e Administração Pública). Destacam-se algumas características da carreira pública, onde os cargos eram considerados como doações, em geral, eram vitalícios, e a remuneração da atividade era automaticamente convertida em proventos de inatividade (NOGUEIRA, 2012; COSTIN, 2010).

Para tanto, gradualmente, foram construídos os Montepios<sup>22</sup>, e depois os Institutos de Pensão, que garantiam benefícios para os dependentes; na perspectiva de Pinheiro (2000), esse

---

<sup>22</sup> Instituição formada com a intenção de fornecer benefícios previdenciários às pessoas que para ela contribuísem financeiramente (SANDRONI, 1996).

foi justamente o processo embrionário do atual sistema de seguridade social público, no qual parte das aposentadorias atualmente é custeada pelo Tesouro<sup>23</sup>.

A proteção previdenciária ao funcionalismo público no Brasil e mais especificamente para as categorias profissionais de interesse governamental pode ser verificada pelas primeiras legislações sobre o assunto, dentre as quais: o Plano de Benefícios dos Órfãos e Viúvas dos Oficiais da Marinha (1975); o Montepio do Exército (1827); O Montepio Geral da Economia (1835); o Plano dos Funcionários dos Correios (Decreto nº 9.112-A, de 1888); do Ministério da Fazenda (Decreto nº 942-A, de 1890); do Ministério da Guerra (Decreto nº 1.318-E, de 1891); das Capatazias da Alfândega (Decreto nº 9.517, de 1912); da Estrada de Ferro Central do Brasil (Decreto nº 406, de 1890) das demais estradas de ferro gerais da República (nº 565, de 1890); e das Estradas de Ferro (Lei nº 3.397, de 1888) (ZANIRATO, 2003; NOGUEIRA, 2012).

Para Zanirato (2003), uma classe de profissionais que se destaca na construção do sistema de previdência pública no Brasil é a dos ferroviários, e as experiências oriundas das primeiras associações dessa classe trabalhadora mostraram-se essenciais, pois além de serem também importantes para o Estado à época, foram alternativas criadas pelos próprios trabalhadores para o enfrentamento das baixas condições de trabalho.

No plano jurídico-constitucional, a primeira referência ao direito à proteção previdenciária dos funcionários públicos no Brasil se deu com a constituição de 1891, a qual tratava apenas de aposentadoria por invalidez. Já nas décadas de 1920 e 1930, outras categorias de funcionários públicos, além das mencionadas acima, foram abarcadas por instituições de previdência, organizadas em alguns estados e municípios, de forma heterogênea e fragmentada, numa perspectiva de administração pública patrimonialista e burocrática.

Posteriormente, com a Constituição de 1934 e sob a influência do denominado constitucionalismo social, que possuía como características a ascensão dos direitos fundamentais e o surgimento das garantias institucionais, a aposentadoria compulsória por idade também passou a ser prevista como direito ao funcionalismo público (COSTIN, 2010; NOGUEIRA, 2012; MORENO, 2016).

Em 1938, por meio do Decreto-Lei nº 288, foi criado o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado -IPASE, o qual aglutinou os Montepios e as Instituições

---

<sup>23</sup> No caso dos RPPS municipais estudados neste trabalho, existe essa modalidade de benefício. O município repassa ao RPPS, além da contribuição previdenciária definida por lei para os servidores na ativa, o valor total dos proventos de aposentadoria dos servidores inativos, que percebem seus proventos de aposentadoria pagos diretamente pelo Tesouro Municipal. Acontece porque pode não ter havido o recebimento correto da contribuição desses beneficiários ao longo da vida laboral ou, em alguns casos, os recursos previdenciários foram utilizados pela função executiva em outrora, sem vedação de lei à época.

de Pensão dos Servidores Públicos Federais. Tal Instituto tinha como segurados obrigatórios os funcionários públicos civis e extranumerários da União, seus próprios empregados e os das demais entidades paraestatais e autarquias e sua principal função era apenas a de agente pagador, pois a responsabilidade financeira era do Tesouro Nacional (SPECHOTTO, 2015).

As Constituições subsequentes continuaram a tratar do sistema de previdência do funcionalismo público, que foi recebendo um maior nível de detalhamento, contudo sem nenhuma referência ao seu custeio. Para Kerstenetzky (2012), entre os anos entre de 1930 e 1964 se deu o Estado de Bem-Estar corporativo, nos quais se desenharam e implementaram as legislações trabalhistas e previdenciárias, fase que se estende de modo principalmente inercial e incremental.

O IPASE foi extinto mais tarde, em 1977, quando a Lei nº 6.439 instituiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social -SINPAS, cujas principais atribuições e patrimônio foram distribuídos entre o Instituto Nacional de Previdência Social -INPS, o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social -IAPAS e o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social -INAMPS.

Outro elemento de grande importância para compreensão da evolução da previdência social dos servidores públicos, no período anterior à Constituição de 1988, diz respeito ao regime jurídico de trabalho dos servidores públicos e à convivência dos diferentes regimes jurídicos (estatutário, celetista e especial), que pode ser verificada pelos seguintes dispositivos da legislação federal vigente naquele período.

O artigo 104 da Constituição Federal de 1967 trazia em seu conteúdo a aplicação da legislação trabalhista aos servidores admitidos temporariamente para obras ou contratados para funções de natureza técnica ou especializada; os artigos 96 e 97 do Decreto-Lei nº 200, de 1967, autorizava a contratação de especialistas e consultores técnicos nos termos da legislação trabalhista; o artigo 106 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, trazia o regime jurídico dos servidores admitidos em serviços de caráter temporário ou contratados para funções de natureza técnica especializada; os artigos 1º a 3º da Lei nº 6.185, de 1974, definiram a aplicação do regime estatutário para as atividades inerentes ao Estado como Poder Público, sem correspondência no setor privado, compreendidas nas áreas de Segurança Pública, Diplomacia, Tributação, Arrecadação e Fiscalização de Tributos Federais e contribuições previdenciárias, e no Ministério Público (PINHEIRO, 2000; BENEDET, 2011; NOGUEIRA, 2012).

Assim, o número de servidores contratados em cada regime, nas duas décadas que se seguiram, demonstrou que o regime celetista e o especial prevaleceram sobre o estatutário. Esse

modelo de organização do serviço público federal e de contratação dos funcionários públicos foi reproduzido na legislação e na administração dos estados e dos municípios.

Para Kerstenetzky (2012), o período entre os anos de 1964 e 1984 pode ser visto como o do universalismo básico, quando se unificou e se estendeu, de modo diferenciado, a cobertura previdenciária para estratos sociais tradicionalmente excluídos, e se criou um segmento privado simultaneamente a um público na saúde, este último voltado para os não cobertos pelos segmentos contributivo e privado.

No início da década de 1970, a maioria dos municípios editou leis destinadas a disciplinar os Estatutos dos funcionários públicos, porém manteve-se a contratação dos servidores públicos prioritariamente pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho -CLT.

Esses servidores, segundo Nogueira (2012), vinculavam-se como segurados obrigatórios ao RGPS, com as mesmas contribuições e benefícios dos trabalhadores em geral, porém, ao longo dos anos alguns Estados e Municípios passaram a aprovar leis específicas por meio das quais estenderam aos servidores regidos pela CLT muitas das vantagens devidas aos servidores estatutários. Dentre essas vantagens destaca-se a instituição de um benefício destinado à complementação da aposentadoria recebida pelos servidores celetistas por meio do RGPS ou da pensão por morte paga aos seus dependentes, o que assegura a manutenção da paridade dos proventos de aposentadoria do empregado público (ou da pensão aos dependentes) com a remuneração dos servidores em atividade, onerando diretamente os recursos do Tesouro Estadual ou Municipal, sem fonte de custeio definida.

Em resumo, pode-se concluir que os servidores públicos municipais submetidos ao regime estatutário, os quais representavam uma minoria do quadro de pessoal no período que antecedeu à Constituição de 1988, recebiam suas aposentadorias diretamente dos cofres do Tesouro Municipal, como uma extensão de sua relação de trabalho, sem que fossem destinadas contribuições para essa finalidade (BENEDET, 2011).

A expansão dos RPPS a partir da Constituição Federal de 1988 manteve o modelo encontrado nas constituições anteriores: foram definidas as condições de acesso aos benefícios de aposentadoria e pensão por morte sem se estabelecer os critérios para a organização do regime de previdência dos servidores, tais como a forma de custeio e o equilíbrio entre as receitas e despesas.

Entretanto, na Constituição Federal de 1988, encontrava-se a “possibilidade” – e não obrigatoriedade – de que os Estados, Municípios e Distrito Federal viessem a instituir a contribuição para os sistemas de previdência e assistência social dos servidores públicos. Já no

tocante à União, somente a partir da Emenda Constitucional nº 3, de 1993, foi estabelecido de forma expressa que as aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais seriam custeadas por recursos provenientes da União e dos servidores (CAMPOS, 2004, BENEDET, 2011, NOGUEIRA, 2012).

Posteriormente, a Lei nº 8.688, de 1993, estabeleceu a obrigatoriedade contributiva e instituiu a contribuição do servidor público federal para o Plano de Seguridade Social, com alíquotas de contribuição variáveis de 9% a 12% de sua remuneração, devendo a União, suas autarquias e fundações participarem com contribuição de valor idêntico à do servidor, além de destinarem recursos adicionais para a cobertura de eventuais subfinanciamento resultantes da diferença entre as despesas e as receitas, ficando assim estabelecido o vínculo contributivo para as aposentadorias.

O Quadro 6 apresenta a evolução histórica das alíquotas de contribuição devidas pelos servidores civis estatutários da União, desde a criação do IPASE.

Quadro 6 – Evolução das alíquotas de contribuição dos servidores públicos da União.

Período	Alíquota do segurado	Base de incidência	Benefícios Financiados	Instituição
Fev./38 a dez./43	4% a 7%	Remuneração	Pensões e pecúlios	IPASE
Jan./44 a ago./77	5%	Salário-base	Pensões e pecúlios	IPASE
Set./77 a dez./79	5%	Salário-base	Pensões e pecúlios	INPS
Jan./80 a dez./84	6%	Salário-base	Pensões, pecúlios e outros benefícios (exceto aposentadorias)	INPS
Jan./85 a nov./90	6%	Salário-base	Pensões e pecúlios	União
Dez./90 a mar./91	6%	Salário-base	Pensões, pecúlios e outros benefícios (exceto aposentadorias)	União
Abr./91 a out./93	6%	Salário-base	Pensões, pecúlios e outros benefícios	União
Nov./93 a jun./97	9% a 12%	Remuneração	Pensões, pecúlios e outros benefícios	União
Jun./97 em diante	11%	Remuneração	Pensões, pecúlios e outros benefícios	União

Fonte: Adaptado de Nogueira (2012) e elaborado a partir da SPPS/MPS.

A Constituição Federal de 1988 inovou ao estabelecer que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam adotar regime jurídico único para contratação de seus servidores e determinou que os servidores contratados pela União sob o âmbito da CLT e regidos pela Lei nº 1.711, de 1952, ficariam submetidos ao regime jurídico nela estabelecido, excetuados apenas os contratados por prazo determinado, e, a partir disso, realizou-se a

efetivação de centenas de milhares de servidores, cujos empregos foram transformados em cargos públicos (BENEDET, 2011).

Com a promulgação da Lei nº 8.212, de 1991, foi instituído o Plano de Custeio da Seguridade Social, colocando como condição para a transferência de recursos do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal -FPE e do Fundo de Participação dos Municípios-FPM a inexistência de débitos em relação às contribuições junto ao INSS. Doravante, pode-se observar então, que existiu, a partir da Constituição Federal de 1988 uma junção de fatores que possibilitaram e incentivaram uma rápida expansão dos RPPS nos Estados e Municípios (CAMPOS, 2004; MORENO, 2016).

Uma nova concepção dos RPPS se iniciou a partir do ano de 1998, dado o descompasso entre receitas e despesas que os conduziram a um desequilíbrio financeiro e atuarial crônico, agravados tanto pelo modelo organizacional pelo qual esses regimes foram sendo estruturados quanto pelas regras de acesso aos benefícios. Na perspectiva de Campos (2004), Benedet (2011), Nogueira (2012), Caetano (2016) e Moreno (2019), destacaram-se alguns problemas enfrentados por esses regimes, como por exemplo:

1) A fragmentação e a heterogeneidade de legislações sobre os RPPS entre poderes, órgãos e categorias profissionais, que prejudicavam a administração e transparência dos sistemas de seguridade em âmbito nacional;

2) O financiamento de aposentadorias pelo Tesouro Estadual e Municipal, como parte da folha de pagamento do ente federativo, enquanto as pensões, juntamente a outros benefícios assistenciais e de saúde, ficavam sob a responsabilidade dos Institutos, que recebiam contribuições para essa finalidade, e esses acabavam por desvirtuar sua finalidade da perspectiva previdenciária para outra corporativista e pródiga.

3) A deficiência na gestão de reservas financeiras pelos Institutos por falta de mão-de-obra qualificada;

4) A ausência de estudos financeiros e atuariais para a correta definição de alíquotas de contribuição para manutenção dos benefícios no curto e longo prazo;

5) A elevada taxa de reposição dos benefícios, que eram calculados sobre as maiores remunerações da vida laboral e que ainda permitia a acumulação de vantagens e gratificações recebidas ao longo da vida do servidor público;

6) A idade de entrada no serviço público mais elevada, quando comparada com a entrada do trabalhador na iniciativa privada, o que contribuiu para um desequilíbrio atuarial;

7) A falta de renovação do quadro de pessoal, em função do aumento das despesas com pessoal nos entes federativos, reduzindo consideravelmente a pirâmide de contribuintes;

8) A dificuldade de regulamentação da compensação previdenciária entre o RGPS e RPPS.

As legislações previdenciárias, e mais especificamente as Emendas Constitucionais nº 20 de 1998 e nº 41 de 2003, contribuíram substancialmente para uma nova concepção na vida dos RPPS e os principais elementos para essa mudança podem ser vistos no Quadro 7, abaixo.

Quadro 7 – Reformas trazidas pelas Emendas Constitucionais nº 20/1998 e nº 41/2003.

Definição de segurados dos RPPS: EC nº 20/1998.	Com essa delimitação, foi eliminada a possibilidade de que os RPPS tenham como segurados outras categorias de servidores além daqueles investidos em cargo público, sob regime estatutário, mediante aprovação em concurso público.
Sujeição dos RPPS aos princípios do caráter contributivo e solidário e aos equilíbrios financeiro e atuarial: EC nº 20/1998 e nº 41/2003.	Superação em definitivo da concepção de que a aposentadoria do servidor era mera extensão da relação de trabalho na Administração Pública. Planejamento financeiro de curto e longo prazo dos RPPS para alcance dos equilíbrios financeiro e atuarial.
Novos critérios para cálculo e reajustamento dos proventos e fim da integralidade e paridade: EC nº 20/1998 e nº 41/2003.	Redução da taxa de reposição dos benefícios com parâmetros de cálculo semelhantes ao RGPS. Fim da integralidade no cálculo para concessão dos benefícios e fim da paridade, com desvinculação entre os reajustes dos aposentados e pensionistas e os dos concedidos aos servidores ativos.
Alteração dos requisitos exigidos para a concessão de aposentadoria: EC nº 20/1998.	Aumento no tempo mínimo de serviço em cargo efetivo em conjunto com critérios de tempo de contribuição e idade para se aposentar.
Substituição do tempo de serviço por tempo de contribuição e vedação ao tempo fictício: EC nº 20/1998.	Substituição de “tempo de serviço” em contribuição para “tempo de contribuição”, reforçando o caráter contributivo do sistema.
Redução da pensão por morte: EC 41/2003.	Redução de 30% para as pensões por morte de valores mais elevados e não asseguaração da paridade até a promulgação da lei.
Vedação à acumulação de aposentadorias e submissão ao teto remuneratório: EC nº 20/1998.	Vedação do recebimento de mais de uma aposentadoria, exceto daquelas decorrentes de cargos acumuláveis e submissão do teto remuneratório sujeito às regras do RGPS.
Instituição do abono permanência: EC nº 41/2003.	Incentivo para o servidor adiar a decisão de aposentadoria voluntária, respeitada a idade de aposentadoria compulsória.
Aplicação subsidiária das regras do RGPS: EC nº 20/1998.	Não concessão de benefícios distintos do rol de benefícios do RGPS e vedação de benefícios de natureza assistencial.
Regime de Previdência Complementar: EC nº 20/1998 e nº 41/2003.	União, Estados, Distrito Federal e Municípios podem instituir regime de Previdência Complementar, adotando para os valores dos benefícios dos RPPS o limite máximo do RGPS.
Unicidade de RPPS e Unidade Gestora para cada ente federativo: EC nº 41/2003.	Vedação da existência de mais de um RPPS para os servidores e de mais de uma unidade gestora, exceto para o regime de previdência dos servidores militares.
Constituição de fundo previdenciário: EC nº 20/1998.	Permissão aos entes federativos de constituição de fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e outros ativos, para pagamento de proventos previdenciários.

Fonte: Adaptado de Nogueira (2012).

Ainda, pós Constituição Federal de 1988, foi promulgada no ano de 2000 a Lei de Responsabilidade Fiscal, que teve como modelo a legislação da Nova Zelândia e da Argentina sobre o assunto, com o objetivo de restaurar o orçamento público e institucionalizar novos e rigorosos padrões de responsabilidade na gestão pública em benefício da higidez do sistema financeiro público brasileiro.

Trata-se de um instrumento que visa à efetiva implementação e ao aperfeiçoamento dos processos de planejamento, execução e controle dos gastos públicos, e a premissa básica do instrumento é evitar que se gaste mais do que se arrecada. Destaca-se a relação entre a Lei de Responsabilidade Fiscal e os RPPS, e esses últimos, a partir da promulgação da lei, devem observar pontos específicos da norma legal (CAMPOS, 2004).

Um exemplo da influência da LRF na gestão dos RPPS é a obrigatoriedade de o ente federativo apresentar ao Legislativo, por meio do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, o Anexo de Metas Fiscais, que deve conter a avaliação da situação financeira e atuarial dos RPPS. Esse mecanismo servirá para planejar as receitas e despesas dos regimes no exercício a que se refere, observado o atingimento dos equilíbrios financeiro e atuarial.

No caso dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal fixa o limite máximo da despesa total com pessoal em 60% da receita corrente líquida, e para a União, 50%, estando excluídas as despesas com inativos custeadas pela arrecadação das contribuições dos segurados, pela compensação financeira e pelas receitas diretamente arrecadadas pelo fundo vinculado de natureza previdenciária. Esse limite é verificado quadrimestralmente pelos órgãos de controle dos RPPS, e será considerado nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal que não atenda aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (CAMPOS, 2004; MORENO, 2016).

Em relação à gestão patrimonial dos RPPS, a norma suprarreferenciada assevera que a disponibilidade de caixa dos regimes deverá ficar depositada em conta distinta das demais contas do ente federativo, para que a vinculação dos recursos previdenciários ao pagamento dos benefícios previdenciários seja observada.

As aplicações dos recursos dos RPPS deverão também observar limites e condições de proteção financeira, sendo vedado aplicar recursos em títulos da dívida pública estaduais ou municipais, bem como conceder empréstimo de qualquer natureza (MORENO, 2019).

Enfim, no tocante à transparência, controle e fiscalização, os RPPS devem observar as normas de contabilidade pública, e, não obstante, a fiscalização dos regimes será realizada pelo Tribunal de Contas, que alertará os Poderes ou Órgãos quando constatarem que os gastos com

pessoal se encontram acima dos limites fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (CAMPOS, 2004; BENEDET, 2011).

Necessário se faz um breve preâmbulo da proposta de criação do programa de qualificação e certificação de processos internos e de qualificação da profissionalização dos RPPS chamado Pró-Gestão.

As primeiras versões da proposta de certificação foram elaboradas com a participação de representantes dos RPPS de alguns estados brasileiros, além dos representantes da Associação Brasileira de Instituições de Previdência Estaduais e Municipais -ABIPEM e da Associação Nacional de Entidades de Previdência dos Estados e Municípios -ANEPREM.

A proposta de certificação foi considerada estratégica pelo antigo Ministério da Previdência Social, razão pela qual foi incluída, em 2013, como um dos componentes do Programa de Apoio à Modernização da Gestão do Sistema de Previdência Social -PROPREV.

De maneira resumida, o Pró-Gestão RPPS é um programa de certificação que visa ao reconhecimento das boas práticas de gestão adotadas pelos RPPS. É a avaliação, por entidade certificadora externa, credenciada pela Secretaria de Políticas de Previdência Social -SPPS, do sistema de gestão existente, com a finalidade de identificar sua conformidade às exigências contidas nas diretrizes de cada uma das ações, nos respectivos níveis de aderência. Os níveis de aderência são 1, 2, 3 e 4, sendo o primeiro o mais básico e o último o mais avançado.

Tais ações contidas no manual estão estruturadas em três categorias ou dimensões, sendo elas: 1- Processos Internos, 2- Governança Corporativa e 3- Educação Previdenciária, as quais possuem relação direta com ações da *accountability*, principalmente a dimensão 2, que a contém.

Por fim, de acordo com o manual, além de melhor gestão previdenciária, as ações adotadas proporcionarão a qualificação de gestores e a introdução de padrões de qualidade nos processos de trabalho. Essas ações, se efetivadas, permitirão maior estabilidade na gestão e consolidação de avanços, evitando que naturais mudanças no comando político do ente federativo resultem em descontinuidade ou retrocessos na gestão previdenciária. Ressalta-se que a adesão ao Pró-Gestão RPPS é facultativa aos Regimes Próprios de Previdência.

Enfim, a tentativa de conhecer as condições antecedentes dos RPPS, bem como sua trajetória histórica até dias recentes, subsidiará a proposta deste trabalho e mais especificamente a análise da técnica de *path dependence* aplicada a esses regimes, embora este tópico não tenha a prerrogativa de abarcar todas as condições antecedentes e a completa trajetória desses regimes, por entender sua extensão e multidimensionalidade.

#### **4.1.2. Momento crítico: alternativas possíveis vis-à-vis Emendas Constitucionais nº 20/1998 e nº 41/2003**

Será apresentado um panorama das reformas dos sistemas de previdência em alguns países, bem como modelos de sistemas previdenciários, desde nações consideradas desenvolvidas até outras da América Latina, e que ocorreram entre os anos de 1980 e 2000, as quais, possivelmente, se não constituíram, poderiam se integrar como alternativas exclusivas, parciais ou complementares, quando comparadas com as Emendas Constitucionais nº 20 de 1998 e nº 41 de 2003.

Optou-se pela não separação das medidas de reformas previdenciárias dos servidores públicos e não públicos na perspectiva das reformas previdenciárias no mundo, uma vez que o que se observa no Brasil e grande parte do mundo é a convergência de normas entre os regimes previdenciários (ROCHA; CAETANO, 2008).

O Reino Unido, de acordo com Ferreira, S. (2007), foi um dos primeiros países a promover reformas profundas no sistema previdenciário, por intermédio dos governos conservadores de Margaret Thatcher e John Major, realizando posteriormente novas mudanças durante a segunda geração do governo trabalhista de Tony Blair (FERREIRA, S., 2007; NOGUEIRA, 2012).

O sistema desse país é composto por um pilar contributivo que combina esquemas públicos (*State Earnings-Related Pension Scheme – SERPS* –: sistema público de benefício definido em repartição, criado em 1978, e *State Second Pension Scheme – S2P* –, criado em 1999, com o objetivo de tornar o sistema público menos atrativo) e privados: *Personal Private Scheme – PPS* –, criado em 1986, e *Stakeholder Pensions – SPS* –, pensão criada em 2001, ambos em modelo de contribuição definida com capitalização individual.

Dentre as medidas adotadas, foram aliadas reformas paramétricas<sup>24</sup> e estruturais, como por exemplo: desvinculação do reajuste dos benefícios aos salários, passando a ser indexados

---

<sup>24</sup> De acordo com Matias-Pereira (2008), as reformas paramétricas ou não-estruturais em sistemas de previdência baseiam-se em sete características principais: 1) redução das prestações gerais ou específicas, como forma de compatibilizar os custos crescentes com redução da relação de dependência; em geral, atingem as aposentadorias de mais altos valores; 2) modificação na fórmula para o cálculo das prestações, geralmente aumentando os anos necessários para a aposentadoria; 3) aumento da idade de aposentadoria, em combinação com aposentadoria parcial, antecipada; 4) reajuste das prestações pelo índice do custo de vida ou outros índices; 5) aumento das

pela inflação, nos anos de 1980; redução gradual dos benefícios do SERPS de 25% para 20% da média salarial de toda a vida laboral e redução da pensão por morte de 100% para 50% do benefício original, nos anos de 1986; elevação gradual da idade de aposentadoria das mulheres, de 60 para 65 anos de idade, nos anos de 1995; e medidas de incentivo para troca do sistema público previdenciário para sistema privado.

No planejamento de reformas previdenciárias, o Reino Unido votou-a com dez anos de antecedência a fim de evitar resistência política e social (FERREIRA, S., 2007).

O Japão, de acordo com Tseng (2017), possuía um sistema de previdência com benefícios reduzidos dispostos aos assistidos e que somente foram ampliados a partir de 1973; na atualidade um dos principais desafios desse sistema previdenciário é a questão demográfica.

Para superar esse desafio, algumas reformas paramétricas foram adotadas, destacando-se os seguintes instrumentos reformistas: aumento da idade inicial da aposentadoria dos empregados por idade, variando conforme o ano de aposentadoria e a data de nascimento do segurado, e cálculo diferenciado do valor das aposentadorias, as quais passaram a ser compostas de uma parte fixa e outra variável em função da renda auferida pelo trabalhador, a partir do ano de 1994.

O país criou ainda um mecanismo para revisão das regras previdenciárias a cada cinco anos, em função dos problemas demográficos enfrentados nas últimas décadas (FERREIRA, S., 2007).

De acordo com Matias-Pereira (2008), nos Estados Unidos a previdência social é apenas um pilar do sistema de aposentadoria de três pilares, sendo os outros dois pilares as previdências fornecidas pelas empresas e as poupanças privadas.

A reforma paramétrica que interessa ao período de análise deste trabalho caminhou com uma situação financeira mais confortável do que outras nações, tendo em vista a forte inclinação do sistema previdenciário para a iniciativa privada. Parte da reforma paramétrica no sistema previdenciário nos EUA nos anos de 1990 pode ser pontuada como: início da migração dos planos de pensão da modalidade benefício definido para contribuição definida, incentivos fiscais concedidos para a poupança previdenciária por meio das contas previdenciárias individuais (*Individual Retirement Accounts – IRA*), as quais possibilitam um importante complemento aos benefícios do Sistema Público (FERREIRA, S., 2007; MATIAS-PEREIRA, 2008)

---

alíquotas de contribuição, geralmente de um modo progressivo; 6) igualdade de tratamento entre homens e mulheres; 7) aumento dos regimes complementares nos sistemas de seguridade social.

De acordo com Rocha e Caetano (2008), os EUA nesse período pós-reforma, qual seja, entre 2001 e 2005, possuíam uma das mais baixas proporções da despesa previdenciária sobre o PIB.

A Suécia no ano 2000 transformou o seu sistema de benefício definido com base em repartição para um sistema de contribuição definida nacional; incorporou conceitos próprios de um sistema de capitalização, baseando-se na existência de contas individuais nas quais são depositadas as contribuições que rendem juros, e os benefícios são resultados diretos das contribuições acrescidas de juros calculados com base em parâmetros estruturais da economia, além de desvincular os reajustes dos benefícios das decisões políticas (FERREIRA, S., 2007).

Entretanto, não fazem parte do sistema de contas nacionais da Suécia os benefícios de pensão por morte e aposentadoria por invalidez, bem como a assistência social, que permaneceram dentro do sistema de repartição.

A Itália, entre os anos 1992 e 1997, introduziu reformas paramétricas no seu sistema de previdência, em função das crises financeiras enfrentadas pelo país, as quais podem ser sumarizadas da seguinte forma: aumento no tempo de contribuição dos assistidos, elevação da idade mínima para concessão de aposentadoria, aumento das alíquotas de contribuição e uniformização dos regimes de previdência especiais com o regime dos trabalhadores do setor privado (LUDOVICO, 2016).

Essa reforma paramétrica foi implementada tendo como objetivo proporcionar hígidez a um sistema previdenciário que enfrentava problemas relacionados ao aumento de aposentadorias por invalidez antecipadas, por tempo de contribuição e de concessão de benefícios aos funcionários públicos após quinze anos de contribuição (FERREIRA, S., 2007; NOGUEIRA, 2012).

O Chile em 1979 realizou reforma de caráter estrutural, unificando os múltiplos esquemas de previdência existentes no país, padronizando regra de acesso aos benefícios e eliminando privilégios de grupos, exceto das forças armadas. Logo em seguida, em 1980, foi aprovada uma reforma radical, que desmontou o sistema público de previdência e introduziu um sistema totalmente privado, a qual pode ser sumarizada da seguinte forma: unificação dos múltiplos esquemas de previdência, padronização das regras de acesso aos benefícios, exceto para membros das forças armadas, e criação de um sistema de capitalização em contas individuais geridas por empresas (OLIVEIRA; MACHADO, 2019).

Para Hujó (2009), parece que a reforma previdenciária chilena objetivou o atingimento de metas econômicas em primeiro lugar e de forma secundária os objetivos sociais, embora a

introdução de um pilar de capitalização individual possa ser interpretada como uma diversificação de riscos para o segurado, pois também conduz a uma individualização de riscos e à eliminação de elementos positivos de redistribuição para objetivos socialmente desejáveis.

O Uruguai em 1995, de acordo com Corrêa e Amaral (2006), aprovou reforma na qual adotou um modelo misto integrado. Foi mantido o antigo sistema público, para segurados com mais de 40 anos que nele decidissem permanecer, e foi criado um sistema para os demais segurados, além de outras medidas: criação de um sistema público reformado e de outro totalmente capitalizado, do qual participa conjuntamente o Estado e os fundos privados, cujos segurados são divididos em faixas de renda.

No final dos anos de 1999, o sistema público uruguaio mantinha 51% dos segurados, e o sistema privado, 49%, e o país rumava a um regime pleno de capitalização pela reforma paramétrica e a maior nível de transparência proporcionado pelo emprego das contas individuais (CORRÊA; AMARAL, 2006),

Argentina, de acordo com Silva S. (2006), adotou um modelo misto integrado, formado por um sistema público de repartição, que assegurou o benefício básico universal a todos os trabalhadores, e um sistema de capitalização com contas individuais, num longo processo de negociação da reforma previdenciária com as seguintes características: criação de um sistema previdenciário triplamente opcional, em que os trabalhadores poderiam permanecer no Estado, aportar ao Banco Nación (com garantia) ou escolher um operador privado para administração de suas contas individuais; redução do custo de administração do sistema privado, em que o Estado assumiu parte da cobertura por falecimento e por invalidez dos trabalhadores que já estavam no sistema; possibilidade de entidades sem fins lucrativos formarem administradoras previdenciárias; e liberdade para entrada ou saída do sistema de capitalização.

Os países do Leste Europeu, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Polônia e República Checa, antes das alterações previdenciárias ocorridas na época de recorte deste estudo, apresentavam regimes de pensões do socialismo com algumas particularidades, entre as quais, em termos gerais, destaca-se o caráter fortemente redistributivo das fórmulas de cálculo das prestações, embora na Eslovênia o sistema fosse muito próximo de proporcionalidade e, na Polônia, uma componente fortemente ligada a contribuições anteriores estava associada a uma pensão de montante fixo com função redistributiva (PÉREZ, 2006; FERREIRA, S., 2007).

Assim, a partir da década de 1990, em meio à transformação de suas economias, esses oito países empreenderam reformas de diferentes dimensões em seus sistemas previdenciários,

e entre as principais motivações para as reformas estavam a situação precária das contas da segurança social e o processo de envelhecimento demográfico (PÉREZ, 2006).

A reforma da previdência social no Leste Europeu não seguiu um padrão uniforme: enquanto a República Tcheca e a Eslovênia adotaram uma abordagem paramétrica, o resto dos países seguiu amplamente as diretrizes do Banco Mundial e optou por privatizar parcialmente seus regimes de pensões para a velhice. As principais características desses sistemas são apresentadas no Quadro 8.

Quadro 8 – Resumo dos resultados da reforma previdenciária Leste Europeu.

República Tcheca	Reforma paramétrica, sem a existência de assistência social geral; aposentadorias remuneradas com parcela de benefício definido acrescida de outra variável em função dos anos trabalhados; deduções fiscais e subsídios para contribuições.	Ano de 1995
Letônia	Existência de pensões previdenciárias; contas individuais; sistema de capitalização, contribuição definida; isenção fiscal.	Ano de 1995 a 2001
Hungria	Sistema de capitalização; existência de pensões previdenciárias; caráter distributivo, benefício definido, benefícios proporcionais às contribuições; contribuição definida; isenção fiscal.	Ano de 1997
Polônia	Sistema de contas nacional; não há assistência social geral; sistema de capitalização; contribuição definida.	Ano de 1999
Eslovênia	Reforma paramétrica; existência de pensão previdenciária; caráter distributivo; benefício definido, benefícios proporcionais às contribuições; desconto fiscal e promoção de planos coletivos.	Ano de 1999
Estônia	Sistema de capitalização; pensão previdenciária universal; caráter distributivo; aposentadorias remuneradas com parcela de benefício definido acrescida de outra variável em função dos anos trabalhados; contribuição definida; isenção fiscal.	Ano de 2002
Lituânia	Sistema de capitalização; pensão previdenciária (certos grupos); aposentadorias remuneradas com parcela fixa complementada por outra variável em função dos anos trabalhados; sistema de contribuição definida; isenção fiscal.	Ano de 2004
Eslováquia	Sistema de capitalização; não há assistência social geral; aposentadorias remuneradas com parcela de benefício definido acrescida de outra variável em função dos anos trabalhados; contribuição definida; isenção fiscal.	Ano de 2005

Fonte: Adaptado de Pérez (2006).

Os países descritos acima seguiram diferentes estratégias; Eslovênia e República Tcheca fizeram mudanças nas condições de acesso aos benefícios públicos para limitar os gastos futuros, enquanto o resto dos países introduziu sistemas privados de financiamento individual em substituição parcial dos públicos (FERREIRA, S., 2007; PÉREZ, 2006).

O Quadro 9 resume os principais elementos das reformas previdenciárias ocorridas no mundo, em período similar às promulgações das Emendas Constitucionais nº 21 de 1998 e nº 41 de 2003, a fim de comparar as medidas criadas pelos outros países e as implementadas no caso brasileiro.

Quadro 9 – Principais medidas de reformas previdenciárias ocorridas no mundo no período em estudo.

Principais elementos das reformas previdenciárias paramétrica ou estrutural ocorridas no mundo nos anos 1990 até 2005	Principais alterações trazidas pelas Emendas Constitucionais nº 20/1998 e 41/2003
Desvinculação do reajuste dos benefícios aos salários, passando a ser indexados pela inflação.	Sujeição dos RPPS aos princípios do caráter contributivo e solidário e ao equilíbrio financeiro e atuarial.
Elevação gradual da idade de aposentadoria das mulheres, igualando-a à idade de aposentadoria dos homens.	Alteração dos requisitos exigidos para a concessão de aposentadoria.
Redução gradual dos benefícios, com uso da média salarial de toda a vida laboral para cálculo.	Novos critérios para cálculo e reajustamento dos proventos e fim da integralidade e paridade.
Redução da pensão por morte.	Redução da pensão por morte.
Medidas de incentivo para troca do sistema público previdenciário para sistema privado ou sistemas híbridos.	Regime de Previdência Complementar.

Fonte: Resultados do trabalho.

De acordo com Mahoney (2001), para que se constitua um momento crítico para análise do fenômeno de *path dependence*, é necessário que haja a escolha de uma opção em particular, dentre várias outras alternativas.

De acordo com o Quadro 9, fica evidenciado que o governo brasileiro, à época representado pelo Ministério da Previdência Social, ao promulgar as Emendas Constitucionais nº 20/1998 e nº 41/2003, optou por uma linha de reforma previdenciária paramétrica, com alguns elementos em consonância com outras reformas previdenciárias que aconteceram no mundo, os quais serão discutidos a seguir.

Em relação aos RPPS brasileiros e as reformas aqui tratadas, diversos autores que discutiram o assunto convergem para a conclusão de que o ponto alto das reformas previdenciárias focadas nos regimes próprios diz respeito à sujeição deles aos princípios de caráter contributivo e solidário e aos equilíbrios financeiro e atuarial (CAMPOS, 2004; BENEDET, 2011; NOGUEIRA, 2012; CAETANO, 2016; MORENO, 2019).

De um lado, o caráter contributivo e solidário trazido pela reforma previdenciária descolou a concessão de benefícios aos assistidos de uma perspectiva patrimonialista para outra mais responsiva para com o sistema previdenciário.

Também, a sujeição dos RPPS aos princípios dos equilíbrios financeiro e atuarial pode ser definida como um dos princípios básicos norteadores da existência dos regimes de previdência dos servidores públicos (CAMPOS, 2004; BENEDET, 2011; NOGUEIRA, 2012).

No cenário mundial de reformas previdenciárias, ficou evidenciada a busca pela desvinculação dos reajustes dos benefícios previdenciários aos salários, de forma que os reajustes passaram a ser indexados pela inflação. Caetano (2016) e Moreno (2019) defendem a plausibilidade dessa modificação, visto que ela retira dos regimes a responsabilidade de lidar com aumento dos benefícios em função de decisões políticas descoladas da perspectiva econômica.

A Emenda Constitucional nº 20 de 1998 alterou critérios para a concessão de aposentadorias voluntárias, passando a exigir em conjunto tempo efetivo no cargo público e no serviço público, mais cumprimento dos critérios de contribuição e idade, distintos para mulheres e homens, de forma que este deve cumprir mais tempo de contribuição e apresentar mais idade.

Dentre as medidas de reforma previdenciária, discutidas no mundo à época e que se relaciona com a temática, destacou-se a elevação gradual da idade de aposentadoria das mulheres, a qual se igualou à idade de aposentadoria dos homens, com vistas a retardar as aposentadorias femininas; mais tarde, em outras reformas no Brasil, essa proposta também viria à baila.

Os critérios para cálculo dos valores dos benefícios tornaram-se importante elemento de discussão, tendo em vista os problemas de subfinanciamento dos regimes previdenciários em grande parte do mundo e no Brasil. Na perspectiva mundial, uma possível medida para mudança nos cálculos de benefícios previdenciários, buscando o equilíbrio financeiro e atuarial, ocorreu no Reino Unido, com a redução gradual da taxa de reposição dos benefícios previdenciários com uso da média salarial de toda a vida laboral do contribuinte ao invés da utilização da média salarial de períodos próximos à concessão dos benefícios.

No Brasil, em período semelhante, a Emenda Constitucional nº 20 de 1998 também estabeleceu critérios para cálculos de benefícios, o que foi de fato implementado somente em 2004, por meio da Lei Ordinária nº 10.887, que adotou parâmetros semelhante aos do RGPS: cálculo pela média aritmética simples das maiores remunerações utilizadas como base, correspondente a 80% do período contributivo desde julho de 1994 atualizadas, incluindo vantagens pecuniárias permanentes e adicionais de caráter individual (NOGUEIRA, 2012; CAETANO, 2016).

Esses novos critérios impediriam, no primeiro momento, elevação artificial dos ganhos remuneratórios às vésperas da aposentadoria, incorporações de rendimentos e promoções funcionais, situação ilógica quando comparada aos sistemas previdenciários que procuram manter no máximo o valor equivalente à renda anterior (BENEDET, 2011; CAETANO, 2016).

Em relação à redução da pensão por morte, a Emenda Constitucional nº 41/2003 imprimiu redutor de 30% para as pensões por morte com valores mais elevados, até o limite máximo estabelecido pelo RGPS, acrescido de 70% da parcela excedente a esse limite, e não asseguração da paridade até a promulgação da lei. Quando comparada às medidas de reforma previdenciária que ocorreram em período semelhante fora do Brasil, essa estratégia para redução do subfinanciamento do sistema se alinhou com o que acontecia no Reino Unido, por exemplo.

A Emenda Constitucional nº 41 de 2003 proporcionou aos entes federativos de todas as esferas a possibilidade de instituírem para seus servidores públicos numa perspectiva previdenciária o Regime de Previdência Complementar, limitado a oferecer somente benefícios na modalidade de contribuição definida, uma vez que o valor do teto dos benefícios concedidos pelos RPPS, segundo a norma legal, ficaria restrito ao limite máximo estabelecido pelo RGPS, o que será discutido posteriormente.

Já no cenário mundial, as reformas previdenciárias dialogavam com medidas de incentivo para a troca de sistema público para o sistema privado, como no Reino Unido, EUA, Itália, Chile, Uruguai, Argentina e em países do Leste Europeu, as quais incluíam aposentadorias calculadas com uma parte fixa e outra variável em função da renda auferida pelo trabalhador; migração dos planos de pensão da modalidade benefício definido para contribuição definida, na qual os planos públicos de pensão transferem parte dos riscos dos planos para os participantes; incentivos fiscais concedidos para a poupança previdenciária, por meio das contas previdenciárias individuais; uniformização dos regimes de previdência especiais com o regime dos trabalhadores do setor privado; sistema de capitalização em contas individuais geridas por empresas; sistema capitalizado com participação conjunta do Estado e de fundos privados, com segurados divididos em faixas de renda; deduções fiscais para contribuições em planos de previdência privados e subsídios para contribuições, dentre outras medidas.

Importa ressaltar que apesar de as medidas trazidas pelas Emendas Constitucionais nº 20/1998 e nº 41/2003 se conectarem com elementos de reformas previdenciárias paramétricas ou estruturais ocorridas no mundo dos anos 1990 até 2005, foram discutidas alternativas com

maior ou menor participação do Estado e mais ou menos disruptivas com o modelo existente à época.

A maior ou menor participação do Estado nessa política pública, de acordo com Kerstenetzky (2011), traz consigo o *trade off* entre crescimento e redistribuição. No caso específico de países em desenvolvimento, a escolha pública se daria na hipótese de o Estado arbitrar entre a opção benéfica de um “Estado desenvolvimentista” e a opção perversa de um “Estado do Bem-Estar”. Contudo, empiricamente, nenhuma dessas hipóteses foi corroborada, e o *trade off* entre crescimento/redistribuição, teoricamente bem documentado, também não encontrou verificação cabal e ainda é objeto de intensa controversa factual.

De outro lado, para Rossi, Dweck e Arantes (2018) e Fagnani (2018), a experiência dos anos de 1990 no Brasil, tendo como exemplo a promulgação das Emendas Constitucionais nº 20/1998 e nº 41/2003, demonstrou que a questão financeira era uma das principais preocupações da função legislativa e executiva.

Destarte, para os autores supracitados, o imperativo da austeridade<sup>25</sup> e do ajuste fiscal<sup>26</sup> encorajou a alteração do modelo de sociedade pactuado pela Constituição Federal de 1988, que também trata da Seguridade Social e, não obstante, dos RPPS.

Assim, a partir dos anos de 1990, esse imperativo se intensificou, quando se formou no Brasil argumento favorável aos princípios do Consenso de Washington<sup>27</sup>, no curto governo de Fernando Collor de Mello e nos que se sucederam.

Após o detalhamento das condições que antecederam e permearam a promulgação das Emendas Constitucionais nº 20/1998 e nº 41/2003, pôde-se depreender o imperativo da austeridade e o ajuste fiscal nos anos de 1990 como pontos nodais para o início de uma significativa mudança no campo organizacional dos RPPS. Desse modo, neste estudo esses

---

<sup>25</sup> Austeridade ou Discurso da austeridade diz respeito à adoção de políticas que exigem grandes sacrifícios da população, seja porque aumentam a carga tributária seja pela implementação de políticas que restringem a oferta de bens e serviços públicos, em razão de cortes de gastos públicos, podendo afetar de forma significativa os estratos mais vulneráveis da população (VIEIRA, 2016).

<sup>26</sup> Corresponde a um ajuste da Política Fiscal de governo, à ação do Estado quanto aos gastos públicos e à obtenção da receita pública (SANDRONI, 1996).

<sup>27</sup> O Consenso de Washington, de acordo com Alcoforado (1997), é uma expressão adotada nos anos de 1990 pelo economista inglês John Williamson, que contempla um conjunto de medidas preconizadas pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial para estabilizar as economias dos países capitalistas periféricos, a fim de adaptá-los à nova ordem econômica mundial. O Consenso de Washington designa uma estratégia de ajustamento econômico neoliberal que prevê três passos a serem dados na seguinte ordem:

1º: estabilização da economia com combate à inflação;

2º: realização de reformas estruturais com privatizações, desregulamentação de mercados, liberalização financeira e comercial;

3º: retomada dos investimentos estrangeiros para alavancar o desenvolvimento econômico.

aspectos serão considerados como condicionantes e autorreforço do processo *path dependence* dos RPPS.

Fica evidente, porém, que esses elementos não se tratam dos únicos condicionantes; de forma que servirão de base para este estudo em razão de influenciarem diretamente a trajetória dos regimes próprios ao longo dos anos, e devido à necessária delimitação do objeto da pesquisa.

#### **4.1.3. Os condicionantes do *path dependence* dos RPPS: autoreforço da austeridade e ajuste fiscal na trajetória iniciada nos finais dos anos de 1990 até 2020**

As conseqüentes reformas ou ondas reformistas no campo da previdência social brasileiro, a partir de todo o exposto neste trabalho, permite observar que elas tiveram ao menos um duplo objetivo: redução dos crônicos *deficits* previdenciários no RGPS e no RPPS e reestruturação do sistema, com a tentativa de criação de uma engenharia financeira que suportasse as pressões diversas sofridas por esses sistemas.

Nesse sentido, o que se pode observar é que esse duplo objetivo também se deu em detrimento da diminuição da participação do Estado na política pública previdenciária, ou seja, redução do *Welfare State* brasileiro e direcionamento e aumento da perspectiva neoliberal<sup>28</sup> nos governos que se sucederam, principalmente a partir dos anos de 1990 (KERSTENETZKY, 2012).

Os anos de 1990 trazem consigo a abertura de um novo modelo na trajetória do desenvolvimento das políticas públicas previdenciárias no Brasil, em que grandes decisões para o funcionamento dos sistemas de previdência se subordinaram às diretrizes gerais e às prioridades estabelecidas na agenda de reformas econômicas, institucionais e administrativas

---

<sup>28</sup>Neoliberalismo diz respeito à uma doutrina político-econômica, crítica ao Estado de Bem-Estar Social, à intervenção estatal e ao socialismo. Estruturou-se no final da década de 30 por meio das obras do norte-americano Walter Lippman, dos franceses Jacques Rueff, Maurice Allais e L. Baudin e dos alemães Walter Eucken, W. Röpke, A. Rüstow e Müller-Armack. Como a escola liberal clássica, os neoliberais acreditam que a vida econômica é regida por uma ordem natural, formada a partir das livres decisões individuais e cuja mola mestra é o mecanismo dos preços. Entretanto, defendem o disciplinamento da economia de mercado, não para asfixiá-la, mas para garantir-lhe sobrevivência, pois, ao contrário dos antigos liberais, não acreditam na autodisciplina espontânea do sistema. O disciplinamento da ordem econômica seria feito pelo Estado, para combater os excessos da livre-concorrência, e pela criação dos chamados mercados concorrenciais, do tipo do Mercado Comum Europeu. No plano social, o neoliberalismo defende a limitação da herança e das grandes fortunas e o estabelecimento de condições de igualdade que possibilitem a concorrência. Atualmente, e na perspectiva dessa tese, o termo vem sendo aplicado àqueles que defendem a livre atuação das forças de mercado, o término do intervencionismo do Estado, a privatização das empresas estatais e inclusive de alguns serviços públicos essenciais, a abertura da economia e sua integração mais intensa no mercado mundial (SANDRONI, 1996; VIEIRA, 2016).

que foram empreendidas pelos governos, com características expansivas e de mercado, conforme se apresenta a seguir.

O governo de José Sarney foi a primeira gestão de um presidente civil depois do término da ditadura militar, e, de acordo com Marques, Ximenes e Ugino (2018), pode ser entendido do ponto de vista mais global como expressão de uma transição entre um passado desenvolvimentista e a política econômica fundada nos princípios do neoliberalismo.

No período do Governo Sarney, compreendido entre os anos de 1985 e 1988, estava sendo discutida uma nova Constituição que iria sustentar a construção de um regime democrático, embora grande parte do mundo, à época, estivesse fortemente questionando a presença do Estado na economia com a implementação de políticas sociais, salariais, de infraestrutura, entre outros (ROSSI; DWECK; ARANTES, 2018).

Também não existia ainda no Brasil, a hegemonia política necessária para realizar as reformas previdenciárias, em função da recente democratização, e a não resolução da dívida externa e a existência de uma inflação crônica e crescente paralisavam o Estado, de modo que não se podia adotar a cartilha do Consenso de Washington (FAGNANI, 2018).

Dentre as bases de uma nova Constituição, a questão social assumia uma grande importância, influenciada pela experiência vivida durante a ditadura militar, de forma que a Constituição Federal de 1988 foi escrita contendo direitos básicos e universais de cidadania, estabelecendo o direito à saúde pública, definindo o campo da Assistência Social, regulamentando o seguro-desemprego e incrementando a cobertura da Previdência Social (MARQUES; XIMENES; UGINO, 2018).

O período de democratização foi rico quanto à tentativa de diminuir as desigualdades entre os benefícios pagos aos trabalhadores urbanos e rurais. Para Kerstenetsky (2012), no que diz respeito à universalização da Previdência Social, grandes avanços foram registrados também durante o regime militar, quando os diferentes institutos previdenciários por categorias foram extintos, o que deu lugar a um novo regime previdenciário único, para todos os trabalhadores do mercado formal.

Sucedendo o governo de José Sarney, Fernando Collor de Mello foi o primeiro presidente da república eleito de forma direta após término da ditadura militar e derrotou o candidato do Partido dos Trabalhadores Luiz Inácio Lula da Silva. Possuía um ambicioso plano de combate à inflação, com início da abertura comercial e das privatizações de empresas estatais.

Entretanto, seu ambicioso plano não foi integralmente implementado em decorrência da impugnação do mandato, deixando como legado de governo novas regras para o comércio exterior e a convicção difundida de que o funcionalismo público deveria se tornar o menor possível e que as empresas estatais e os serviços públicos deveriam ser privatizados, inclusive as das áreas sociais. Assim, foi-se retomando em seu governo o imperativo da austeridade e as premissas do Consenso de Washington (ROSSI; DWECK; ARANTES, 2018; FAGNANI, 2018).

No plano geral, a adoção do projeto neoliberal<sup>29</sup> na determinação da política econômica e a defesa de sua ampliação no campo das políticas sociais brasileiras podem ser claramente situadas também no início do governo de Fernando Collor de Mello.

Para Maciel (2017), nessa gestão se constituiu um ponto de inflexão em relação ao passado, pois o Estado participava ativamente da economia, tanto criando a infraestrutura necessária para a reprodução dos padrões de governo, como se responsabilizando por setores-chaves, tais como prospecção e refino de petróleo e produção de energia elétrica e mesmo nuclear.

No que tange à Previdência Social, a proposta de Collor encaminhada pela função executiva à legislativa determinava uma previdência pública composta por dois planos de benefícios: um Plano Geral, de caráter compulsório, e outro Complementar, de adesão facultativa. Além disso, a proposta criava um instituto de previdência do servidor público e um Seguro de Riscos Sociais, extinguiu as aposentadorias especiais e eliminava, no longo prazo, as contribuições calculadas sobre os salários, tanto para empregados como empregadores (LEÃO, 2013).

Do Plano Geral, participariam todos os segurados do RGPS, ficando de fora os servidores da União, das autarquias e das fundações públicas, os quais teriam um regime próprio. Os benefícios concedidos por esse plano seriam limitados ao rol de benefícios do RGPS, com exceção da aposentadoria especial, do acidente de trabalho e das enfermidades comuns e profissionais.

Assim, embora o projeto de Collor incentivasse a criação de fundos de pensão organizados sob o princípio da capitalização financeira, o que estava de acordo com o ideário neoliberal, tinha como fundamento o fortalecimento do sindicalismo circunscrito às empresas

---

<sup>29</sup> O projeto neoliberal se refere à forma concreta como o neoliberalismo se expressou em programas político-econômicos de distintas formas ao redor do mundo. Nesse sentido, o modelo econômico liberal, dito periférico, é resultado da forma como o projeto neoliberal se configurou a partir da estrutura econômica presente nos distintos países da América Latina (MÜLLER E MORAIS, 2018).

individuais. Quanto aos servidores públicos, notou-se que o projeto não mencionava mudanças nas regras de concessão de benefícios, restringindo-se a propor a criação do Instituto de Previdência do Servidor Público, o qual seria financiado basicamente pelas contribuições dos servidores ativos e inativos. (LEÃO, 2013; MACIEL, 2017).

Também foi apresentada a proposta de uma Previdência Social no Brasil pelo Instituto Liberal<sup>30</sup> em 1991 e essa tinha como fonte inspiradora a reforma previdenciária chilena, com o imperativo da austeridade e as premissas do Consenso de Washington.

A proposta tinha como pressupostos: a superioridade do regime de capitalização frente ao regime de repartição; o entendimento que a garantia dos direitos mínimos vinculado a um regime de repartição simples desestimulava a busca por maior rendimento, e por conseguinte, um maior nível de poupança individual; a defesa de que a garantia de renda futura associada a um sistema de proteção social deveria ser responsabilidade única do interessado e, portanto, os empresários não deveriam contribuir para o sistema previdenciário; o entendimento de que os encargos sociais das empresas eram extremamente elevados, o que desestimularia a criação de emprego formal; e a defesa de que caberia ao Estado somente a garantia de uma rede de proteção social mínima (MACIEL, 2017; INSTITUTO LIBERAL DO BRASIL, 2020).

No ano seguinte, isto é, em 1992, foi instituída uma comissão parlamentar com o objetivo de em um mês realizar um diagnóstico da situação do sistema previdenciário e indicar propostas que iriam ao encontro da redução dos crônicos *deficits* previdenciários no RGPS e RPPS.

A comissão, intitulada “Comissão Especial para Estudos do Sistema Previdenciário”, apresentou oito propostas resumidas a seguir: 1) as contribuições sobre os salários deveriam ser usadas somente para cobrir gastos com benefícios, desvinculando essas contribuições das despesas com Saúde e Assistência Social, 2) extinção do Finsocial<sup>31</sup> e da contribuição sobre o lucro, 3) redução da contribuição das empresas sobre a folha de salários, 4) sistema complementar de previdência pública e privada, 5) manutenção do limite de dez salários

---

<sup>30</sup> O Instituto Liberal foi criado por Donald Stewart Jr. no Rio de Janeiro em 1983. Sua expansão se deu através da criação de institutos análogos em diversas capitais brasileiras, sucedida pela constituição de núcleos municipais no interior dos diferentes estados, filiados aos respectivos Institutos das capitais estaduais e de acordo com o princípio federativo. Em 1991, o Instituto Liberal deu início à série Políticas alternativas, com um trabalho sobre a previdência social. Posteriormente, foram publicados trabalhos sobre educação, saúde, capital estrangeiro, política industrial, energia elétrica, Mercosul, entre outros. A série foi elaborada como uma edição anual de quatro documentos, procurando desenvolver estudos referentes a problemas brasileiros em diferentes áreas (INSTITUTO LIBERAL DO BRASIL, 2020).

<sup>31</sup> Finsocial: A contribuição para o Fundo de Investimento Social instituída pelo Decreto-lei nº 1.940, de 25 de maio de 1982, tinha por finalidade custear investimentos de caráter assistencial em alimentação, habitação popular, saúde, educação e amparo ao pequeno agricultor. O fato gerador da contribuição para o Fundo era a venda de mercadorias ou serviço (SANDRONI, 1996).

mínimos para contribuição e benefícios da Previdência Social, 6) fim do subsídio da Previdência Social ao sistema governamental de pensões e aposentadorias dos servidores civis e militares, 7) fim da acumulação de aposentadorias e vantagens especiais, 8) revisão do instituto da aposentadoria por tempo de serviço, com exigência de idade mínima e número de contribuições para todos os brasileiros (LEÃO, 2013).

Das propostas apresentadas, nenhuma foi aprovada pelo Congresso Nacional, por falta de consenso entre os partidos políticos. Elas retornariam em 2005 para a base de propostas no campo previdenciário do governo de Fernando Henrique Cardoso.

Fernando Collor de Mello, após administração caracterizada por profunda recessão econômica e em meio às denúncias de corrupção política, teve seu mandato como presidente impugnado, o que levou a sua renúncia em 29 de dezembro de 1992, assumindo como presidente Itamar Franco.

A saída de Collor diminuiu o ritmo de injeção dos preceitos do modelo neoliberal, contudo, abriu espaço para um consenso de menor participação do Estado nas políticas de Bem-Estar Social no Brasil, pensamento que possuía ampla aceitação no interior das classes dominantes. Nesse sentido, o movimento reformista nas políticas públicas de previdência social foi mantido pelos governos que se seguiram (FAGNANI, 2018).

Durante o governo de Itamar Franco, a produção de reformas previdenciárias cessou e a função executiva direcionou suas atenções, mais uma vez, para tentar estabilizar a moeda. Surgiu então o Plano Real, cunhado pelo antigo Ministério da Fazenda, sob comando de Fernando Henrique Cardoso<sup>32</sup>, que possuía uma visão de governo de cunho neoliberal e que viria a assumir o posto do poder executivo nas eleições seguintes.

Durante o governo que impôs preparatórias para o Plano Real, em se tratando da Seguridade Social, destacou-se a criação da Desvinculação das Receitas da União (DRU), a qual capturava para o Tesouro Nacional 20% dos recursos vinculados ao financiamento da Seguridade Social e da Educação. Vale a pena ressaltar que a DRU tem sua funcionalidade junto ao Orçamento da Seguridade Social, que possui como fontes de custeio: contribuições previdenciárias para RGPS, pagas pelos empregados e empregadores sobre a folha de salários ou sobre a receita bruta de vendas, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Contribuição para o PIS/Pasep para financiar o Programa de Seguro-Desemprego e os programas de

---

<sup>32</sup> Em outubro de 1992, tornou-se Ministro das Relações Exteriores no governo de Itamar Franco e em maio de 1993 foi nomeado Ministro da Fazenda.

desenvolvimento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Contribuições sobre o concurso de prognósticos e receitas próprias de todos os órgãos e entidades que participam desse orçamento.

Foi no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), entre os anos de 1995 e 2003, que de fato a política econômica voltou-se totalmente às ideias de neoliberalismo e do imperativo da austeridade e Consenso de Washington, e esse governo pode ser tratado como consolidação do projeto liberal periférico da economia brasileira. (PAULINO, 2010; FAGNANI, 2018).

No campo da Previdência Social, as principais ideias lançadas na gestão de FHC possuíam como pano de fundo um sistema previdenciário com menor participação do Estado e instrumentos em concordância com as reformas previdenciárias ocorridas no Reino Unido, EUA, Itália, Chile, Uruguai, Argentina e em países do Leste Europeu (PAULINO, 2010).

Essas ideias encontraram dificuldades de adoção, já que esse sistema seria fundado em um regime privado e de capitalização, que reservasse para o Estado, no máximo, o papel de garantir renda de substituição para o segmento mais pobre de população. A dificuldade de implementação de um sistema previdenciário de cunho neoliberal também esbarrou num sistema previdenciário brasileiro particularmente desenvolvido, se comparado aos do resto da América Latina, e na incapacidade do Estado em assumir os custos do período de transição, quando o RGPS deixaria de ser de repartição e passaria a ser de capitalização (MARQUES; Ximenes; Ugiño, 2018; LEÃO, 2013).

Diante disso, os servidores públicos preservaram seu regime à parte e o RGPS continuou a ser de repartição, financiado por contribuições sociais e com participação dos empregadores. Algumas medidas que tiveram sua implementação no governo FHC, mais especificamente entre os períodos de 1994 a 1997, foram:

- i. O cancelamento de concessões dos benefícios do abono permanência em serviço, pecúlio, auxílios natalidade e funeral;
- ii. A extinção de aposentadorias especiais para aeronautas, telefonistas, jogadores de futebol, jornalistas e juízes classistas da Justiça do Trabalho.

Em março de 1995, FHC encaminhou ao Congresso a proposta de Emenda Constitucional nº 33, com o objetivo de modificar dispositivos que impediam a realização de uma reforma na Previdência Social brasileira.

Para Leão (2103), a proposta de FHC foi vencedora em dois pontos: modificação da modalidade de aposentadoria por tempo de serviço para tempo de contribuição e aprovação da

previdência complementar pública ou privada atrelada à fixação do teto máximo de contribuição e benefício para contribuintes do RGPS.

Apesar de grandes modificações no regime previdenciário do funcionalismo público, um dos componentes mais caros da proposta de FHC não foi aprovado pelo Congresso Nacional, que era a introdução de um teto para o valor da aposentadoria. Entretanto, essa derrota foi em parte compensada com o fim da estabilidade do funcionário público, o que foi obtido na reforma administrativa conduzida por FHC. Em 2002, contudo, o Supremo Tribunal Federal considerou essa medida inconstitucional, reconduzindo a estabilidade para os servidores públicos (MARQUES, XIMENES; UGINO, 2018; MORENO, 2019).

De acordo com Silva M. (2012), a cobertura previdenciária no governo de Fernando Henrique Cardoso foi reduzida e foi marcada pela diminuição do número de contribuintes ao sistema previdenciário como um todo. Conforme a autora, esse quadro contribuiu para a descaracterização da seguridade social proposta pela Constituição Federal de 1988, com maior ênfase à política de assistência social, principalmente a partir do ano de 2000, estruturando o movimento de “assistencialização da seguridade social”, por meio de programas de transferência de renda.

Somente em 1998 foi lançado o acordo necessário para a aprovação da Emenda Constitucional nº 20, que modificou a Previdência Social para trabalhadores nos setores privado e público. Dentre as principais características da Emenda Constitucional nº 20, destacam-se regras que proporcionaram a elaboração dos princípios do equilíbrio financeiro e atuarial do Sistema Previdenciário Público, já amplamente discutidas nesse trabalho.

Em resumo, a partir do exposto, pode-se concluir que nos dois mandatos, o governo de Fernando Henrique Cardoso empenhou-se para a introdução dos preceitos neoliberais na administração e na políticas públicas nacionais, objetivando também a execução de políticas públicas para redução dos crônicos *deficits* previdenciários no RGPS e RPPS e para reestruturação do sistema.

O governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva ocorreu entre os anos de 2003 e 2011, após três tentativas no processo eleitoral brasileiro. Assumiu a presidência em 2003 sob um discurso de conciliação e não ataque à política neoliberal, afirmando que o governo manteria os laços aos contratos nacionais e internacionais feitos no governo de Fernando Henrique Cardoso (PAULINO, 2010).

Em 2003, em seu governo, a proposta de Emenda Constitucional nº 40 foi enviada ao legislativo, assinada pelo presidente Lula. Segundo a Comissão Constituição e Justiça e

Redação (CCJR), essa proposta foi feita a partir de um diagnóstico do Poder Executivo sobre o RGPS. De acordo com o governo à época, a arrecadação de contribuição cobria 81% do valor total dos benefícios pagos pelo RGPS, de forma que a União custeava uma contrapartida de 19%, evidenciando então um *deficit* (NAKAHODO; SAVOIA, 2008).

Já em relação ao RPPS, o poder executivo verificou que somente 36% dos benefícios pagos aos servidores possuíam como fonte de custeio contribuições específicas, restando ao Estado arcar com a contrapartida de 64%. Uma das principais justificativas apontadas pelo relator para justificar a não cobertura dos regimes foi relacionada às mudanças no perfil demográfico do país (NAKAHODO; SAVOIA, 2008; LEÃO, 2013).

Os pontos mais centrais da proposta supracitada propunham: equiparação entre os critérios de aposentadoria do RPPS com os do RGPS, pela adoção de teto máximo de valor pago aos benefícios previdenciários, e o valor excedente ao teto seria gerenciado no sistema de previdência complementar, sob regime de capitalização; redução da taxa de reposição da pensão por morte; mudanças no cálculo dos proventos das aposentadorias e contribuição dos inativos e pensionistas para o sistema, as quais desde o governo de Fernando Collor de Mello já eram discutidas no Congresso Nacional e nas políticas de governos. Por fim, a Proposta de Emenda Constitucional foi aprovada com grande volume de alterações, passando a vigorar como Emenda Constitucional nº 41/2003, também amplamente discutida nesta tese.

A reforma previdenciária proposta por Lula foi encaminhada para apreciação em abril de 2003 ao Congresso Nacional e foi aprovada em 07/12/2003 e no Senado. Seu resultado, após discussão, centrou-se principalmente no regime previdenciário dos funcionários públicos, e segundo Marques, Ximenes e Ugino (2018), primou por retomar exatamente os pontos que haviam sido derrotados no governo anterior, ou seja, nessa dimensão foi um continuísmo da reforma idealizada por Fernando Henrique Cardoso.

Enfim, apesar das mobilizações realizadas pelos servidores públicos e por setores de esquerda brasileira, a reforma proposta por Lula foi aprovada em tempo recorde e foram introduzidos:

- i. Teto para o valor da aposentadoria do servidor público;
- ii. Contribuição incidente sobre o valor da aposentadoria, a partir de certo nível, com alíquota de 11%.

Nesse período, pode-se constatar que o país não foi palco de uma reforma previdenciária como a ocorrida no Chile, principalmente pela dificuldade do governo, à época, em arcar com os custos de transição de um sistema “*pay-as-you-go*” para um de capitalização. Contudo, os

ajustes realizados estavam em consonância com o pensamento neoliberal e com a preocupação de ampliar o campo de atuação dos fundos de pensão (PAULINO, 2010; FAGNANI, 2018).

Outro aspecto a se destacar foi a criação da obrigação de contribuição para os servidores inativos. Mas a introdução da contribuição do inativo, que contraria o fundamento dos regimes previdenciários, nos quais as contribuições geram direitos futuros, não ficou restrita ao RPPS, sendo estendida também aos segurados do RGPS que recebiam acima de um determinado teto (LOPREATO, 2015).

Ainda em 2003, foi aprovado no Congresso Nacional o Projeto de Reforma Tributária, Emenda Constitucional nº 42 que teve por finalidade viabilizar os *superavits* primários para abater os montantes da dívida pública, por meio da arrecadação, e desonerar a tributação das empresas, e, com outras medidas de ajuste, no campo da seguridade social prorrogou o percentual de 20% de Desvinculação de Receitas da União (DRU) para até o ano de 2007, bem como reduziu a receita da Seguridade Social por meio da desoneração do Imposto de Produtos Industrializados (IPI) sobre os bens de capital adquiridos.

Durante o governo de Lula, a Assistência Social contou com avanços por meio da estruturação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), no ano de 2003, da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, e da aprovação da Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS), em 2005 (NAKAHODO; SAVOIA, 2008).

Enfim, com base nessa recapitulação, pode-se afirmar que o governo de Luiz Inácio Lula da Silva deu continuidade às reformas neoliberais realizadas por Fernando Henrique Cardoso, também se direcionando à redução dos *deficits* previdenciários no RGPS e RPPS e à reestruturação do sistema.

O período do governo de Dilma Roussef ocorreu entre os anos de 2011 e 2016, manteve a linha do discurso de austeridade econômica e caminhou na mesma linha de atuação macroeconômica do governo de Lula e do de Fernando Henrique Cardoso, que consistia no regime de metas de combate à inflação, taxa de juros flutuante e *superavit* primário (LOPREATO, 2015).

A partir do Programa Brasil Maior, criado em 2011, objetivou-se ampliar o consumo por meio da redução do IPI sobre produtos como automóveis e eletrodomésticos, o que facilitou o acesso da massa trabalhadora a determinadas mercadorias, como também favoreceu os interesses da classe produtiva. No entanto, essa medida teve reflexos negativos na receita da Seguridade Social, o que impactou na redução da política pública.

Nesse contexto, o fundo financeiro público nos últimos seis anos do governo de Dilma modificou sobremaneira os sustentáculos da política previdenciária brasileira, tendo em vista as seguintes ações do governo:

- i. Sem investimento em políticas públicas para diluir o quadro de desestruturação do mercado de trabalho, que apresentava elevadas taxas de desemprego e informalidade, o governo retirou 12 milhões de contribuintes da previdência social no segundo trimestre de 2016, o que impactou na proteção previdenciária que deriva do emprego formal;
- ii. Contrarreforma previdenciária, por meio das Medidas Provisórias nº 664 e 665, que restringiram acessos aos benefícios como auxílio-doença, pensão por morte, auxílio reclusão, seguro defeso e abono salarial, e pela Lei nº 12.618, de 2012, que instituiu o Regime de Previdência Complementar aos servidores públicos federais;
- iii. Continuidade da política de desoneração tributária com leis específicas nos anos de 2011 e 2013, que impactaram no custeio da Seguridade Social;
- iv. Manutenção da incidência da DRU para pagamento e amortização dos juros da dívida pública (LEÃO, 2013; LOPREATO, 2015).

Destacou-se também no período de mandato da presidenta Dilma Roussef a forte inclinação de uma estratégia política econômica de expansão fiscal, por meio das desonerações fiscais com o objetivo de estimular a competitividade nacional e a geração de novo empregos, de acordo com as Leis nº 12.546 de 2011, nº 12.715 de 2013, nº 12.794 e nº 12.844 de 2013, abrangendo 56 áreas da economia, como a de comércio varejista, construção civil, transportes aéreos e empresas jornalísticas, o que por sua vez contribuiu para a regressividade no custeio da Seguridade Social, contribuindo para elevada oneração aos que recebem menos e para maior concentração de renda.

Para Serrano *et al.* (2018), no que diz respeito à construção civil, que é um importante segmento de empregos formais no Brasil, a desoneração do IPI afetou o crescimento do resultado bruto das empresas de construção civil, assim como a maior disponibilidade de financiamento imobiliário no mercado.

Enfim, em maio de 2016, em meio a uma crise político-econômica, Dilma foi afastada de seu cargo de presidenta por conta da instauração de um processo de *impeachment* que vinha sendo movido contra ela e teve seu mandato cassado em agosto de 2016, assumindo a presidência da república seu vice-presidente, Michel Temer.

Pode-se concluir que o governo de Dilma Roussef não se desprende do continuísmo dos preceitos neoliberais e implementou reformas no campo da previdência social que corroboram essa perspectiva, também na tentativa de redução dos *deficits* previdenciários no RGPS e RPPS em função das pressões diversas sofridas por esses sistemas.

Com foco no equilíbrio das finanças numa perspectiva de longo prazo, em 2016 Michel Temer assumiu o governo, em uma plataforma política chamada Ponte para o Futuro.

Foi aprovada no Congresso a Proposta de Emenda Constitucional de redução de gastos públicos em 15/12/2016, a qual se tornou a Emenda Constitucional nº 95, que instituiu Novo Regime Fiscal. De acordo com o texto aprovado, os gastos federais foram congelados pelos próximos 20 anos, sendo atualizados apenas pela inflação do ano anterior com base na variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

O governo também lançou uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC nº 287/2016), que propunha alterações diversas em parâmetros fundamentais do Sistema Previdenciário brasileiro. Assim como no início dos anos 2000, no governo de Fernando Henrique Cardoso, a proposta de reforma da previdência social de 2016 era vista como elemento necessário para a retomada do crescimento econômico e para o ajuste das contas públicas, o que ganhou ainda mais destaque após aprovação da Emenda Constitucional nº 95.

A PEC nº 287/2016 previa o fim das diferenças entre os regimes dos servidores públicos (RPPS) e da previdência geral (RGPS) e o fim das regras diferenciadas para professores da educação básica. Previa também a idade mínima para direito ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), que passaria de 65 para 70 anos; o valor do piso mínimo dos benefícios, que continuaria sendo o salário-mínimo; e alterações nas regras de pensão por morte, colocando uma quota familiar de 50% sobre a totalidade dos proventos do contribuinte até o limite dos benefícios do RGPS e quotas individuais de 10 pontos percentuais para cada dependente, até o máximo de 100%, além de proibir a acumulação dos benefícios de pensão por morte com outras aposentadorias e pensões por morte, dentre outras medidas (FERNANDES *ET AL.*, 2019).

Entretanto, em fevereiro de 2018, o governo de Michel Temer suspendeu a tramitação da PEC 287/2016 no poder legislativo, e nos termos da proposta desistiu das alterações nos parâmetros fundamentais do Sistema Previdenciário brasileiro. Tal fato deveu-se principalmente ao longo impasse com parlamentares e à conjuntura de intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro no mesmo ano, já que a Constituição Federal de 1988 impede alterações no texto constitucional em períodos de intervenção federal.

Não obstante, pode-se constatar que na vigência do governo de Michel Temer a defesa do discurso de austeridade fiscal prevaleceu de maneira consistente com a aprovação da Emenda Constitucional nº 95 de 2016. Adicionalmente o continuísmo dos preceitos neoliberais se fez presente com a Proposta de Emenda Constitucional (PEC nº 287/2016), que embora não aprovada abriu espaço para consenso futuro no governo de Jair Bolsonaro e mais reformas paramétricas, em princípio, para redução dos *deficits* previdenciários no RGPS e RPPS (FERNANDES *ET AL.*, 2019).

Posteriormente, o governo do atual presidente eleito Jair Bolsonaro iniciou-se em janeiro de 2019 e está previsto para terminar em dezembro de 2022. Por meio da Medida Provisória nº 871, de 18 de janeiro de 2019, deu seguimento à política de controle dos desembolsos da Assistência Social e mais especificamente do Benefício de Prestação Continuada, com uma premiação para os técnicos que identificarem irregularidades na modalidade de benefício (COSTA, 2019).

Em fevereiro de 2019, o governo encaminhou ao legislativo Proposta de Emenda à Constituição (PEC 06/2019), a fim de modificar o sistema de previdência social, estabelecer regras de transição e disposições transitórias, e outras providências, como por exemplo a alteração do art. 203 da Constituição Federal de 1988, o qual trata do BPC.

A PEC 06/2019, após tramitação e aprovação foi transformada na Emenda Constitucional nº 103/2019, realizando mudanças relevantes no sistema previdenciário brasileiro. Em relação ao financiamento do sistema, foi destinada ao pagamento dos benefícios previdenciários mais 12% da receita da contribuição para o PIS/PASEP e se estabeleceu a possibilidade de adoção de alíquotas progressivas da contribuição, tanto dos segurados do RGPS quanto dos servidores públicos vinculados ao RPPS.

Em relação aos RPPS, a Emenda Constitucional nº 103/2019 estabeleceu que, em caso de *deficit*, a contribuição sobre os proventos de aposentadoria e pensões poderá incidir sobre os valores que superem o salário-mínimo. Na mesma direção, em relação aos servidores federais, estabeleceu que, na hipótese de ser insuficiente a incidência de contribuição para os aposentados e pensionistas nos valores que superem o salário-mínimo, é facultada a instituição de contribuição extraordinária para servidores ativos, aposentados e pensionistas, a qual deverá ser instituída simultaneamente com outras medidas para o equacionamento do *deficit*, como por exemplo segregação de massas e parcelamento do *deficit* atuarial junto à União (PIERDONÁ; DERZI; 2019).

No tocante às empresas, elas poderão ter alíquotas diferenciadas em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão de obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho.

Quanto aos benefícios e critérios de concessão, as mudanças podem ser sinteticamente resumidas nos pontos a seguir: estabelecimento de idade mínima para aposentadoria no RGPS, e conseqüente extinção da aposentadoria por tempo de contribuição, incluindo aposentadoria das pessoas com deficiência e para as atividades consideradas especiais, idade mínima de 65 anos para os homens e 62 para as mulheres, com redução de cinco anos para o professor que comprove tempo de efetivo exercício nas funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio; alteração das regras para o cálculo dos benefícios, aumentando a base para apuração do salário-de-benefício para 100% do período contributivo e fixando as alíquotas aplicadas ao referido salário-de-benefício, que corresponderão a 60% com acréscimo de dois pontos percentuais para cada ano de contribuição que exceder o tempo de vinte anos de contribuição; fixação do auxílio-reclusão, que não poderá exceder ao valor de um salário-mínimo, e do salário-família.

Para Pierdoná e Derzi (2019), os ajustes implementados na previdência social pela Emenda Constitucional nº 103/2019, retardarão o acesso aos benefícios, os quais terão valores inferiores aos atuais, e os pequenos ajustes em relação às receitas apenas amenizam o problema de insustentabilidade da proteção previdenciária, sugerindo assim mais revisões reformistas ao longo dos anos para redução dos *deficits* previdenciários no RGPS e RPPS.

Enfim, observando as políticas de governo desde os anos 2000 até os dias atuais, ficou evidente a redefinição das finalidades sociais, econômicas e políticas do Estado brasileiro, a qual acabou por influenciar as políticas públicas no âmbito da previdência social, tendo como grandes marcos políticos as promulgações das Emendas Constitucionais nº 20 de 1998 (governo de FHC) e nº 41 de 2003 (governo de Lula).

Pôde-se evidenciar que as reformas paramétricas previdenciárias no Brasil tiveram como principais motivadores e justificativas, em grande parte, as pressões financeiras, atuariais e demográficas, que, assim como em grande parte das nações, são problemas a serem mitigados por meio de políticas públicas direcionadas.

Na contramão do aumento do *Welfare State* no Brasil, o que se pôde constatar ao longo dos últimos 20 anos, de forma breve, foi a sua redução gradual e paulatina, sob a direção dos preceitos neoliberais e do impositivo de austeridade fiscal e como justificativa para a mitigação das pressões que o sistema previdenciário brasileiro ainda enfrenta.

Entretanto, de acordo com Kerstenetzky (2012), a ampliação do *Welfare State* nas nações pode resultar em fatos estilizados, que podem repercutir de maneira positiva nas economias, como por exemplo: o *Welfare State* apoia e promove a atividade econômica, políticas universais reduzem mais a pobreza e a desigualdade que políticas focalizadas, a inclusão da classe média no consumo dos serviços sociais garante maior financiamento e melhor qualidade dos serviços e quanto maior o *Welfare State*, menor a pobreza e a desigualdade.

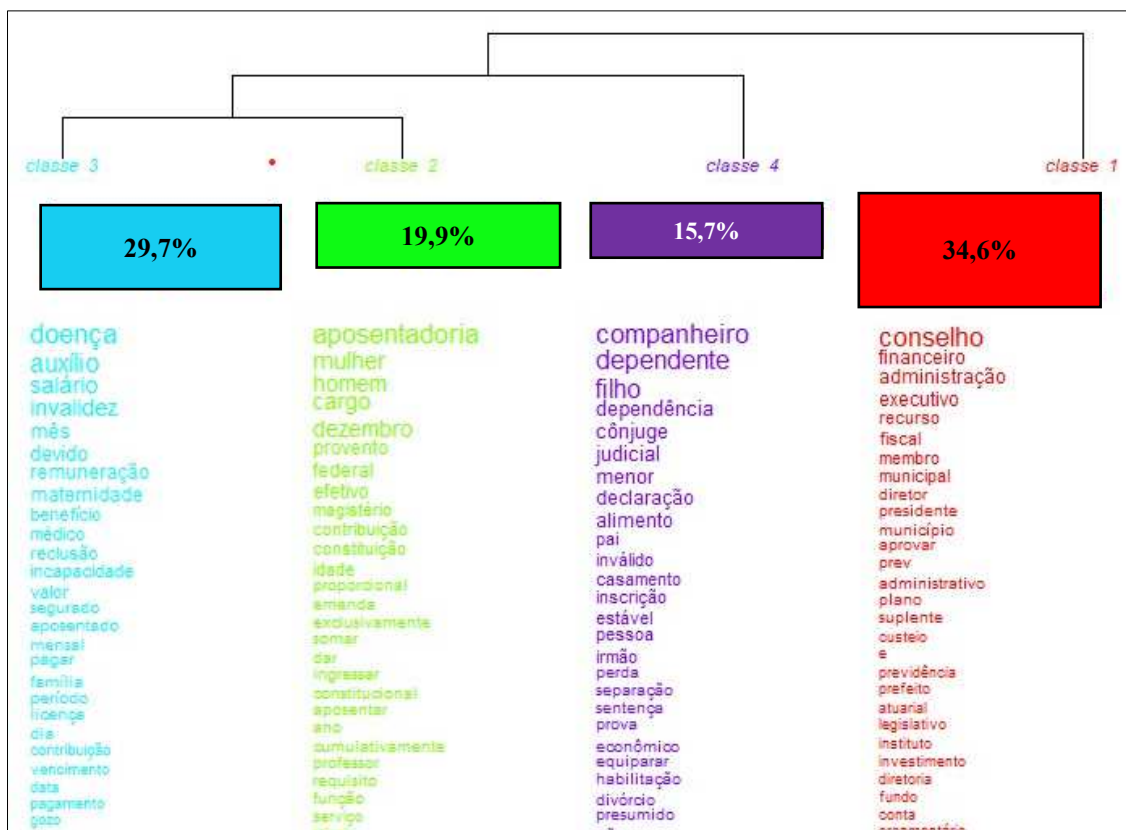
Enfim, pode-se concluir que as sequências autoreforçantes do caminho percorrido pelos RPPS possuíram como pano de fundo os preceitos neoliberais e o impositivo de austeridade fiscal, manifestado na promulgação de leis no campo previdenciário do Brasil, no período de anos analisado nesse tópico, que abrange de forma resumida o intervalo entre os anos de 2000 e 2020, o que se relaciona com o processo isomórfico de reestruturação dos RPPS a ser estudado neste trabalho.

## **4.2. Análise do Isomorfismo Institucional**

### **4.2.1. Isomorfismo no processo de criação dos RPPS**

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 4, a fim de se atribuírem sentidos ao *corpus* constituídos pelas legislações dos RPPS, no momento de sua criação ou instituição pelos entes municipais.

Figura 4 – Dendograma lexical da classificação hierárquica descendente no processo de criação dos RPPS.



Fonte: Resultados do trabalho.

No dendograma, dentro das quatro classes captadas pelo *software*, são demonstrados os termos mais frequentes, que foram incorporados a elas e que atribuem sentido. Para melhor visualização, esses dados foram agrupados no Quadro 10, 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.

Quadro 10 – 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

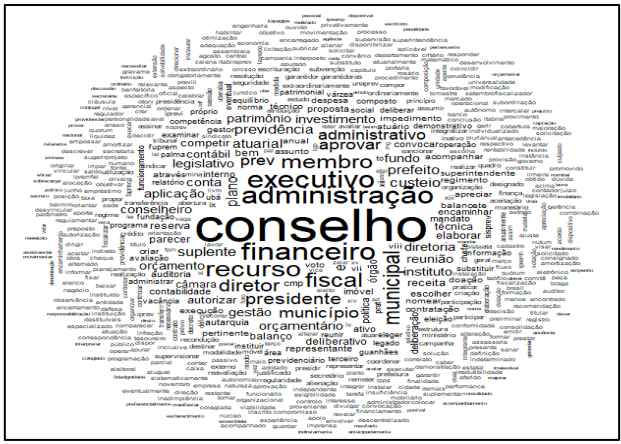
atribuições de cunho financeiro e fiscal. Foi realizado o processo de coleta de dados dos documentos analisados, de maneira manual, para conferência e registro dos dados referentes a Estrutura e Gestão dos RPPS.

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.

Com o auxílio da análise temática, foi possível identificar as palavras mais frequentes nos documentos e a significância estatística delas. Esses dados foram úteis para a construção das classes no dendograma e destarte para a construção da nuvem de palavras disposta no Quadro 11.

Quadro 11 – Palavras mais frequentes relacionadas à Classe 1 – Estrutura e Gestão do RPPS.

Palavras	Frequência Total
Conselho	576
Financeiro	462
Administração	462
Executivo	314
Recurso	295
Fiscal	221



Fonte: Resultados do trabalho.

Para cada uma das seis palavras principais da classe 1, foi realizado um recorte da unidade de contexto, em forma de parágrafo, conforme definido no tópico que trata da metodologia desta pesquisa.

A palavra “conselho” foi frequente 576 vezes e apareceu associada aos termos “administrativo” e “fiscal”, a exemplo do seguinte texto:

[...] é pré-requisito para ocupar o cargo de diretor executivo formação de nível médio e a remuneração do diretor executivo será estabelecida

pelo **conselho** administrativo tendo como limite máximo a remuneração de um secretário municipal [...] (município de Heliódora).

A palavra “financeiro” foi frequente 462 vezes e apareceu associada ao termo “equilíbrio”, podendo ser apresentado como exemplo o seguinte texto:

[...] o FUNPREV será organizado sob a forma de regime próprio de previdência social de caráter contributivo e de filiação obrigatória observados critérios que preservem o equilíbrio **financeiro** e atuarial [...] (município de Belmiro Braga).

A palavra “administração” foi frequente 462 vezes nessa classe e está associada ao termo “conselho”. Exemplifica-se com o seguinte texto:

[...] findo o mandato, os conselheiros permanecerão em pleno exercício até a posse dos novos conselheiros. art. 58 o conselho de **administração** reunir se á ordinariamente uma vez por mês e extraordinariamente quando convocado pelo seu presidente ou quando requerido por no mínimo três conselheiros [...] (município de Heliódora).

A palavra “executivo” foi frequente 314 vezes, com associação ao termo “poder”:

[...] a cada ano atendendo o disposto na legislação federal depois de aprovado pelo CMP estudo atuarial que indique a necessidade da revisão da alíquota de que se trata o *caput* o poder **executivo** encaminhará a câmara municipal proposta para a sua revisão [...] (município de Campanário).

A palavra “recurso” foi frequente 295 vezes nessa classe e apareceu associada ao termo “aplicação”, do ponto de vista financeiro, como exemplifica o seguinte texto:

[...] inclusive ao município a entidades da administração indireta e aos respectivos segurados parágrafo único as diretivas das aplicações dos **recursos** serão regradas pelo conselho gestor do fundo de previdência municipal [...] (município de Uberaba).

A palavra “fiscal”, associada ao termo “conselho”, foi frequente 221 vezes, como no trecho:

[...] a entidade de previdência terá como órgão responsável para examinar os atos dos seus diretores e demais prepostos em face dos correspondentes deveres legais regulamentares e estatutários um conselho **fiscal** composto por três membros indicados [...] (município de Campanário).

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, é que existe um isomorfismo institucional **mimético**, que se relaciona com a **categoria de análise 1<sup>33</sup>**, na formação e estruturação das instâncias de gestão, deliberação, fiscalização e participação nos RPPS estudados.

---

<sup>33</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 categoria 1 relaciona-se com a existência de estrutura de conselhos (administrativo, fiscal, de previdência municipal) nos RPPS. O primeiro ponto decorre da mudança isomórfica resultante de incertezas e do processo de moldagem das organizações, tendo em vista que a legislação pertinente aos RPPS, a qual trata da temática, traz a necessidade da criação dos conselhos, mas não determina exatamente como ele se estrutura. Desse modo, a norma deu a baliza, mas não de forma analítica, cuja execução fica a cargo dos RPPS, o que contribui para uma incerteza no processo de estruturação e modelagem organizacional.

O segundo ponto diz respeito ao processo longitudinal ou temporal do isomorfismo, na perspectiva de Dimaggio e Powell (1983). Com base nesse aspecto, ao longo dos anos os RPPS podem se deparar com um limiar, ou um ponto de inflexão, além do qual a adoção de uma forma dominante em termos de estrutura de organizacional (conselhos ou novas instâncias de apoio a boas práticas de gestão) 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, em suas estruturas, as características necessárias às práticas de governança corporativa à época do estudo. Considerando a impossibilidade de se estender os resultados dessa pesquisa até o ano de 2020, resta sugerir o tema para pesquisas futuras.

A análise das palavras mais frequentes relacionadas à Classe 1 (Estrutura e Gestão do RPPS) demonstrou a preocupação dos RPPS com o delineamento e definição da estrutura de gestão e com a representação e deliberação das decisões de interesse do regime. Os resultados mostraram ainda evidências de isomorfismo institucional mimético na formação e na estruturação das instâncias. Os municípios que mais contribuíram para a construção dessa classe foram: Campanha, Guanhães, Pratinha, Várzea da Palma, Teófilo Otoni, Heliódora, Ubá, Unaí, Uberaba e Oliveira.

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.

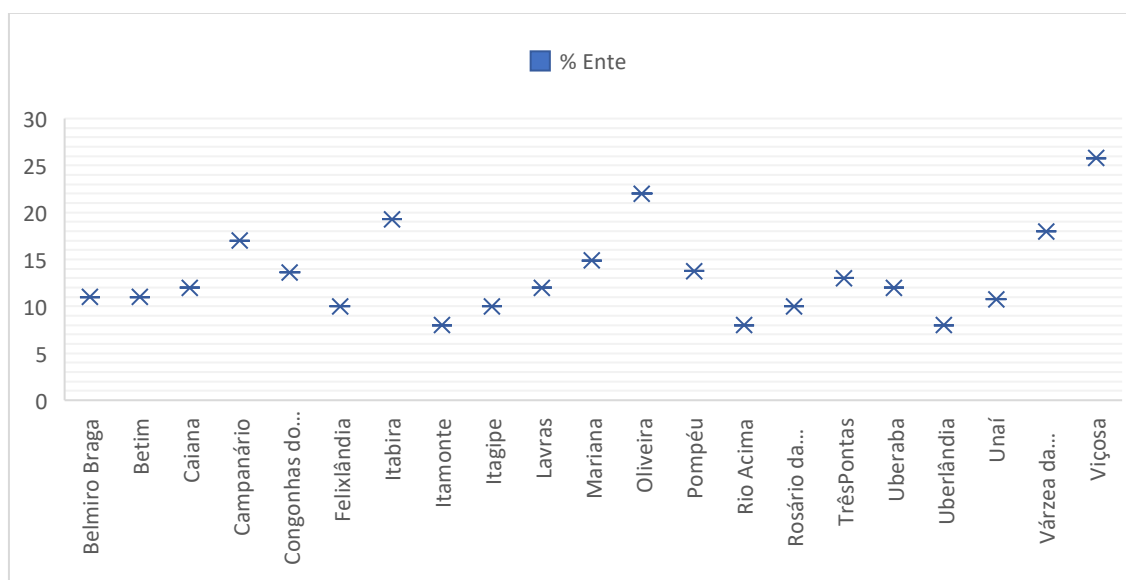
A partir dos dados analisados, observou-se que a maioria dos RPPS nos municípios analisados assumiu a alíquota de participação, na condição de patrocinadores, no momento de instituição do regime, a qual em tese estaria de acordo com o planejamento dos equilíbrios financeiro e atuarial. Essa alíquota, conforme Figura 5, em grande parte dos regimes municipais<sup>34</sup>, oscilou entre 8% e 10%, com exceção de alguns RPPS que já participaram nos planos de benefícios com alíquotas mais elásticas, como Itabira, Oliveira, Várzea de Palma e Viçosa.

---

supondo a criação de unidade gestora, comitês de investimento, ouvidoria, dentre outros, o que se caracteriza como isomorfismo mimético.

<sup>34</sup> As legislações de instituição dos RPPS dos municípios Campanha, Guanhães, Heliódora, Pratinha, Teófilo Otoni e Ubá não dispunham das alíquotas de contribuição de patrocinador e participante para custeio do RPPS, devido ao fato de, segundo outras legislações, constarem em outras leis específicas sobre o assunto, na perspectiva financeira e atuarial.

Figura 5 – Contribuição dos entes municipais para custeio dos RPPS definida no processo de criação dos RPPS.



Fonte: Resultados do trabalho.

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 desses RPPS, a alíquota cobrada desses servidores era de 8%.

Sob o prisma das similaridades e proximidades das taxas de alíquota de contribuição dos entes federativos municipais, notou-se baixo distanciamento dos dados, o que indicia um processo isomórfico mimético na determinação dessas alíquotas, quando da instituição dos regimes previdenciários estudados nesta etapa do trabalho, o que converge para a categoria de análise 2<sup>35</sup>. Vale a pena ressaltar que a legislação que tratou das alíquotas de contribuição do

<sup>35</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 consequentemente 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 ambiguidade das metas, aumentando seu impacto.

A categoria é associada com as alíquotas de contribuição dos participantes e entes federativos que instituíram os RPPS, as quais legitimam e permitem o funcionamento do regime previdenciário, além de constituir fundos financeiros e capacidade de financiamento. Essa categoria remete às pressões enfrentadas pelos regimes próprios, como, por exemplo, dificuldade do alcance do equilíbrio financeiro, crescimento do passivo atuarial e pressão demográfica em relação à estrutura de segurados, resultante do decréscimo das taxas de natalidade e do aumento da população idosa, as quais impactam no planejamento e determinação das alíquotas. Essa categoria, de acordo

patrocinador permite que ela seja superior à dos participantes, a fim de suprimir eventual subfinanciamento dos regimes previdenciários.

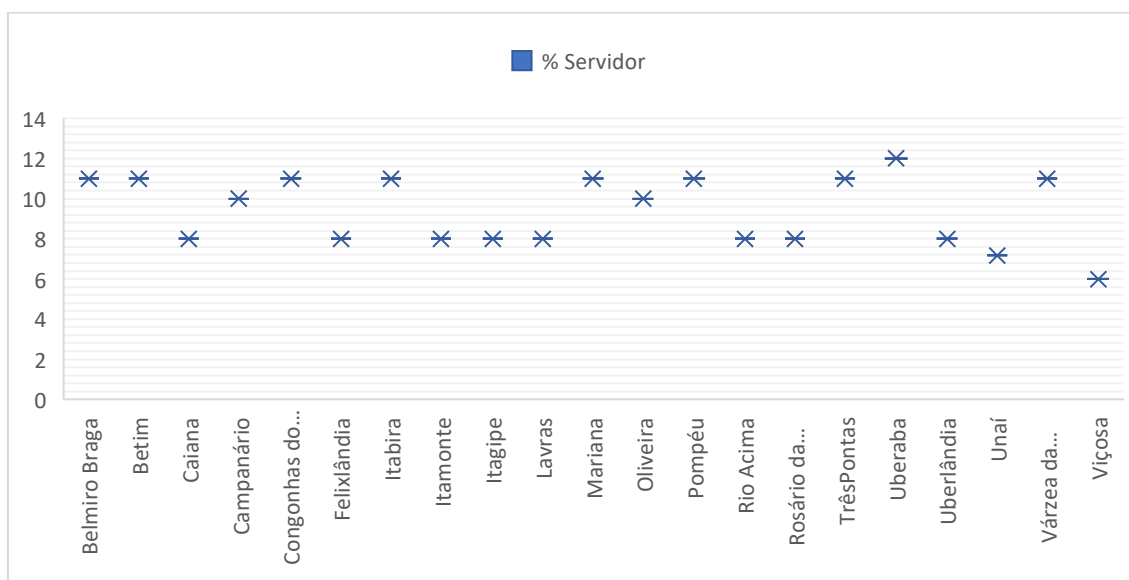
A modelagem de percentuais de alíquotas pode ser definida pelos RPPS, com a ajuda de profissionais atuários ou consultorias atuariais. Contudo, à época de criação desses regimes muitos foram instituídos sem a realização de estudos de viabilidade financeira e atuarial (Nogueira, 2012).

A variação das alíquotas de contribuição dos participantes assistidos (ativos e inativos) é módica, apresentando média de 9% nos RPPS estudados. Esses dados estão dispostos na Figura 6.

---

com Dimaggio e Powell (1983), reporta-se ao isomorfismo mimético principalmente quando as organizações no campo interagem com a incerteza.

Figura 6 – Contribuição dos assistidos para custeio dos RPPS no processo de criação dos RPPS.



Fonte: Resultados do trabalho.

Refletem-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 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. Mas a literatura e os desequilíbrios financeiros e atuariais sugerem que, em grande parte dos regimes próprios, os estudos técnicos não foram realizados.

Para os RPPS municipais estudados, a Figura 7 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.



[...] com proventos integrais ou proporcionais com base nos critérios da legislação então vigente como previsto no art. 70 desde que conte com no mínimo vinte e cinco anos de **contribuição** se **mulher** ou trinta anos se **homem** [...] (município de Betim).

[...] é vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de **aposentadoria** aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo ressalvados os casos de atividades exercidas exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física definidos em lei complementar [...] (município de Rio Acima).

[...] por concurso público de provas ou de provas e títulos em **cargo** efetivo de magistério e que optar por se aposentar terá o tempo de serviço exercido até essa data contado com acréscimo de dezessete por cento se homem [...] (município de Lavras).

[...] o servidor público que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na administração pública direta autárquica ou fundacional até 15 de dezembro de 1998 terá assegurado o direito à aposentadoria voluntária com **proventos** integrais calculados tomando se em conta a base de cálculo das contribuições prevista no art., [...] (município de Pratinha).

Nessa classe do dendograma, Assistidos dos benefícios, as palavras e recortes textuais denotam, além da preocupação com a contribuição (alíquotas), também apreensão com a figura do servidor público pertencente à classe dos professores municipais, denotada pela palavra “magistério” em evidência na nuvem de palavras.

A preocupação dos RPPS municipais em relação a essa classe de servidores públicos decorre, possivelmente, do aumento nas despesas com pessoal nos municípios brasileiros, já observado por Amaral e Menezes-Filho (2008) e Monteiro (2015), que impactam nos cálculos e premissas atuariais dos RPPS e nas alíquotas de contribuição dos entes federativos municipais.

Por esse motivo, foi realizada pesquisa de dados dos municípios estudados nesta etapa do trabalho junto à base de dados do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), desenvolvida pela Fundação João Pinheiro.

Os dados atestam um aumento no valor dos gastos orçamentários apresentados nas Prestações de Contas Anuais (PCA), realizados nas subfunções ensino fundamental, ensino médio, ensino profissional, ensino superior, ensino infantil, educação de jovens e adultos e educação especial, dividido pela população total do município. Esse aumento corrobora a percepção de que os RPPS em estudo se preocupam com a influência dos aposentados e pensionistas do magistério municipal sobre a dinâmica financeira e atuarial dos regimes previdenciários municipais. A Figura 8 apresenta os dados encontrados.

Figura 8 – Variação dos gastos orçamentários com professores, apresentados nas prestações de contas municipais anuais entre os anos de 2000 e 2014.



Fonte: Resultados do trabalho.

Em alguns municípios mineiros, a questão da reforma da carreira docente municipal é questão de debates entre trabalhadores e municípios que buscam uma resolução profunda na carreira, o que pode trazer impactos positivos nos equilíbrios financeiro e atuarial dos RPPS no longo prazo, ao diminuir a pressão financeira e atuarial nesses regimes.

A classe 3, obtida a partir da aplicação da Classificação Hierárquica Descendente (CHD) e 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 foram dispostas, as quais estão listadas no Quadro 13.

Quadro 13 – Benefícios oferecidos no processo de criação dos RPPS.

	<b>Tipos de benefícios</b>	<b>% dos 27 Municípios ofertantes</b>
1	Aposentadoria por invalidez	100
2	Aposentadoria por idade e tempo de contribuição	100
3	Aposentadoria por idade	100
4	Pensão por morte	96
5	Auxílio-doença	78
6	Aposentadoria compulsória	74
7	Salário família	74
8	Salário maternidade	70
9	Auxílio reclusão	63
10	Pensão por desaparecimento ou ausência/segurado	22
11	Auxílio natalidade	11
12	Auxílio funeral	11
13	Aposentadoria especial	7
14	Auxílio acidente	7
15	Licença adoção	4
16	Licença paternidade	4
17	Pecúlio	4
18	Ass. Médica, farmacêutica, odontológica	4
19	Ass. Complementar	4
20	Reeducação e adaptação profissional	4

Fonte: Resultados do trabalho.


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.

A menor parte dos RPPS municipais dispunham também de modalidades de benefícios mais generosas, como Pensão por desaparecimento, Auxílio natalidade, Auxílio funeral, dentre outras.

Análise temática averiguou as palavras relacionadas a esse assunto que apareceram com mais frequência nos documentos e a significância estatística delas. Esses resultados foram utilizados para a construção do Quadro 14, com a nuvem de palavras da classe 3.

Quadro 14 – Palavras mais frequentes relacionadas à classe 3 – Modalidade de benefícios e diretrizes.

Palavra	Frequência Total
Remuneração	495
Salário	347
Invalidez	331
Auxílio	325
Doença	295
Maternidade	109



Fonte: Resultados do trabalho.

As palavras “remuneração”, “salário”, “invalidez”, auxílio”, “doença” e “maternidade” foram mais frequentes nessa classe e apareceram associadas às modalidades de benefícios concedidos pelo RPPS, que por sua vez estão condicionadas ao espelhamento deles no RGPS. São exemplos os seguintes trechos: “[...] o auxílio reclusão consistirá em um valor corresponderá a 100 cem por cento de sua **remuneração** no cargo efetivo e será concedido enquanto estiver preso [...]” (município de Rio Acima); “[...] salvo em caso de divisão entre aqueles que a ele fizerem jus e na hipótese dos arts. 42 a 45 nenhum benefício previsto nesta lei terá valor inferior a um **salário**-mínimo [...]” (município de Lavras); “[...] a **invalidez** será comprovada mediante exame médico pericial a cargo do IPREMFEL seção IV do período de carência art. 21 entende se por período de carência o tempo de contribuição mínimo necessário para que os segurados e dependentes possam fazer jus às prestações previstas nesta lei [...]” (município de Felixlândia); “[...] o **auxílio**-doença do segurado que completa 65 sessenta e cinco anos de idade ou da segurada que completa 60 sessenta anos deve ser transformada em aposentadoria por velhice desde que o período de carência tenha sido cumprido [...]” (município de Itamonte); “[...] o valor do salário **maternidade** corresponde a remuneração da servidora da data de sua concessão e será pago diretamente pelo IPREMFEL por mês vencido [...]” (município de Felixlândia).

No que se refere às modalidades e concessão de benefícios nos RPPS, a difusão de políticas e gastos previdenciários representou uma mudança qualitativa em relação aos regimes de Bem-Estar Social precedentes, com caráter mais corporativista, em seus primórdios, e com aspecto mais democrático em momento futuro, nos anos de 1980.

A Constituição Federal de 1988 assegurou uma série de novos direitos sociais aos brasileiros, que uma vez garantidos, aproximariam o Brasil das realizações de Bem-Estar do

regime socialdemocrata evidenciado por Esping-Andersen (1991), em direção alternativa à do universalismo básico e à do Bem-Estar corporativo dos períodos anteriores.

Tal fato foi observado no momento de criação desses regimes, por meio de um rol de benefícios mais extenso a partir dos casos estudados, e foram visualizadas vinte modalidades de benefícios, sendo metade deles em consonância com a Convenção nº 102 da Organização Internacional do Trabalho, que trata de Normas Mínimas da Seguridade Social, aprovada em Genebra no ano de 1952.

Noutra direção, modalidades de benefícios assegurados por alguns RPPS não caminharam em consonância com a Convenção supramencionada, como por exemplo: pensão por desaparecimento ou ausência/segurado, auxílio natalidade e auxílio funeral.

Ponderando os resultados encontrados nessa classe e analisando conjuntamente com a categoria de análise 3<sup>36</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.

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 já discutida anteriormente.

---

<sup>36</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.

Doravante, a categoria 3 está vinculada com enunciados de definição de modalidades ou rol de benefícios definidos pelo antigo Ministério da Previdência Social, que por sua vez se insere no processo longitudinal ou temporal do isomorfismo, na perspectiva de Dimaggio e Powell (1983), evidenciado pelo estreitamento do rol de benefícios oferecidos pelos regimes públicos de pensão em função dos problemas de financiamento no Brasil e em grande parte do mundo. Essa hipótese reporta ao isomorfismo coercitivo e restrição em função de leis e normas.

Do *corpus* analisado, os municípios que mais contribuíram para a formação dessa classe foram: Felixlândia, Rio Acima, Congonhas do Campo, Uberlândia, Rosário da Limeira e Itamonte.

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.

De maneira geral, a filiação do participante ao Regime Próprio de Previdência Social é automática, a partir da posse em cargo efetivo da estrutura de órgão ou entidade do município e de suas autarquias e fundações e demais entidades sob seu controle direto ou indireto; já a filiação de seus dependentes será feita mediante inscrição. Embora essa classe não se alinhe de forma justa às categorias de análise propostas neste trabalho, ela emerge como um adendo e sua análise mostra-se profícua.

Na análise temática foram trazidas as palavras mais frequentes nos documentos e sua significância estatística, cujos resultados subsidiaram a construção do Quadro 15 com a nuvem de palavras da classe 4.

Quadro 15 – Palavras mais frequentes relacionadas à classe 4 – Dependentes dos benefícios

Palavra	Frequência Total
Dependente	668
Filho	241
Judicial	190
Companheiro	178
Cônjuge	123
Dependência	116

Fonte: Resultados do trabalho.

A palavra “dependente” apareceu 668 vezes nessa classe, na maioria das vezes remetida à figura do participante ou assistido pelo RPPS, podendo ser apresentado como exemplo o seguinte texto: “[...] art. 80 o valor não recebido em vida pelo participante somente será pago a seus **dependentes** habilitados à pensão por morte ou na falta deles a seus sucessores na forma da lei civil [...]” (município de Viçosa).

A palavra “filho” foi frequente 241 vezes e apareceu associada à figura do assistido pelo RPPS, como no exemplo a seguir: “[...] equiparam se aos **filhos** nas condições do inciso I mediante declaração escrita do segurado e desde que comprovada a dependência econômica o enteado e o menor que esteja sob sua tutela e não possua bens suficientes para o próprio sustento e educação [...]” (município de Pompéu).

A palavra “companheiro” foi frequente 190 vezes, aparecendo associada a condições de manutenção de benefícios concedidos pelo RPPS, assim como as palavras “cônjuge”, “judicial” e “dependência” frequentes 123, 190 e 116 vezes, respectivamente, também aparecem associadas a esse contexto, como se exemplifica: “[...] para o **companheiro** a quando revogada a sua indicação pelo segurado ou pela cessação da união estável com o segurado ou segurada enquanto não lhe for garantida a prestação de alimentos [...]” (município de Rio Acima); “[...] para o **cônjuge** a pela separação judicial ou divórcio enquanto não lhe for assegurada a prestação de alimentos [...]” (município de Pompéu); “[...] no caso de companheiro o cancelamento se dará em decorrência de separação ou morte devidamente comprovada e somente será exigida a certidão **judicial** de adoção quando esta for anterior a 14 de outubro de 1990 data da vigência da lei nº 8 [...]” (município de Felixlândia); “[...] mediante declaração escrita do segurado e desde que comprovada a **dependência** econômica na forma do art. 3º deste artigo o enteado e o menor que esteja sob sua tutela e não possua bens suficientes para o próprio sustento e educação [...]” (município de Belmiro Braga).

A partir da exposição do conteúdo manifesto nos documentos, pôde-se acessar pesquisas que tratam da temática dos dependentes do segurado, a fim de entender a preocupação dos RPPS.

Grande parte da apreensão dos regimes próprios, quando se fala de possibilidade de concessão de benefícios aos dependentes dos segurados, 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.

Os municípios que mais se alinharam à essa classe foram: Betim, Caiana, Campanário e Viçosa.



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.

Na aplicação da Análise de Correspondência Múltipla e no mapa perceptual bidimensional, quando as variáveis ficam concentradas no centro dos dois eixos principais, fica evidenciado que elas possuem teor similar. Como exemplo, o documento de criação do RPPS de Congonhas do Campo apresenta grande similaridade com o de Teófilo Otoni, embora pertençam a classes distintas da análise, assim como ocorre com Heliódora e Caiana, dentre outros.

No mapa, o maior tamanho da fonte do texto com o nome dos municípios denota que os documentos de seus RPPS apresentaram maiores segmentos de texto, isso é, mais volume de texto. A exemplo, o documento de criação do RPPS de Unaí, Uberaba, Uberlândia, Itamonte e Congonhas do Campo apresenta essa característica, sugerindo que RPPS com maiores estruturas demandaram documentos de criação com teor mais complexo.

Por fim, os documentos dos RPPS cujos municípios se localizaram nas extremidades do mapa, como Unaí, 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.

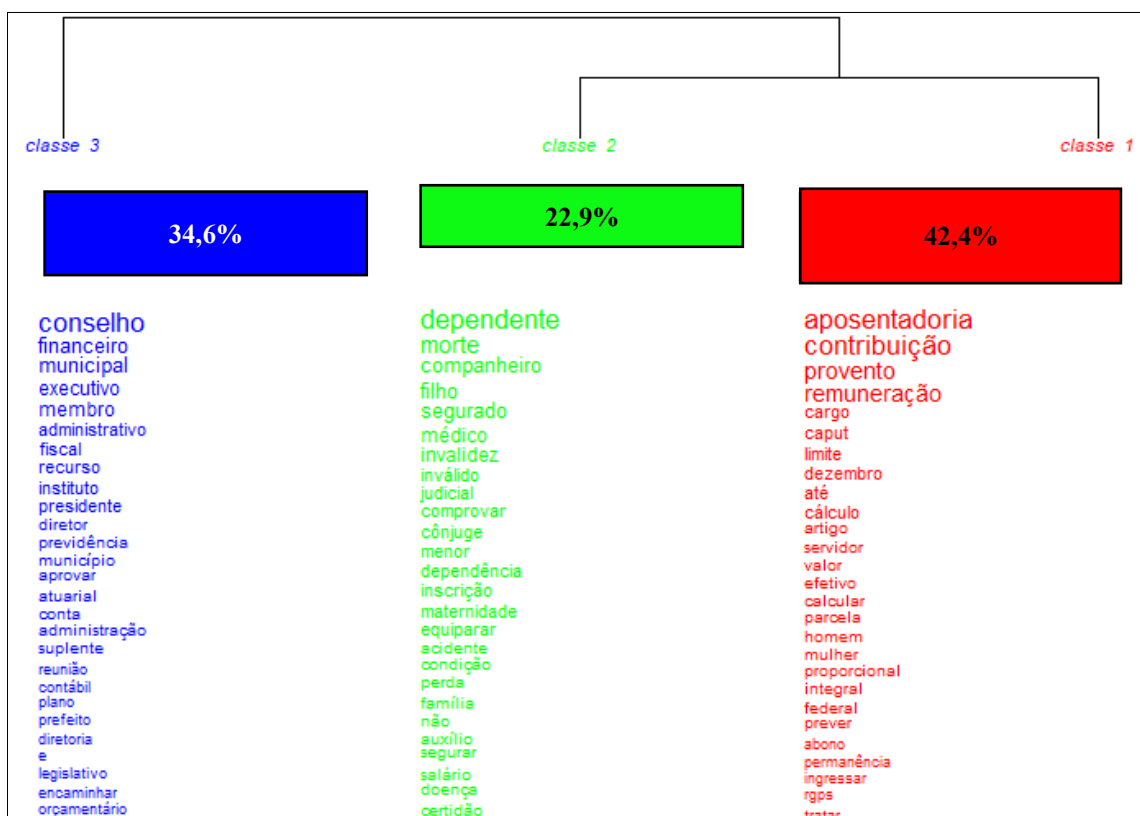
Finalizada a etapa de análise dos documentos de criação dos RPPS, foi realizada mais uma rodagem de um *corpus* textual no IRAMUTEQ<sup>®</sup>, contendo os documentos de reestruturação desses regimes após sua criação.

#### 4.2.2. Isomorfismo no processo de reestruturação dos RPPS

Esta parte da tese dá sequência à análise do isomorfismo nos RPPS mineiros aqui estudados; foram analisados 76 documentos de reestruturação ocorrida entre os anos 2000 e 2016.

A apresentação dos resultados tem como ponto de partida a Classificação Hierárquica Descendente (CHD), baseada na tabela de ausências, e foi formado um dendograma com três classes (Figura 10), a fim de se atribuírem sentidos ao *corpus* constituído pelas legislações dos diferentes RPPS, no momento de reestruturação pelos entes municipais.

Figura 10 – Dendograma lexical da classificação hierárquica descendente no processo de reestruturação dos RPPS.



Fonte: Resultados do trabalho.

Observa-se no dendograma, dentro das 3 classes captadas pelo *software*, os termos mais frequentes que foram incorporados a elas e que atribuem sentido a cada classe. Para melhor visualização, esses dados foram transcritos no Quadro 16; 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.

Quadro 16 – 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	42,4	Concessão de benefícios	Categoria 2: mimético
Classe 2	22,9	Benefícios e extensão	Não possui relação
Classe 3	34,6	Estrutura e Gestão do RPPS	Categoria 1: mimético

Fonte: Resultados do trabalho.

No primeiro instante, o dendograma se concentrou na classe 3, que agrupou 34,6% dos segmentos de texto. Essa classe, a partir da leitura e análise dos 50 primeiros segmentos de texto, foi denominada Estrutura e Gestão do RPPS. De maneira análoga à análise dos documentos de criação dos regimes próprios, foi retomada a preocupação com as definições de conselho financeiro e fiscal, funcionamento, além do Conselho Municipal de Previdência.

Dos RPPS municipais analisados<sup>38</sup>, 67% instituíram os conselhos administrativo e fiscal conjuntamente, e 23% somente contam com a figura do conselho municipal de previdência, evidenciando-se então uma mudança dos arranjos institucionais em relação aos documentos de criação.

Não foi encontrada legislação sobre a obrigatoriedade de adoção do conselho municipal de previdência nos RPPS, o qual é tido como um colegiado que discute e participa de todas as decisões de maior importância sobre a vida do regime próprio, embora tenha se mostrado como uma opção para instância de gestão, deliberação e participação de alguns RPPS. Sua efetividade ainda carece de análises, tornando-se possibilidade para pesquisas posteriores, que fogem da proposta deste trabalho.

O novo arranjo organizacional dos RPPS ficou mais evidente nesse período analisado, de reestruturação dos RPPS, ao se observar a inserção da unidade gestora única e de comitê de investimentos.

A unidade gestora única é definida, a partir da Portaria 402 de 2008, do antigo Ministério da Previdência Social, como a unidade operacional de um determinado ente federativo ou órgão integrante da estrutura da administração pública, que tenha por finalidade a administração, o gerenciamento e a operacionalização do RPPS, incluindo a arrecadação e gestão dos recursos e fundos previdenciários, a concessão, o pagamento e a manutenção dos

<sup>38</sup> Nessa etapa, para construção dessas estatísticas descritivas sobre os conselhos, 73 documentos apresentaram informação para análise. Os municípios de Além Paraíba, Araporã e Patis não apresentaram essa informação e foram excluídos dessa análise.

benefícios. É vedada a existência de mais de um RPPS para os servidores efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal.

Já o comitê de investimentos, de acordo com a Portaria nº 519 de 2011, do antigo Ministério da Previdência Social, é o órgão colegiado do RPPS que tem por atribuição específica participar do processo decisório de formulação e execução da Política de Investimentos. Sua atuação deve ser disciplinada em regimento interno, aprovado pelo conselho deliberativo, e seus membros devem atender aos requisitos de qualificação, padrões éticos de conduta e autonomia nas decisões.

O comitê de investimentos deve se reunir com periodicidade mínima mensal, para deliberar sobre as alocações dos recursos financeiros, observados os limites estabelecidos na Resolução Conselho Monetário Nacional nº 3.922 de 2010 e na Política de Investimentos, e para apresentação dos resultados financeiros, avaliação da conjuntura econômica e do desempenho da carteira de investimentos.

A Portaria nº170/2012 do antigo MPS (Brasil, 2012), em seu art. 3º, assevera que:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão manter Comitê de Investimentos dos recursos dos seus respectivos RPPS, como órgão auxiliar no processo decisório quanto à execução da política de investimentos, cujas decisões serão registradas em ata. § 1º Compete ao ente federativo estabelecer em ato normativo a estrutura, composição e funcionamento do Comitê de Investimentos previsto no caput, respeitada a exigência de que seus membros mantenham vínculo com o RPPS, na forma definida no § 4º do art. 2º.

Contudo, antes da publicação dessa Portaria, parte dos RPPS aqui estudados já mantinham o comitê de investimentos em sua estrutura. Dessa forma, esses resultados se alinham mais fortemente com a categoria de análise <sup>39</sup> e coloca em voga novamente o processo isomórfico mimético, diante das incertezas enfrentadas por esses regimes próprios quanto seus resultados financeiros e consequente busca de modelos e estruturas em outros sistemas previdenciários numa perspectiva longitudinal.

Na análise temática foram trazidas as palavras mais frequentes nos documentos, estatisticamente significantes e pertinentes ao objeto desta pesquisa, nas quais foi baseada a construção do Quadro 17 e da nuvem de palavras da classe 3.

---

<sup>39</sup> Quanto menor o número de alternativas visíveis de modelos organizacionais em um campo, maior a taxa de isomorfismo nesse campo organizacional. Diz respeito à existência de conselhos (administrativo, fiscal, de previdência municipal).



de subsídios remunerações e contribuições respectivas art. 89 [...]” (município de Fortaleza de Minas).

Verificou-se, nos RPPS mineiros analisados, adesão à Orientação Normativa nº 02/2009, do antigo Ministério da Previdência Social, que traz na seção 2, intitulada Gestão do Regime, que os RPPS contarão com colegiado ou instância de decisão, no qual será garantida a representação dos segurados, cabendo-lhes acompanhar e fiscalizar sua administração, o que na prática se dá com os conselhos administrativo, fiscal e municipal de previdência.

De maneira geral, se manteve ao longo do tempo o mimetismo em termos de conselho, prevalecendo ainda em conjunto na estrutura dos RPPS os conselhos administrativo e fiscal. Em relação ao conselho municipal de previdência e considerando o maior tamanho da amostra de municípios, observa-se um crescimento módico dessa modalidade de conselho ao longo dos anos.

Por fim, a figura do comitê de investimentos pode dar novos contornos à existência dos RPPS, uma vez que promove o assessoramento e decisão da política de investimentos dos RPPS, tema de grande relevância para esses sistemas previdenciários na atualidade.

Posteriormente e com mais iterações, o dendograma se decompôs em mais duas classes (classes 1 e 2). A classe 1 foi titulada de **Concessão de benefícios**, agrupando 42,4 % dos segmentos de texto. Essa classe aglutina termos relacionados com obrigações e direitos dos segurados, relativos à contribuição e direito aos benefícios, e se relaciona com a categoria de análise 2<sup>40</sup>.

A partir dos dados analisados, observou-se que no momento de reestruturação dos RPPS estudados emergiu a preocupação dos planos previdenciários com alíquotas de contribuição e participação nos RPPS.

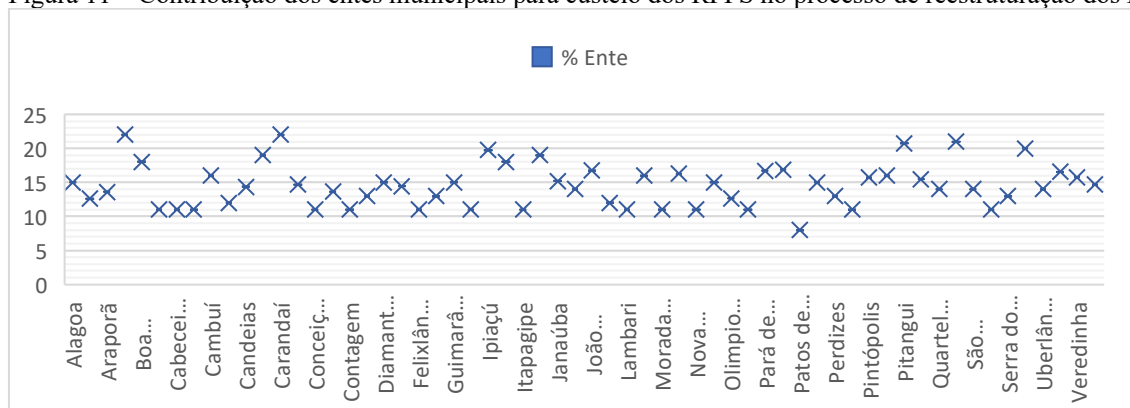
Ficou evidente que na maioria dos regimes próprios analisados, ao se reestruturarem os regimes, os patrocinadores assumiram diferentes alíquotas de contribuição, o que em princípio sugere relação com os desequilíbrios financeiro e atuarial desses regimes, desde sua criação, e consequente mitigação do problema de subfinanciamento com o auxílio de profissionais atuários que assinam os documentos financeiros desses regimes nos últimos anos.

De acordo com a Figura 11, em média, os municípios contribuíram com uma alíquota de 15%, com um desvio padrão de 3% em torno da média.

---

<sup>40</sup> 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. Relaciona-se neste trabalho com alíquotas e contribuição dos participantes. Demonstra isomorfismo mimético.

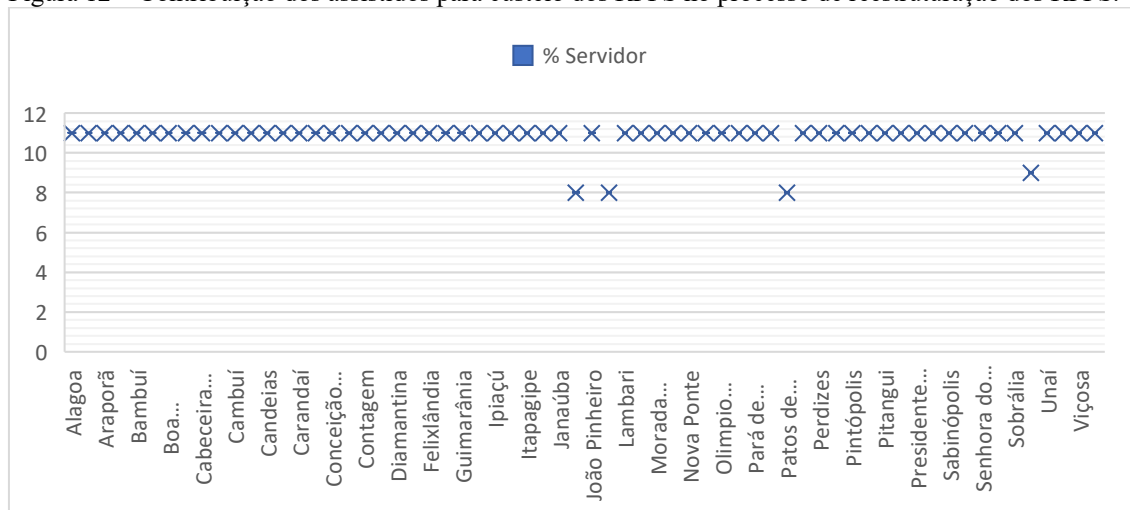
Figura 11 – Contribuição dos entes municipais para custeio dos RPPS no processo de reestruturação dos RPPS.



Fonte: Resultados do trabalho.

A análise dos documentos apurou que as alíquotas de contribuição<sup>41</sup> dos participantes (ativos e inativos), em sua maioria, ficou definida em 11%, exceto em alguns municípios que dispuseram em seus documentos de reestruturação a alíquota de 8% (ver Figura 12), respeitando a porcentagem legal prevista na legislação no momento de redação dos documentos de reestruturação dos regimes.

Figura 12 – Contribuição dos assistidos para custeio dos RPPS no processo de reestruturação dos RPPS.

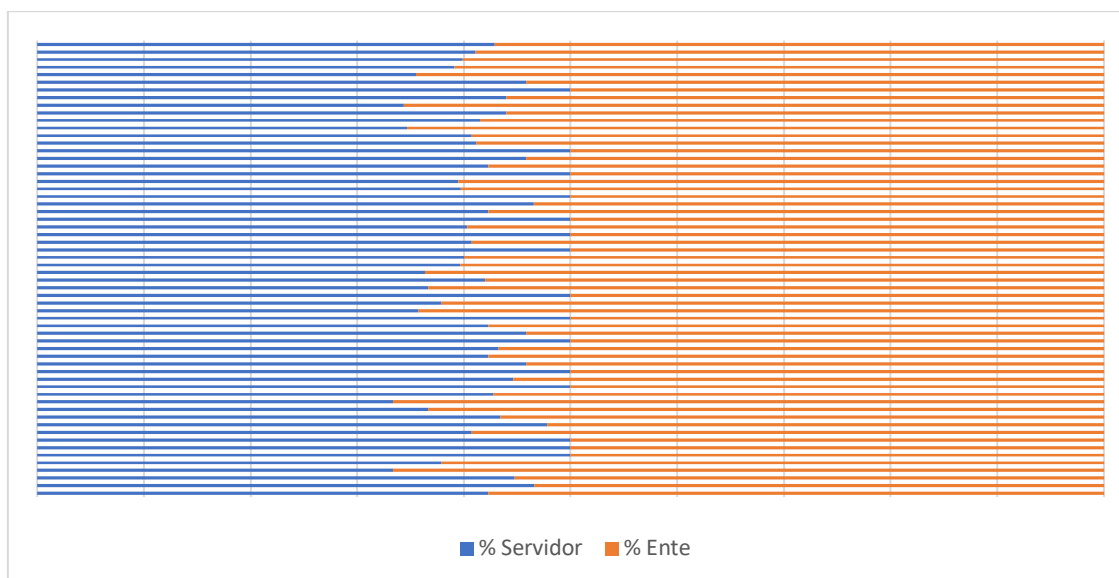


Fonte: Resultados do trabalho.

<sup>41</sup> As legislações de reestruturação de 60 RPPS municipais dispunham das alíquotas de contribuição de patrocinador e participante para custeio do RPPS. Outros 16 não o fizeram, pelo fato de essas informações constarem em outras leis específicas sobre o assunto, as quais não foram encontradas nos sítios eletrônicos disponíveis.

A participação de cada parte, assistidos e entes municipais, está disposta na Figura 13 e demonstra, ao longo do tempo, a maior participação dos patrocinadores no custeio dos RPPS.

Figura 13 – Contribuição dos patrocinadores e assistidos para custeio dos RPPS no processo de reestruturação dos RPPS.



Fonte: Resultados do trabalho.

Para Miranda (2017), os ajustes necessários nas alíquotas de contribuição dos entes municipais e dos segurados nos planos de benefícios dos RPPS, de maneira geral, traduzem a preocupação com a adequação da idade mínima de aposentadoria, de forma a modelar o sistema às transformações demográficas e econômicas que ocorrerem a nível nacional e regional, em um horizonte de médio e longo prazo.

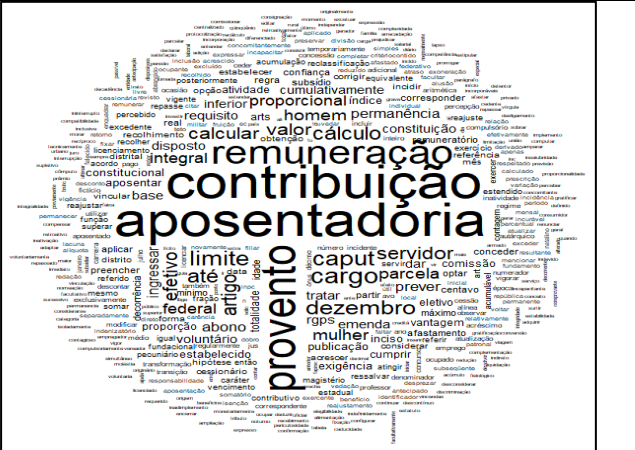
Visualmente, os desequilíbrios financeiro e atuarial parecem ser as molas propulsoras desse movimento de crescimento de maior aporte financeiro dos municípios nos RPPS. Na atualidade, com o rigor da fiscalização do Governo Federal por meio de seus órgãos de controle, fica sugerido que o planejamento e definição das alíquotas de participação e contribuição sigam planos de estudos financeiros e atuariais entregues nos DRAA, anualmente junto ao CADPREV e assinados por profissionais atuários.

Dessa forma, diferentemente do momento de criação dos RPPS, cuja análise sugeriu ocorrência de um processo isomórfico mimético, na reestruturação, evidenciou-se o processo de isomorfismo normativo, disposto na categoria de análise 4<sup>42</sup>.

Na análise temática foram trazidas as palavras com mais frequência nos documentos e sua significância estatística, nos quais se baseou a construção do Quadro 18 e da nuvem de palavras da classe 1.

Quadro 18 – Palavras mais frequentes relacionadas à classe 1 – Concessão de benefícios.

Palavra	Frequência Total
Contribuição	4729
Aposentadoria	3916
Remuneração	2674
Provento	1915
Limite	984
Cálculo	898



Fonte: Resultados do trabalho.

A análise retrata a preocupação dos RPPS com condições de acesso aos benefícios, fórmula de cálculo e alíquotas de contribuição. As palavras “contribuição”, “aposentadoria”, “remuneração”, provento”, “limite” e “cálculo” foram mais frequentes nessa classe, conforme

<sup>42</sup> A categoria de análise 4 aponta que quanto maior o grau de profissionalização de um campo, maior a quantidade de mudanças isomórficas institucionais. Essa hipótese deriva da seleção, socialização e estruturação profissional. A profissionalização pode ser medida pela universalidade de referências requeridas, pela solidez dos programas de treinamento ou pela vitalidade de associações profissionais (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

Essa última categoria tem enunciados de assessoria atuarial e financeira, principalmente com aspecto do crescimento e da constituição dessa rede de profissionais – aqui são os atuários, que perpassam as organizações e por meio dos quais novos modelos são rapidamente difundidos (DIMAGGIO; POWELL, 1983). No levantamento de dados realizado junto à Secretaria de Previdência (SPREV) e Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social (SRPPS), em dezembro de 2020, demonstrou-se que nos RPPS municipais tratados neste trabalho, duas empresas de consultoria, com os respectivos atuários responsáveis, assinam os demonstrativos financeiros de 47% dos RPPS, três outras empresas assinaram os demonstrativos financeiros de 39% dos RPPS e outras seis empresas assinaram pelos 14% restantes dos RPPS. Para Dimaggio e Powell (1983), grupos ou associações profissionais se constituem como veículo para definição e promulgação de regras normativas sobre o comportamento organizacional e profissional. A partir do exposto, a categoria 4 reporta-se ao isomorfismo normativo.

aparecem nos seguintes textos: “[...] o auxílio-doença consistirá numa renda mensal correspondente ao último salário de **contribuição** do servidor parágrafo único o auxílio-doença decorrente de acidente do trabalho consistirá numa renda mensal correspondente ao último salário de contribuição do servidor [...]” (Município de Pará de Minas); “[...] o servidor de que trata este artigo que cumprir as exigências para **aposentadoria** na forma do caput terá os seus proventos de inatividade reduzidos para cada ano antecipado em relação aos limites de idade estabelecidos no inciso [...]” (município de Pedrinópolis); “[...] no cálculo do benefício concedido de acordo com a legislação em vigor à época da aquisição do direito será utilizada a **remuneração** do servidor no cargo efetivo no momento da concessão da aposentadoria [...]” (município de Pedrinópolis); “[...] ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas no art. 24 ou no art. 26 o servidor que tiver ingressado no serviço público até 31 de dezembro de 2003 poderá aposentar se com **proventos** integrais [...]” (município de Bom Despacho); “[...] totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo na data anterior a do óbito até o valor vigente como **limite** máximo de benefícios do RGPS acrescido de 70 setenta por cento da parcela excedente a este limite [...]” (município de Varginha); “[...] para o **cálculo** dos proventos proporcionais ao tempo de contribuição será utilizada a fração cujo numerador será o total desse tempo e o denominador o tempo necessário à respectiva aposentadoria voluntária com proventos integrais [...]” (município de Paineiras).

A partir desse contexto, e da preocupação dos RPPS com condições de acesso aos benefícios, uma tentativa de mitigação dessa inquietude se deu com a Emenda Constitucional nº 20 de 1998, que aduzia que o servidor público da União deveria cumprir critérios mais restritivos no acesso aos benefícios em relação às regras anteriores.

A reforma paramétrica ocorrida no ano de 2019, por meio da promulgação da Emenda Constitucional nº 103 de 2019, aponta os rumos que os RPPS municipais podem seguir em relação aos critérios de elegibilidade dos benefícios dos servidores públicos federais, em que é preciso ter, no mínimo, 65 anos de idade, para homens, e 62 anos de idade, para mulheres, além de, pelo menos, 25 anos de contribuição, 10 anos no serviço público e 5 anos no último cargo. O valor do benefício corresponderá a 60% da média salarial de contribuição, acrescidos 2 pontos percentuais a cada ano, a partir do 21º ano de contribuição.

Para os servidores públicos que ingressaram até 31 de dezembro de 2003, a aposentadoria corresponde à integralidade da remuneração do cargo ocupado no momento da aposentadoria, desde que o servidor possua 62 anos, se mulher, ou 65 anos, se homem. A regra de pontuação para os servidores públicos começará em 86 pontos para mulheres e 96 pontos

para homens (a pontuação é a soma da idade e do tempo de contribuição – mínimo de 35 anos para os homens e 30 anos para as mulheres), aumentando 1 ponto a cada ano, até alcançar 100 pontos para mulheres e 105 para homens.

Ademais, só podem optar por essa regra de transição os servidores homens com 61 anos de idade e as servidoras mulheres com 56 anos de idade. A partir de 2022, eleva-se a idade mínima das mulheres para 57 anos, e a dos homens, para 62. Também são necessários, para ambos, 20 anos de efetivo exercício no serviço público e 5 anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, e, somente quem ingressou na atividade funcional pública até 2003 e que cumprir regras de transição poderá se aposentar com direito a integralidade e paridade.

As alíquotas previdenciárias também sofreram atualização. Para quem ganha até um salário-mínimo, o percentual de contribuição começa em 7,5%. Já quem ganha acima de R\$ 39 mil, mensalmente, terá um desconto mínimo de 16,79%, pode chegar a até 22%.

Uma primeira conclusão é que o processo de reformas tendeu a reduzir as diferenças entre o RPPS e o RGPS, e uma segunda conclusão é que os RPPS adotarão estratégia de mudança gradual, cujas regras impactarão mais intensamente as gerações que ingressaram após as sucessivas reformas. As regras de transição para aqueles que entraram antes desse período se farão sentir de modo mais expressivo no longo prazo, quando essas gerações começarem a requerer seus benefícios, diminuindo a pressão financeira e atuarial no RPPS da União e, conseqüentemente, dos RPPS dos entes subnacionais, que devem se adequar às mesmas regras ao longo do tempo.

Por fim, a classe 2 do dendograma foi titulada de **Benefícios e extensão** e agrupou 22,9% dos segmentos de texto. Retrata a preocupação dos RPPS com critérios de concessão e manutenção dos benefícios junto aos beneficiários.

Essa classe não se encaixa de maneira clara nas categorias de análise adotadas neste trabalho, embora expressem uma preocupação legítima e em consonância com a realidade dos RPPS apresentada anteriormente. Esse resultado é mais bem visualizado na análise temática, que identificou as palavras mais frequentes nos documentos e a significância estatística delas. Por meio dessa análise, foi possível elaborar o Quadro 19, que traz as informações de aparições e a nuvem das palavras relacionadas à classe 2.

Quadro 19 – Palavras frequentes relacionadas à classe 2 – Benefícios e extensão

Palavra	Frequência Total	
Segurado	4965	
Dependente	2441	
Morte	998	
Médico	848	
Filho	662	
Companheiro	535	

Fonte: Resultados do trabalho.

As palavras mais frequentes, “municipal”, “segurado”, “dependente”, “morte”, “médico”, “filho” e “companheiro”, retratam a inquietação dos RPPS com critérios para comprovação da qualidade de beneficiário ou dependente, possivelmente ainda decorrente do antagonismo entre os conceitos de dependentes obrigatórios e facultativos na discussão no direito previdenciário. Servem de exemplo os seguintes textos: “[...] o abono anual será devido ao **segurado** ou dependente que durante o ano tiver recebido proventos de aposentadoria pensão por morte auxílio reclusão salário maternidade ou auxílio-doença pagos pelo RPPS PEDRIPREV ou pelo município [...]” (município de Pedrinópolis); “[...] arrecadar administrar e assegurar recursos financeiros e outros ativos para garantir meios de subsistência nos eventos de invalidez doença idade avançada e morte (ii) conceder administrar e assegurar a todos os seus segurados e respectivos **dependentes** os benefícios previdenciários previstos nesta lei [...]” (município de Governador Valadares); “[...] a pensão por **morte** consistirá numa importância mensal conferida ao conjunto dos dependentes do segurado definidos nos arts. 19 e 20 quando do seu falecimento correspondente à [...]” (município de Itamonte); “[...] será concedido auxílio-doença a pedido ou de ofício com base em inspeção **médica** (2) findo o prazo do benefício o segurado será submetido a nova inspeção médica que concluirá pela volta ao serviço [...]” (município de Olímpio Noronha); “[...] dos vencimentos do participante ou da renda mensal do seu benefício o valor das cotas indevidamente recebidas sem prejuízo das sanções penais cabíveis art. 48 o valor da cota do salário família por **filho** ou equiparado [...]” (município de Lambari); “[...] o cônjuge ausente não exclui do direito à pensão por morte o **companheiro** ou

a companheira que somente fará jus ao benefício mediante prova de dependência econômica [...]” (município de Varginha).

De maneira análoga à análise temática dos documentos de criação dos RPPS nos municípios estudados em Minas Gerais, a questão dos benefícios e extensão parece novamente ter como pano de fundo a contradição, no meio do direito previdenciário, entre os conceitos de dependentes obrigatórios e facultativos.

Para Moreno (2016), essa questão pode estar tomando novos contornos em função da Lei nº 13.135 de 2015, que estabeleceu um plano de progressividade para a cessação do benefício em relação ao cônjuge ou companheiro. A primeira grande mudança de que trata a Lei, e que já era reconhecida judicialmente, refere-se à perda do direito à pensão por morte do dependente que tenha causado dolosamente a morte do segurado, comprovada a responsabilidade após trânsito em julgado.

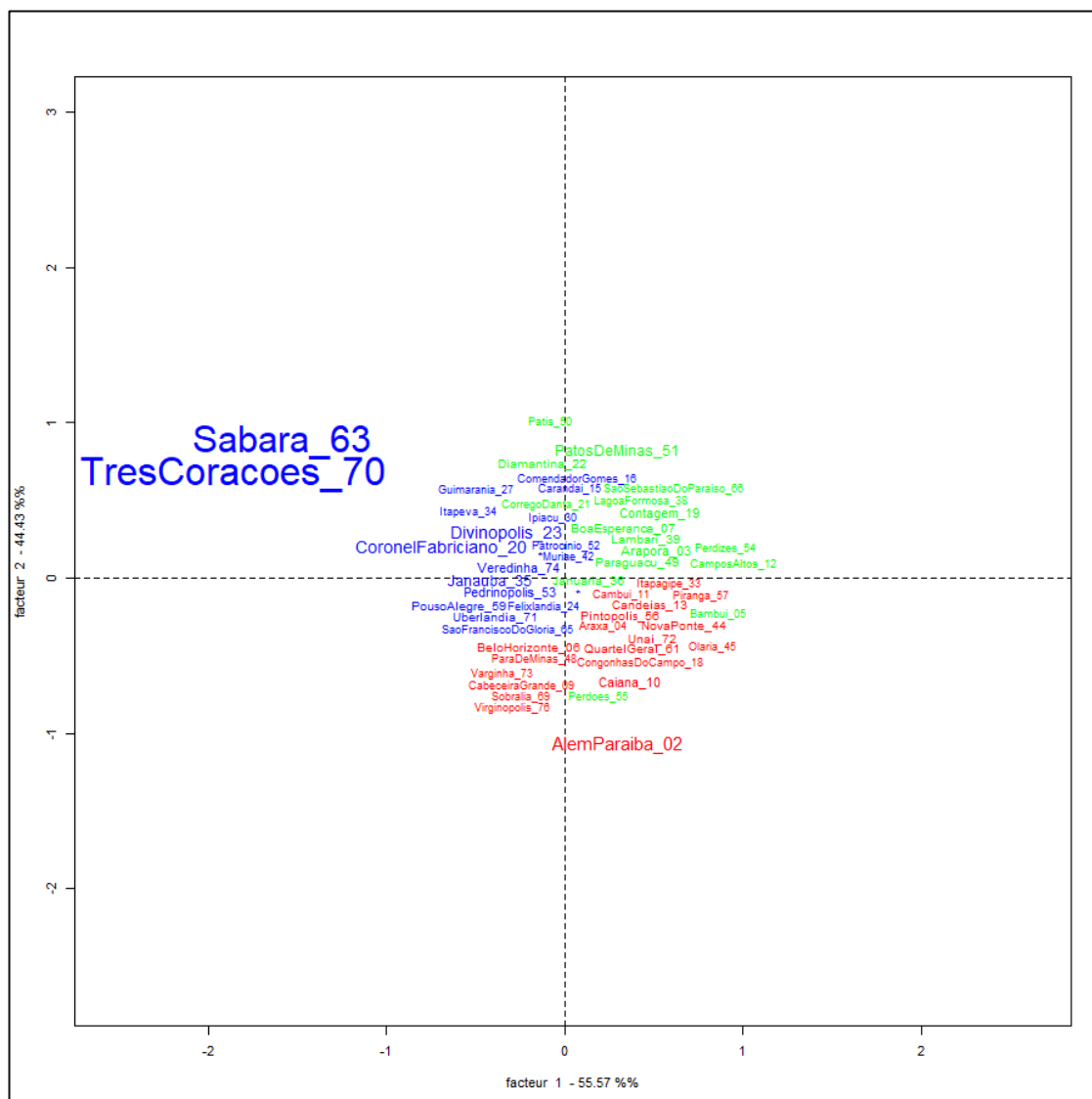
Também foram adicionadas duas novas exigências para que o dependente tenha direito ao benefício por maior tempo: dezoito contribuições mensais e mínimo de dois anos de casamento ou união estável; caso não cumpridos esses requisitos, o dependente receberá a pensão por morte por apenas quatro meses, salvo se o óbito for causado por acidente posterior ao casamento ou ao início da união estável, ou se o cônjuge ou companheiro dependente for incapaz para o trabalho e insuscetível de reabilitação. Ainda que haja o cumprimento dos dois novos requisitos, a vitaliciedade do benefício ocorre apenas em casos específicos.

Por fim, na Figura 14 apresenta-se o mapa perceptual bidimensional da Análise de Correspondência Múltipla<sup>43</sup>, com os municípios como variáveis e sua contribuição para a construção de cada classe em suas respectivas cores: vermelho representa a classe 1, verde, a classe 2, e azul, a 3.

---

<sup>43</sup> Na Análise de Correspondência, 53 municípios utilizados na análise foram relevantes para a construção do referido mapa. De acordo com Fávero e Belfiore (2017) nem todas as variáveis (municípios) podem ser relevantes para a construção do mapa perceptual.

Figura 14 – Mapa perceptual da análise de correspondência múltipla no processo de reestruturação dos RPPS.



Fonte: Resultados do trabalho.

Na análise de Análise de Correspondência Múltipla e no mapa perceptual bidimensional, a quase totalidade das variáveis novamente ficaram concentradas no centro dos dois eixos principais, evidenciando teor similar nos documentos.

No mapa, o maior tamanho da fonte do texto com o nome dos municípios demonstra os documentos que apresentaram maiores segmentos de texto, isso é, mais volume de texto: Divinópolis, Coronel Fabriciano, Além Paraíba, Sabará e Três Corações. Contudo, de maneira geral e se levando em consideração um volume maior de variáveis, observa-se um ajustamento de segmentos de texto nos documentos analisados.

Por fim, os municípios que se localizaram nas extremidades do mapa, como Sabará e Três Corações, denotam segmentos de texto com maior particularidade quando comparados com os dos que se localizaram no centro do mapa. Numa inspeção detalhada, essa particularidade dos documentos se deu em função desses documentos de reestruturação abordarem de forma mais enfática os temas: finanças previdenciárias e gestão patrimonial dos RPPS<sup>44</sup>.

Finalizadas as etapas da análise dos documentos de criação e reestruturação dos RPPS com o subsídio do IRAMUTEQ®, será realizada discussão sobre o isomorfismo institucional à luz dos achados empíricos deste trabalho, com intuito de agregar mais elementos importantes ao campo organizacional dos regimes próprios.

#### **4.2.3. Discussão sobre RPPS e isomorfismo institucional**

Os resultados empíricos apresentados nesta pesquisa estão em consonância com a abordagem de Wilensky (1975), na qual a perspectiva econômica é um importante fator e funciona como um dínamo para entendimento dos movimentos de expansão e retração do *Welfare State* no mundo, e não obstante no Brasil e em seus entes subnacionais, os quais se manifestam nas políticas de Estado de Seguridade Social, e mais especificamente nos ambientes dos RPPS.

Nessa direção e citando como exemplo o *Welfare State* brasileiro, a década de 1980 no Brasil foi fecunda em transformações, a despeito de mudanças estruturais que se abateram sobre o mundo, como mudanças na demografia, na composição das famílias e a globalização.

Para além dos anos de 1980 até 1998, uma outra grande transformação foi o avanço nas políticas de gastos sociais no país, o qual sob a perspectiva previdenciária, envolveu o RGPS e consequentemente os RPPS. Como exemplo das modificações ocorridas nesse período, pode-se citar o alargamento do rol de benefícios oferecidos aos assistidos e a extensão deles aos dependentes.

Entretanto, entre os anos de 1986 e 2016, os quais compõem o recorte de tempo correspondente ao período de criação e ao de reestruturação dos RPPS municipais mineiros, observou-se paulatino estreitamento da variedade de benefícios oferecidos aos assistidos. Esse fato se deve principalmente à promulgação e efetividade do texto constitucional de 1988, que, embora tenha asseverado a garantia de direitos fundamentais, trouxe consigo a menção de

---

<sup>44</sup> Foi elaborado dendograma dos documentos dos municípios de Sabará e Três Corações para observação de seus principais conteúdos: finanças previdenciárias e gestão patrimonial dos RPPS. Essa análise está disposta nos anexos deste trabalho.

equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes previdenciários, ao instituir que nenhum benefício poderia ser concedido, majorado ou estendido sem prévia fonte de custeio; o que foi implementado por legislações posteriores.

Coube às Emendas Constitucionais nº 20/1998 e nº 41/2003 estabelecer uma reforma previdenciária paramétrica, com instrumentos de mitigação de subfinanciamento de regimes previdenciários, em consonância com outras reformas previdenciárias que aconteciam no mundo.

Assim, mais especificamente a aplicação subsidiária das regras do RGPS aos RPPS, obrigatoriedade advinda das referidas Emendas, impulsionou o estreitamento do rol de benefícios definidos pelos RPPS, com a extinção de benefícios, como, por exemplo, pensão por desaparecimento ou ausência/segurado, auxílio natalidade e auxílio funeral, a fim de possibilitar o alcance dos equilíbrios financeiro e atuarial.

O ajustamento isomórfico coercitivo dos RPPS pode ser contextualizado a partir do trabalho de Scott (2008), 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.

Sobre a estrutura e gestão dos RPPS estudados neste trabalho, destacam-se a importância dos conselhos administrativo, fiscal e municipal de previdência, e mais recentemente da instituição da unidade gestora única e do comitê de investimentos.

Embora exista na literatura o questionamento da efetiva participação dos interessados nos rumos dos RPPS, por intermédio dos conselhos, considerando os achados deste trabalho, tanto no momento de criação desses regimes quanto no de reestruturação ficou evidenciada a presença dessas instâncias nos RPPS mineiros estudados. Pôde-se observar também, a partir dos documentos, a evidência de um isomorfismo institucional mimético na formação e na estruturação das instâncias. De outro lado, a existência dessas instâncias e o fato de essas organizações estarem se tornando mais homogêneas não significam necessariamente que elas se tornaram mais eficientes (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

Entretanto, Calazans *et al.* (2013) e Warshawsky e Marchand (2016) concordam que todos os planos de previdência pública necessitam de um conselho curador, pois sem ele há pouca diferenciação entre o plano e o seu patrocinador em busca da longevidade do primeiro.

Ademais, considerando-se a existência do comitê de investimentos e sua participação na política de investimentos dos planos de pensão, Schneider e Damanpour (2002), asseveraram

que os planos de pensão americanos que detêm conselhos ou comitês que discutam a política de investimentos tendem a ter uma maior relação de financiamento quando há influência dele na participação e definição de premissas atuariais, tais como a taxa de rentabilidade ou o retorno dos investimentos, o que pode servir de reflexão e pesquisas empíricas no cenário brasileiro.

Diferentemente dos planos de previdência públicos brasileiros, os planos de previdência públicos americanos tendem a possuir um portfólio de investimento bem diversificado entre as classes de ativos, principalmente os de segmento de renda variável. Esse resultado, na perspectiva de Engebretson (1995) e Boyne, (2002), é adequado, uma vez que a diversificação é o meio para se alcançar um maior retorno para um determinado nível de risco, e as leis federais americanas defendem essa diversificação.

A unidade gestora, para Freitas G. (2016), surgiu como uma boa solução para problemas gerenciais nos RPPS, pois possuía viabilidade técnica, com a redução de custos e a diminuição da sobreposição de funções nos RPPS, e baixo custo de implementação, para a qual era legalmente exigida apenas uma taxa de administração.

Contudo, à época do estudo de Freitas G., isto é, no ano de 2016, os entes federativos estaduais analisados encontraram dificuldades para implementação da unidade gestora, por ser um processo complexo, que gera conflitos de interesses, e por não possuir definições claras sobre os recursos humanos e materiais e sobre os prazos e organização do processo, e esse trabalho sugere que a criação de unidades gestoras ainda seja diminuta nos RPPS analisados.

Outra questão relevante que emergiu da Análise de Conteúdo diz respeito à contribuição e participação financeira dos interessados nos RPPS, que se constitui como fonte de recursos que serão geridos e entregues em momento específico aos assistidos.

De acordo com resultados desta pesquisa, grande parte dos RPPS inicialmente adotaram como alíquota máxima dos assistidos, em média, o percentual de 8%. No decorrer do tempo, na reestruturação dos RPPS e com respaldo da norma legal, essa alíquota se concentrou em 11%, apresentando um ajuste dessas organizações públicas à legislação específica e explicitando a necessidade de maior participação financeira do segurado, até o teto da alíquota permitida por lei, o que se caracterizou como outro ajustamento isomórfico nos RPPS estudados.

De outro lado, ao longo do tempo, a participação financeira dos entes municipais apresentou ritmo e tendência de crescimento, visto que essa alíquota em geral era paritária em 8%, em média, no momento da criação do RPPS, passando para 15%, em média, durante a reestruturação, de forma não paritária. Desse modo, ficou evidenciado que a determinação de

uma alíquota paritária na criação dos RPPS aqui considerados inviabilizou o alcance dos equilíbrios financeiro e atuarial, o que obrigou os regimes a aumentarem sua participação financeira, em razão das pressões diversas.

Uma tendência para os RPPS, dado o cenário de subfinanciamento, é a possibilidade do aumento da alíquota de participação dos segurados, como no caso do regime próprio da União, em que, na vontade do participante, a alteração do percentual de contribuição é a oportunidade de aumentar a reserva previdenciária e o benefício fiscal. Nos RPPS dos entes subnacionais, o aumento da alíquota de participação do assistido pode se dar pela intercessão de Lei Orgânica.

De acordo com dados do CADPREV e do DRAA dos RPPS estudados, em grande parte desses regimes existe planejamento de alíquotas crescentes e progressivas para os patrocinadores (entes municipais) na estrutura dos planos de benefícios, o que pode causar no futuro breve um *trade off* entre gastos em políticas públicas municipais direcionadas a todos cidadãos ou maiores aportes financeiros nos RPPS para cumprimento das obrigações dos regimes próprios.

As reformas previdenciárias paramétricas ocorridas no Brasil na última década, as quais impactam os RPPS mineiros, também foram soluções discutidas nos EUA para equacionamento do *deficit* financeiro ou subfinanciamento dos planos públicos de pensão, conforme se observa em Munnell *et al.* (2008). Além das medidas já apresentadas, esse estudo traz à baila, como solução impopular para o problema, um possível corte de parte dos benefícios previdenciários, o que se constitui como passo necessário para que alguns governos estaduais e locais mantenham a sustentabilidade financeira durante períodos de crise fiscal ou de condições de subfinanciamento dos planos de pensão americanos, a fim de evitar colapsos nos sistemas previdenciários.

Para Warshawsky e Marchand (2016), e ainda na perspectiva dos planos públicos de pensão norte-americanos, outra via pode-se dar com a transformação dos planos de benefícios de Benefício Definido para Contribuição Definida, o que já acontece no Regime Próprio da União e dos municípios brasileiros.

Para esses autores, apenas essa mudança não resolve de fato o problema, dada a complexidade desses regimes previdenciários. Desse modo, definem que a solução caminha junto com regras de *accountability* nos planos previdenciários, as quais podem proporcionar melhor adequação da estrutura legal aos melhores mecanismos de governança, aumento do controle nas mais variadas dimensões e possibilidade de sanção dos gestores dos planos.

Do ponto de vista da *accountability* horizontal e no que tange à dimensão transparência, Warshawsky e Marchand (2016) defendem, como outros instrumentos de mitigação do problema de subfinanciamento, o oferecimento aos participantes de escolhas quanto aos benefícios de aposentadoria e de informações precisas sobre financiamento ou subfinanciamento, além da possibilidade de os patrocinadores do plano oferecerem aos participantes um pagamento único e igual ao valor presente de seus benefícios de aposentadoria acumulados até o momento, descontado a uma taxa que reflita as condições financeiras e atuariais do plano de pensão.

Os documentos estudados neste trabalho direcionaram a atenção para a presença indireta de isomorfismo institucional do tipo normativo<sup>45</sup> (que não se alinha de forma direta com as classes encontradas, mas de forma tangente) no campo organizacional dos RPPS, uma vez que poucos atuários ou empresas de consultorias atuariais assinam grande parte dos demonstrativos financeiros dos RPPS aqui considerados.

Na perspectiva de Zietsma e Mcknight (2009), atores institucionais poderiam contribuir para reconstrução de novos arranjos institucionais para atender aos desejos de diferentes atores, ou de outro lado, apontar que um campo organizacional pode demonstrar-se fortemente perturbado por esse viés de escolha dos atores, o que exige exame mais detalhado para sua explicação por meio da utilização da Teoria Institucional.

---

<sup>45</sup> Relaciona-se com a categoria 4 definida neste estudo; aponta que quanto maior o grau de profissionalização de um campo, maior a quantidade de mudanças isomórficas institucionais. Essa hipótese deriva da seleção, socialização e estruturação profissional. A profissionalização pode ser medida pela universalidade de referências requeridas, pela solidez dos programas de treinamento ou pela vitalidade de associações profissionais (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

Essa última categoria tem enunciados de assessoria atuarial e financeira, principalmente com aspecto do crescimento e da constituição dessa rede de profissionais – aqui são os atuários, que perpassam as organizações e por meio dos quais novos modelos são rapidamente difundidos (DIMAGGIO; POWELL, 1983). No levantamento de dados realizado junto à Secretaria de Previdência (SPREV) e Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social (SRPPS), em dezembro de 2020, demonstrou-se que nos RPPS municipais tratados neste trabalho, duas empresas de consultoria, com os respectivos atuários responsáveis, assinaram os demonstrativos financeiros de 47% dos RPPS, três outras empresas assinaram os demonstrativos financeiros de 39% dos RPPS, e outras seis empresas assinaram pelos 14% dos RPPS restantes. Para Dimaggio e Powell (1983), grupos ou associações profissionais constituem-se como veículo para definição e promulgação de regras normativas sobre o comportamento organizacional e profissional.

Não foi proposta nenhuma categoria de análise que aludisse à abordagem de Villadsen (2011), que trata do isomorfismo político, na medida em que os gestores públicos estão mais bem posicionados para aprender com outros gestores públicos e atuam com similaridades. Entretanto, esse tema pode ser uma frutífera agenda de pesquisa para trabalhos posteriores.

Com base nos resultados obtidos por esta pesquisa, pode-se concluir que os RPPS ao longo dos anos alteraram sua estrutura institucional, a fim de aderirem aos modelos organizacionais contidos em legislação específica sobre os regimes e normatizadas pelo Estado. Tais mudanças refletiram as pressões ambientais enfrentadas pelo RPPS e RGPS, que buscaram e ainda buscam os equilíbrios financeiro e atuarial, num ambiente cada vez mais complexo, em prol da longevidade dessas entidades.

A partir das evidências empíricas encontradas neste trabalho, as escolhas dos RPPS, a princípio conscientes, constituíram-se importantes elementos para a trajetória dos RPPS até os dias atuais, que foram vistas tanto na abordagem analítica do *path dependence* quanto na análise de conteúdo com a Teoria do Isomorfismo Institucional.

O trajeto percorrido por esses regimes ao longo dos anos, predominantemente, obedeceu a uma perspectiva *top down*, na medida em que as legislações promulgadas pelo Estado durante esse período circunscreveram, delimitaram e direcionaram o caminho dos RPPS, embora fique sugerido que algumas escolhas na estrutura, gestão e funcionamento desses regimes sejam de caráter discricionário, isso é, podem ser realizadas por meio de atos administrativos com liberdade na escolha de sua conveniência, oportunidade e conteúdo, como por exemplo a inserção do conselho municipal de previdência como estrutura única de deliberação e participação dos interessados.

Nesse sentido, será destacada neste trabalho, como hipótese de boa escolha discricionária, a inserção do comitê de investimento nos RPPS e a sua participação na política de investimentos (segmento de renda fixa e variável), vistas aqui como importantes elementos impulsionadores na capacidade de financiamento dos planos de benefícios dos RPPS, tendo como evidência empírica os trabalhos de: Engebretson (1995); Useem e Mitchel (2000); Schneider e Damanpour (2001,2002); Boyne, (2002); Chen *et al.* (2013); e Warshawsky e Marchand (2016).

#### **4.2.4. Discricionariedade dos RPPS mineiros a despeito do isomorfismo institucional**

A análise de *clusters* neste trabalho será utilizada como subsídio ao terceiro objetivo específico, de modo a delinear escolhas discricionárias que diferenciam os RPPS.

Procedeu-se então à análise do banco de dados, a fim de identificar e remover os casos com valores elevados, isso é, as observações que possuem dados discrepantes dos demais, o que caracteriza a presença de *outliers* na amostra de dados.

Com o subsídio da elaboração de gráficos de linhas nas variáveis utilizadas, após inspeção visual, pôde-se constatar dezessete casos, removidos da amostra a fim de não prejudicar a acurácia dos grupos a serem formados pela análise de *cluster*. Isso poderia implicar a criação de um grupo com somente um ou poucos objetos. Nada obstante, dois desses casos, ou RPPS (Belo Horizonte e Uberlândia), indicados com asterisco no Quadro 20 serão tratados, de forma distinta e separadamente, após a tarefa de *clusterização*, tendo em vista que contribuirão para discussão das escolhas discricionárias nos regimes próprios previdenciários municipais.

Quadro 20 – Casos de *outliers* removidos da amostra de dados.

<b>Município</b>
Araxá
*Belo Horizonte
Congonhas
Contagem
Divinópolis
Governador Valadares
Janaúba
Montes Claros
Muriaé
Patos de Minas
Pirapora
Pouso Alegre
Sabará
São João del Rei
Uberaba
*Uberlândia
Unaí

Fonte: Resultados do trabalho.

As variáveis sumarizadas utilizadas na tarefa de *clusterização* estão dispostas na Tabela 1, que apresenta as estatísticas descritivas dos dados.

Tabela 1 – Estatísticas descritivas dos dados de 2019.

	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
Situação Financeira	84	-2.752.721,87	22.010.466,96	889.962,41	2.844.105,36

Situação Atuarial	84	-174.841.474,23	221.293.700,53	-10.216.979,33	39.338.661,97
Taxa Administrativa	84	10.889,88	913.724,39	279.328,15	223.876,56
Densidade demográfica	84	2,98	930,19	57,67	121,18
Nº de mulheres	84	21	2219	430,10	381,00
Gasto com pessoal/RCL	84	36,97	62,55	53,00	5,17
N válido (de lista)	84				

Fonte: Resultados do trabalho.

Em relação à variável Situação Financeira, em média, os regimes próprios apresentaram *superavit* no valor de R\$ 889.962,41, o que denota uma situação financeira de curto prazo favorável. Em sua maioria, esses regimes próprios apresentaram no ano de 2019 condições de honrar com os planos de benefícios previdenciários no sistema de repartição simples.

Entretanto, os dados permitem vislumbrar que o RPPS municipal de Santa Vitória, localizado na região do Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, apresentou *deficit* financeiro de R\$ 2.752.721,87 naquele ano, ou seja, ficou comprometido em relação ao pagamento de benefícios previdenciários. Esse fato certamente, de acordo com a legislação, obrigou a prefeitura municipal a honrar com os compromissos previdenciários. Já em situação oposta, o RPPS municipal de Divino, localizado na Zona da Mata, acumulou *superavit* financeiro de R\$ 22.010.466,96, o que provavelmente foi incluído nas reservas financeiras para o ano seguinte.

A variável Situação Atuarial<sup>46</sup>, de acordo com as estatísticas descritivas, denotam que, em média, no ano de 2019, os RPPS incorreram em *deficit* no valor de R\$10.216.979,33. O RPPS municipal de Nanuque apresentou o maior *deficit* atuarial do grupo de RPPS analisados, com valor de R\$ 174.841.474,23, que foi submetido ao parcelamento junto ao Governo Federal, pelo prazo de 35 anos para amortização, segundo dados extraídos do CADPREV e do DRAA. Já o RPPS municipal de Janaúba, localizado na região norte de Minas Gerais, apresentou o maior *superavit* atuarial dentre os regimes estudados, com o valor de R\$ 221.293.700,53, e, ao mesmo tempo, não possui nenhum valor de *deficit* atuarial parcelado junto à União.

<sup>46</sup> Os dados do RPPS municipal de Montes Claros, norte do Estado, também se apresentaram como *outliers*, evidenciando o maior *deficit* atuarial dentro desse grupo, com valor de R\$ 1.330.531.335,16, que se encontra parcelado junto ao Governo Federal pelo prazo de 35 anos. Já o município de Sabará, na região metropolitana do Estado, apresentou o maior *superavit* atuarial do grupo, com valor de R\$ 78.105.372,19 no ano de 2019, também se constituindo um *outlier*.

A variável Taxa Administrativa<sup>47</sup>, por meio das estatísticas descritivas, apresentou valor médio anual de R\$279.328,15. Contudo, existe também discrepância nesses dados, o que se pode observar considerando, por exemplo, o município de Pitangui, na região metropolitana do Estado, cujo RPPS em tese sobreviveu com valor anual de R\$ 10.889,88, o que pode impactar negativamente na gestão do RPPS e será discutido posteriormente. Já o RPPS municipal de Patrocínio, localizado no Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, apresentou o maior montante de recursos para gestão do RPPS, com valor de R\$ 913.724,39 no ano de 2019.

A variável Densidade Demográfica municipal apresentou quociente médio de 57,67 nas cidades onde foram instituídos os RPPS. No município de Comendador Gomes, na região do Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, ocorreu a razão 2,98, o menor valor levando em consideração o número de habitantes da região e a área. Já o maior quociente foi atribuído ao município de Santa Luzia, região metropolitana do Estado, que apresentou a razão de 930,19.

Em relação à estrutura de segurados dos RPPS estudados, e mais especificamente à presença feminina<sup>48</sup> no perfil de segurados, os RPPS estudados apresentaram o número médio de 431 participantes. O regime próprio que apresentou o menor número de assistidos do sexo feminino foi Pitangui com 21 participantes, e dessas, 95% são beneficiárias da carreira docente municipal. A maior participação de mulheres na estrutura se deu no RPPS municipal de Varginha, localizado no Sul/Sudoeste de Minas, com 2.219 seguradas. Dessas, aproximadamente 14% são beneficiárias da carreira docente municipal.

Por fim, a variável Gasto com pessoal/RCL nos municípios analisados apresentou quociente médio de 53,00. O menor quociente foi o de Diamantina, cidade localizada na região do Jequitinhonha, com valor de 36,97, bem abaixo do limite de 60% permitido por lei. Já o município de Carbonita, também na região do Jequitinhonha, apresentou o maior quociente, com valor de 62,55, ou seja, 2,55 pontos percentuais acima do limite permitido por lei, situação sujeita ao enquadramento na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Na continuidade da tarefa de *clusterização*, foi utilizado o método de aproximação de ligação entre os grupos no método hierárquico e a medida de distância euclidiana quadrática,

---

<sup>47</sup> No grupo de municípios caracterizados como *outliers*, Morada Nova de Minas apresentou o menor valor de Taxa Administrativa dos RPPS analisados: R\$ 241.997,80. Já o RPPS municipal de Uberlândia, nesse mesmo grupo, apresentou em 2019 os maiores recursos financeiros para gestão, no valor de R\$ 14.582.160,75.

<sup>48</sup> A variável n° de mulheres, no grupo de *outliers* apresentou menor participação no RPPS municipal de Morada Nova de Minas, com 442 beneficiárias. Dessas, aproximadamente, 30% são beneficiárias da carreira docente municipal. A maior participação de mulheres na estrutura de segurados, no grupo de *outliers*, deu-se no RPPS municipal de Uberlândia, com 11.498 seguradas. Desse total, aproximadamente 40% pertencem à carreira de docentes com vínculo municipal.



6	0,676	0,384	0,256
7	0,106	0,397	0,077
8	0,000	0,141	0,031
9	0,116	0,130	0,000
10	0,000	0,000	0,000

Fonte: Resultados do trabalho.

Foram criados 3 *clusters* com os 84 casos utilizados, contendo 15 casos retidos no primeiro *cluster*, 13 no segundo *cluster* e 56 no terceiro, conforme Tabela 3.

Tabela 3 – *Clusters* e números de casos retidos em cada grupo.

<i>Cluster</i>	Número de casos em cada <i>cluster</i>
1	15
2	13
3	56
Válido	84

Fonte: Resultados do trabalho.

Segundo a tabela estatística da ANOVA, a modelagem com todas as variáveis selecionadas, as quais a princípio seriam importantes para a divisão dos *clusters*, ao nível de significância de 5%, permitiu aferir que todas as variáveis foram estatisticamente importantes para a modelagem estatística, conforme Tabela 4.

Tabela 4 – Análise da Variância (ANOVA) com 6 variáveis.

Variável Padronizada	<i>Cluster</i>		Erro		Z	Sig.
	Quadrado Médio	df	Quadrado Médio	df		
Zscore: Situação Financeira	4,512	2	0,913	81	4,941	0,009
Zscore: Situação Atuarial	5,768	2	0,882	81	6,538	0,002
Zscore: Taxa Administrativa	26,581	2	0,372	81	71,512	0,000
Zscore: Densidade demográfica	9,753	2	0,784	81	12,442	0,000
Zscore: Nº de mulheres	28,513	2	0,321	81	88,921	0,000

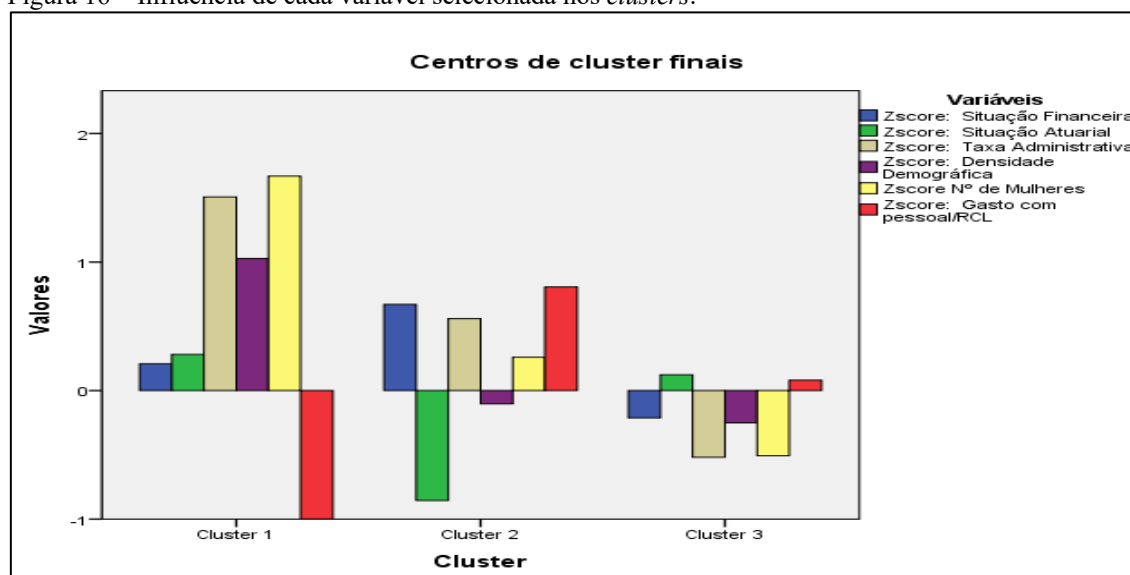
Zscore: Gasto com pessoal/RCL	11,904	2	0,731	81	16,289	0,000
-------------------------------	--------	---	-------	----	--------	-------

Fonte: Resultados do trabalho.

A influência de cada variável selecionada nos *clusters* formados pode ser visualizada na Figura 15, evidenciando que as variáveis Taxa Administrativa, Densidade Demográfica, N° de Mulheres e Gasto com pessoal/RCL tiveram grande impacto no *cluster* 1.

No *cluster* 2, as variáveis Situação Financeira e Situação Atuarial desempenharam grande influência. Por último, no *cluster* 3, pôde-se observar que maior influência para determinação do grupo foi demonstrada pelas variáveis Situação Financeira, Taxa Administrativa, Densidade Demográfica, N° de Mulheres e, em direção diferente, houve ligeira influência das variáveis Situação Atuarial e Gasto com pessoal/RCL.

Figura 16 – Influência de cada variável selecionada nos *clusters*.



Fonte: Resultados do trabalho.

A Tabela 5 apresenta as médias internas dos 3 grupos para as 6 variáveis utilizadas; visualmente, os grupos possuem valores internos distintos ao nível de significância de 5%, exceto quando se considera a variável Situação Financeira em alguns casos. Para isso, foi realizado Teste de Média para os valores internos dos grupos, de acordo com a estatística de Bonferroni, que é um dos vários métodos usados para lidar com o problema de comparações múltiplas. Entre os grupos formados, as variáveis permitiram uma boa validação da homogeneidade interna e heterogeneidade externa dos grupos.

Tabela 5 – Médias internas das variáveis nos grupos de RPPS municipais: comparações múltiplas (Bonferroni).

Variável dependente	(I) Número de caso de cluster	(J) Número de caso de cluster	Diferença média (I-J)	Erro Padrão	Sig.	Intervalo de Confiança 95%	
						Limite inferior	Limite superior
Zscore: Situação Financeira	1	2	-0,46237483	0,36212944	0,616	-1,3476778	0,4229282
		3	0,42068457	0,27783801	0,402	-,2585500	1,0999191
	2	1	0,46237483	0,36212944	0,616	-,4229282	1,3476778
		3	0,88305940*	0,29421241	0,011	,1637941	1,6023247
	3	1	-0,42068457	0,27783801	0,402	-1,0999191	0,2585500
		2	-0,88305940*	0,29421241	0,011	-1,6023247	-0,1637941
Zscore: Situação Atuarial	1	2	1,13681711*	0,35592788	0,006	0,2666751	2,0069591
		3	0,15922251	0,27307996	1,000	-0,5083800	0,8268250
	2	1	-1,13681711*	0,35592788	0,006	-2,0069591	-0,2666751
		3	-0,97759460*	0,28917394	0,003	-1,6845423	-0,2706470
	3	1	-0,15922251	0,27307996	1,000	-0,8268250	0,5083800
		2	0,97759460*	0,28917394	0,003	0,2706470	1,6845423
Zscore: Taxa Administrativa	1	2	0,94749422*	0,23102595	0,000	0,3827018	1,5122867
		3	2,02517117*	0,17725096	0,000	1,5918432	2,4584991
	2	1	-0,94749422*	0,23102595	0,000	-1,5122867	-0,3827018
		3	1,07767695*	0,18769725	0,000	0,6188108	1,5365431
	3	1	-2,02517117*	0,17725096	0,000	-2,4584991	-1,5918432
		2	-1,07767695*	0,18769725	0,000	-1,5365431	-0,6188108
Zscore: Densidade Demográfica	1	2	1,13032202*	0,33549393	0,003	0,3101352	1,9505088
		3	1,27865703*	0,25740234	0,000	0,6493819	1,9079322
	2	1	-1,13032202*	0,33549393	0,003	-1,9505088	-0,3101352
		3	0,14833501	0,27257236	1,000	-0,5180265	0,8146965
	3	1	-1,27865703*	0,25740234	0,000	-1,9079322	-0,6493819
		2	-0,14833501	0,27257236	1,000	-0,8146965	0,5180265
Zscore Nº de Mulheres	1	2	1,40871697*	0,21457725	0,000	0,8841369	1,9332970
		3	2,17543188*	0,16463096	0,000	1,7729562	2,5779075
	2	1	-1,40871697*	0,21457725	0,000	-1,9332970	-0,8841369
		3	0,76671490*	0,17433349	0,000	0,3405193	1,1929105
	3	1	-2,17543188*	0,16463096	0,000	-2,5779075	-1,7729562
		2	-0,76671490*	0,17433349	0,000	-1,1929105	-0,3405193
Zscore: Gasto com pessoal/RCL	1	2	-1,80609121*	0,32393058	0,000	-2,5980089	-1,0141735
		3	-1,08023303*	0,24853054	0,000	-1,6878192	-0,4726469
	2	1	1,80609121*	0,32393058	0,000	1,0141735	2,5980089
		3	0,72585819*	0,26317771	0,022	0,0824639	1,3692525
	3	1	1,08023303*	0,24853054	0,000	0,4726469	1,6878192

		2	-0,72585819*	0,26317771	0,022	-1,3692525	-0,0824639
--	--	---	--------------	------------	-------	------------	------------

\*. A diferença média é significativa no nível 0,05.

Fonte: Resultados do trabalho.

Por fim, após a exposição dos resultados, eles serão discutidos à luz das expectativas teóricas das variáveis utilizadas, para que se possa analisar também a situação dos RPPS municipais estudados.

#### 4.2.5. Discussão e aprofundamento dos resultados da análise de *clusters*

Os resultados encontrados na análise de *clusters* permitem atestar que o primeiro grupo de RPPS municipais do Estado de Minas Gerais, formado após tarefa de *clusterização*, com base em dados do DRRA do ano de 2019, apresentou as melhores características do ponto de vista dos equilíbrios financeiro e atuarial.

O primeiro *cluster* apresentou 15 casos retidos, e os dados desses RPPS demonstram que naquele ano apenas 2 regimes próprios apresentaram *deficit* financeiro, e a média do grupo para essa variável apresenta *superavit* financeiro no valor de R\$1.484.091,38, conforme Tabela 6.

Tabela 6 – Centros dos *clusters* finais com valores padrões.

	<i>Cluster</i>		
	1	2	3
Situação Financeira	R\$ 1.484.091,38	R\$ 2.799.134,12	R\$ 287.620,15
Situação Atuarial	R\$ 879.840,28	R\$ -43.841.023,61	R\$ -3.474.656,84
Taxa Administrativa	R\$ 616.678,09	R\$ 404.556,34	R\$ 132.326,21
Densidade demográfica	182,18	45,19	31,14
Nº de mulheres	1.066	529	230
Gasto com pessoal/RCL	47,83	57,17	53,34

Fonte: Resultados do trabalho.

A situação atuarial do *cluster* 1 apontou que os RPPS apresentam *superavit* atuarial com valor médio de R\$ 879.840,28. A taxa administrativa desse grupo apresentou um valor médio anual de R\$ 616.678,09; o quociente médio de densidade demográfica, de 182,18, foi o mais elevado; a estrutura de segurados apresentou média de 1.066 mulheres participantes; e o gasto

com pessoal/RCL obteve quociente médio de 47,83. Os RPPS municipais retidos nesse *cluster* estão dispostos no Quadro 21.

Quadro 21 – Casos retidos no *cluster* 1 – Equilíbrio e Sustentabilidade Altos.

<b>RPPS municipal</b>	
Boa Esperança	
Bom Despacho	
Carmo do Paranaíba	
Coronel Fabriciano	
Diamantina	
Extrema	
Janaúba	
João Pinheiro	
Lavras	
Pará de Minas	
Patrocínio	
Santa Luzia	
São Francisco	
Varginha	
Viçosa	

Fonte: Resultados do trabalho. Mapa elaborado no TABWIN.

O equilíbrio financeiro e atuarial expresso nas Emendas Constitucionais nº 20 de 1998 e nº 41 de 2003 é o postulado indicativo para a solvabilidade dos fundos previdenciários municipais. A partir dos dados supracitados em relação ao *cluster* 1, pôde-se perceber que o alcance dos equilíbrios financeiro e atuarial, em sua grande maioria, foi atingido pela maioria dos RPPS municipais agrupados, sendo esse grupo então intitulado de **Equilíbrio e Sustentabilidade Alto (ESAlto)**.

Adicionalmente, corroborando as expectativas teóricas e se relacionando aos *superavits* financeiro e atuarial no grupo **ESAlto**, pode-se perceber que a variável taxa administrativa com altos valores se fixou nesse grupo, sugerindo que RPPS com maior disponibilidade financeira para sua gestão tendem a possuir maiores chances de alcançar os equilíbrios financeiro e atuarial.

Para Nogueira (2012) e Campos (2004), a disponibilidade de recursos financeiros para gestão dos RPPS municipais, e sua boa utilização, permite ao regime a contratação de bons profissionais atuários, que prestarão um serviço mais específico e direcionado às peculiaridades dos RPPS municipais, ao invés de uma prestação de serviço atuarial indireta e na maioria das vezes imprecisa, fornecida pelo agente bancário que compartilha com o RPPS a gestão dos recursos previdenciários investidos.

Paralelamente, com recursos financeiros disponíveis para gestão dos regimes próprios, eles têm a possibilidade de capacitar e qualificar os atores internos dos RPPS, pois uma das

exigências dos regimes próprios é que eles consigam cumprir a meta atuarial estabelecida a cada ano, considerando as alternativas e possibilidades de investimento, inflação e outras hipóteses atuariais, ou seja, a rentabilidade mínima das aplicações financeiras para a garantia dos compromissos futuros.

Dessa forma, os gestores e atores dos RPPS, principalmente os envolvidos nos conselhos administrativo, fiscal e de previdência municipal e no comitê de investimentos devem ser capazes não somente de entender, mas de poder assumir conscientemente relativos riscos financeiros relacionados à aplicação de recursos.

A portaria nº 519 de 2011, do antigo Ministério da Previdência Social, traz que ao menos o diretor presidente e o diretor financeiro de uma unidade gestora de RPPS têm de possuir certificação profissional, no mínimo CPA-10<sup>49</sup>. No entanto, de acordo com Moreno (2016), todos os gestores, diretores e conselheiros dos RPPS deveriam possuir a certificação, que é onerosa do ponto de vista financeiro, mas que permite aos atores dos regimes próprios a capacidade de entender, ponderar e assumir riscos financeiros relacionados à aplicação dos recursos financeiros. Enfim, quanto mais recursos financeiros para gestão dos RPPS, melhores possibilidades de capacitação e formação dos profissionais envolvidos.

Complementarmente, também corroborando as expectativas teóricas, os municípios retidos no *cluster ESAlto*, em relação aos demais, possuem elevado quociente médio de Densidade Demográfica. Esse resultado sugere que, possivelmente, melhores práticas de gestão de riscos nas atividades de investimentos são adotadas pelos RPPS dos municípios mais populosos, onde também foram verificados os maiores volumes de investimentos em alternativas financeiras.

Para Bogoni e Fernandes (2011), municípios populosos podem possuir RPPS mais bem estruturados do ponto de vista de gestão, uma vez que também tendem a possuir mais recursos financeiros para formação e capacitação dos atores envolvidos na gestão do regime próprio e podem priorizar critérios de transparência, gestão de risco-retorno e a responsabilidade desses gestores para com os contribuintes.

A variável N° de mulheres, no *cluster ESAlto*, em conjunto com as demais variáveis, não confirmou as expectativas teóricas acerca da formação dos *clusters*, de acordo com o trabalho de Dognini (2020). De maneira diversa, nos resultados desse trabalho, esse *cluster* apresentou maior participação de mulheres na estrutura de segurados e melhores relações com

---

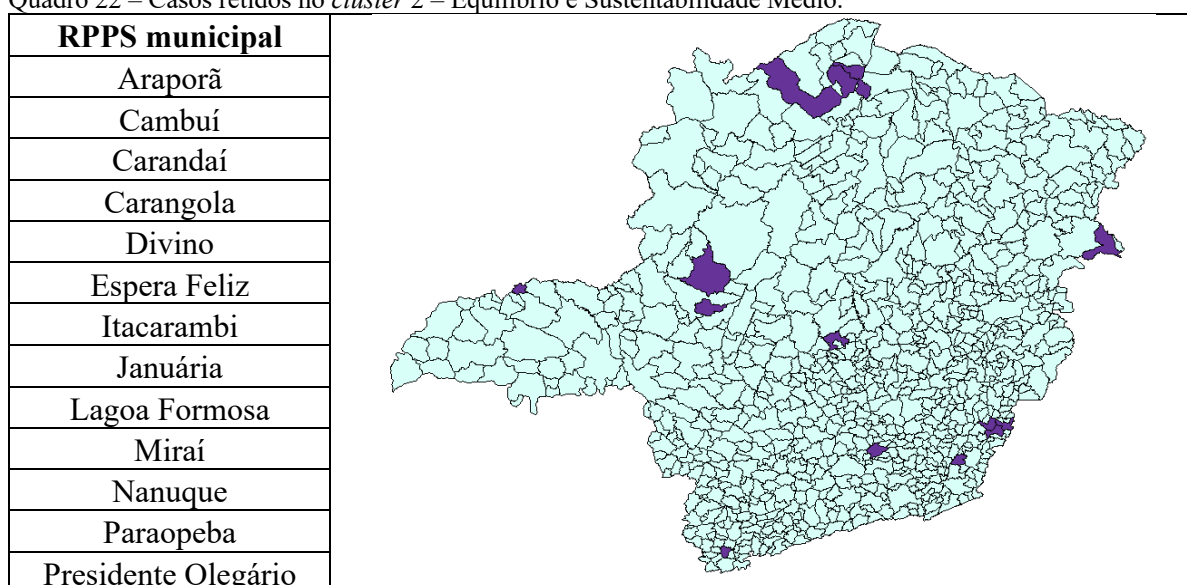
<sup>49</sup> O CPA-10 é o Curso Profissional Anbima, destinado aos profissionais que atuam na distribuição de produtos de investimento em agências bancárias ou plataformas de atendimento, quais sejam: profissionais que trabalham em instituições financeiras, estudantes e profissionais de autarquias ou órgãos públicos (SANDRONI, 1996).

equilíbrios financeiro e atuarial. Essa distinção em relação ao trabalho daquele autor possivelmente se deu pelo uso de dados de corte transversal ao invés de série temporal.

A variável Gasto com pessoal/RCL se relaciona diretamente com a Lei de Responsabilidade Fiscal, e o *cluster* **ESAlto** apresentou quociente médio dentro dos limites legais, o menor entre os grupos formados. Conforme já exposto, essa variável pode ser uma *proxy* para atual e futura estrutura de segurados dos RPPS municipais, pois altos quocientes de Gasto com pessoal/RCL podem ser vistos como tendência para cenários de desequilíbrios financeiro e atuarial dos RPPS municipais.

O segundo *cluster* apresentou 13 casos retidos, e os dados desses RPPS demonstram que no ano de 2019 nenhum regime próprio apresentou *deficit* financeiro, e o grupo apresentou *superavit* financeiro com valor médio de R\$2.799.134,12. A situação atuarial desse *cluster* apontou que os RPPS componentes apresentaram *deficit* atuarial com valor médio de R\$43.841.023,61, sendo então intitulado como **Equilíbrio e Sustentabilidade Médio (ESMédio)**.

A taxa administrativa desse grupo apresentou um valor médio anual de R\$ 404.556,34, o quociente de densidade demográfica médio foi de 45,19, ou seja, 75% menor que o do primeiro *cluster*, houve presença, em média, de 529 mulheres na estrutura de segurados e o quociente de gasto com pessoal/RCL médio ficou em 57,17. Os RPPS municipais retidos nesse *cluster* estão dispostos no Quadro 22.

Quadro 22 – Casos retidos no *cluster* 2 – Equilíbrio e Sustentabilidade Médio.

Fonte: Resultados do trabalho. Mapa elaborado no TABWIN.

Relacionando as variáveis, pôde-se observar que nesse agrupamento reside o maior valor médio da variável Gasto com pessoal/RCL. Numa análise particular, nos valores de quocientes individuais, aproximadamente 30% dos municípios desse grupo ultrapassaram, no ano de 2019, o limite de 60% estabelecido por legislação, quais sejam Araporã, Januária, Nanuque e Paraopeba.

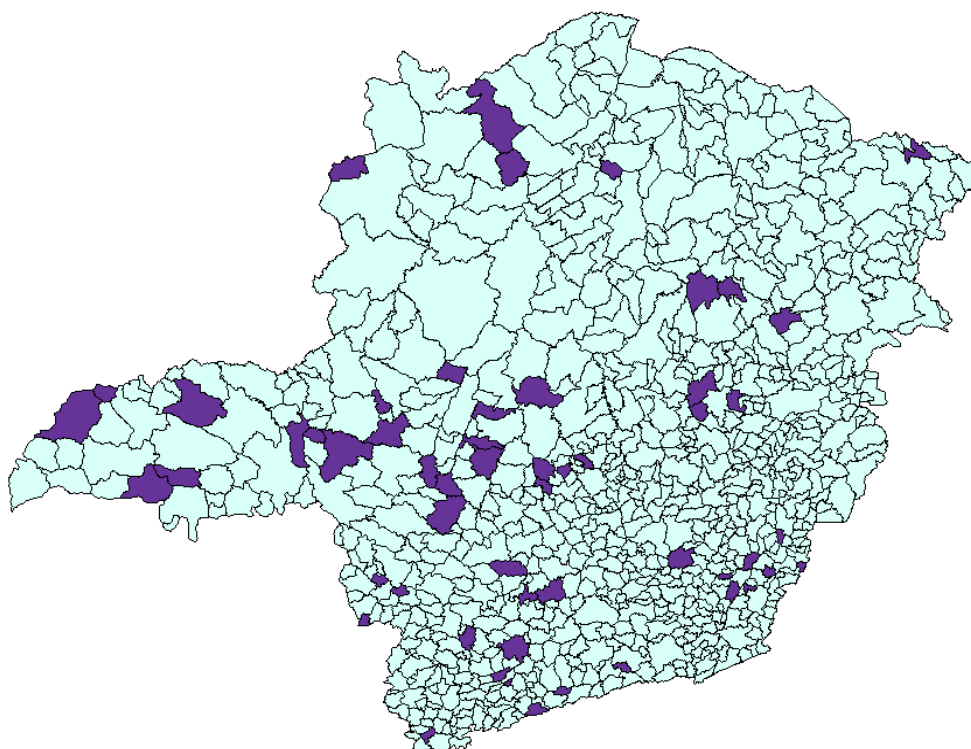
No que diz respeito à disponibilidade de recursos financeiros para gestão dos RPPS, a taxa administrativa no *cluster* **ESMédio** apresentou valor médio de R\$404.556,34, o que significa 30% menos recursos financeiros que os disponíveis para os regimes próprios do *cluster* **ESAlto**.

O terceiro *cluster* apresentou 56 casos retidos, e os dados desses RPPS municipais demonstram que eles apresentaram *superavit* financeiro com valor médio de R\$ 287.620,15. A situação atuarial desse *cluster* apontou que os RPPS nesse grupo apresentaram *deficit* atuarial com valor médio de R\$ 3.474.656,84. Esse *cluster* foi intitulado como **Equilíbrio e Sustentabilidade Baixo (ESBaixo)**.

A média anual da taxa administrativa desse grupo apresentou o valor de R\$ 132.326,21, o quociente de densidade demográfica médio foi de 31,14, em média, 230 mulheres participam da estrutura de segurados e o quociente de gasto com pessoal/RCL médio ficou em 53,34. Os RPPS municipais retidos nesse *cluster* estão dispostos no Quadro 23.

Quadro 23 – Casos retidos no *cluster* 3 – Equilíbrio e Sustentabilidade Baixo.

Alagoa	Felixlândia	Pequi
Além Paraíba	Fortaleza de Minas	Perdizes
Araponga	Guimarânia	Perdões
Arceburgo	Guiricema	Pintópolis
Bambuí	Inhaúma	Piranga
Bandeira	Ipiaçu	Pitangui
Bom Jesus da Penha	Itapagipe	Quartel Geral
Bom Sucesso	Itapeva	Rosário da Limeira
Cabeceira Grande	Lambari	Sabinópolis
Caiana	Malacacheta	Santa Vitória
Campos Altos	Monte Alegre de Minas	São Francisco do Glória
Candeias	Nova Ponte	São João do Manhuaçu
Carbonita	Olaria	Senhora do Porto
Chapada Gaúcha	Olímpio Noronha	Serra do Salitre
Coimbra	Paineiras	Três Corações
Comendador Gomes	Paraguaçu	Varjão de Minas
Conceição do Pará	Passa Quatro	Veredinha
Córrego Danta	Patis	Virginópolis
Dores do Indaiá	Pedrinópolis	



Fonte: Resultados do trabalho. Mapa elaborado no TABWIN.

Em termos de valores médios, o *cluster* **ESBaixo** apresentou um *deficit* atuarial inferior ao do *cluster* **ESMédio**, aproximadamente 92% menor, o que coaduna com a estrutura financeira dos regimes próprios de pequeno porte. Ainda assim, a constatação não deixa de ser

preocupante, pois são RPPS localizados em cidades com as menores densidades demográficas dentre os grupos.

O valor mensal médio da taxa administrativa percebida durante o ano de 2019, o qual é destinado ao custeio das atividades de funcionamento dos regimes próprios do *cluster* **ESBaixo**, foi de aproximadamente R\$11.000,00. Essa quantia é aproximadamente 60% menor do que a média obtida pelos RPPS municipais do *cluster* **ESMédio** e aproximadamente 78% menor do que os valores médios recebidos pelos RPPS do grupo **ESAlto**. Esse resultado demonstra possível dificuldade operacional administrativa desses regimes próprios, cabendo, quando da insuficiência financeira para operação, a participação do ente municipal que instituiu o RPPS.

Numa perspectiva geral, a análise dos *clusters* indica que os RPPS municipais mineiros, no ano de 2019, lidaram bem com a problemática do *deficit* financeiro. Por outro lado, os Demonstrativos de Resultados de Avaliação Atuarial de alguns RPPS apresentaram valores nulos ou de centavos de reais no período, cuja análise necessita de aprofundamento, limitado pelo tempo disponível para execução desta pesquisa.

Já em relação à situação atuarial, a maior parte dos RPPS (os agrupados nos *clusters* **ESMédio** e **ESBaixo**) apresentou *deficit* no ano de 2019, o que no longo prazo aponta para possíveis dificuldades desses regimes, exigindo uma adequação nas premissas atuariais para minimização do problema no longo prazo.

Os *deficits* atuariais parcelados em 35 anos junto ao Governo Federal dos RPPS aqui estudados no ano somam R\$ 14.513.640.306,06, aproximadamente 2,22% do PIB de Minas Gerais em 2019. Cabe destacar que foram estudados menos de 50% dos RPPS mineiros.

Para Gushiken (2002), os RPPS devem sempre se ater às relações das premissas atuariais que são descritas pela legislação, que se autoinfluenciam e impactam nas finanças desses regimes.

De outro lado, ferramentas foram oferecidas aos RPPS brasileiros, em forma de legislação, das quais se destacam o plano de amortização do *deficit* previdenciário por alíquota de contribuição suplementar, o que já é realizado por 95% dos RPPS municipais estudados, o plano de amortização com aportes periódicos de valores pré-estabelecidos pelo ente federativo criador do RPPS, e a segregação de massa de segurados.

Nos casos aqui estudados, 17% dos RPPS municipais já adotaram segregação de massa, sendo eles: Além Paraíba, Belo Horizonte, Contagem, Coronel Fabriciano, Divino, Lavras, Paraguaçu, Patos de Minas, Patrocínio, Pitangui, Três Corações, Uberaba, Varginha e Viçosa.

Enfim, embora a legislação relacionada trate de forma contínua os problemas dos desequilíbrios financeiro e atuarial, ao menos considerando o ano de 2019 e os RPPS aqui estudados, a situação financeira e de curto prazo dos regimes próprios não parece ser a questão nevrálgica, e sim o persistente desequilíbrio atuarial. Desse modo, ainda que a legislação pertinente aponte as balizas para mitigação do problema, percebe-se que as estruturas próprias dos RPPS e dos municípios em que estão localizados também influenciam o desempenho dos regimes.

A partir do *cluster* **ESAlto**, identificado e descrito neste trabalho como o agrupamento que traduz as melhores condições, de acordo com as expectativas teóricas, e equilíbrio financeiro e atuarial de acordo com as Emendas Constitucionais nº 20/1998 e nº 41/2003, este tópico tem por finalidade expandir a análise das estruturas dos RPPS mineiros que permita a defesa do argumento de que, **a despeito da existência de isomorfismo institucional a partir da perspectiva de Dimaggio e Powell (1983), no âmbito dos RPPS, alguns regimes próprios se diferenciam da maioria, por intermédio de escolhas discricionárias.**

Em relação à discricionariedade dos RPPS, isto é, a possibilidade de escolha dentro do ambiente de gestão, serão destacadas neste trabalho: a existência de comitês de investimentos com participação na política de investimentos e a aplicação dos recursos financeiros previdenciários em investimentos de renda fixa e de renda variável.

Conforme já estudado, a existência do comitê de investimentos como instância de decisão nas políticas de investimento dos RPPS ainda é uma discricionariedade para regimes próprios cujos recursos financeiros sejam inferiores a R\$ 5.000.000,00, de acordo com a Portaria MPS nº 170/2012.

Assim, a existência de um comitê de investimentos é exigida, como um critério para concessão de Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), no ano em que um RPPS apresente recursos financeiros iguais ou superiores a esse valor. A verificação da necessidade de instituição do comitê é feita anualmente, de forma que, no ano em que os recursos do RPPS não alcancem o limite de R\$ 5.000.000,00, o regime fica desincumbido de instituir o comitê de investimentos para obter o CRP.

Entretanto, a existência da estrutura dos comitês de investimentos nos RPPS pode se constituir como importante elemento que os diferenciam positivamente. Para além da existência dos comitês de investimento, a atuação deles pode impactar na busca de solução dos problemas de subfinanciamento dos planos de benefícios, de acordo com Engebretson (1995), Useem e

Mitchel (2000), Boyne, (2002), Schneider e Damanpour (2002) e Chen *et al.*, (2013), dentre outros.

Dados da Secretaria da Previdência Social, do ano de 2021, apontam a existência do comitê de investimentos em grande parte dos RPPS municipais aqui considerados, os quais estão dispostos no Quadro 24.

Quadro 24 – Existência do comitê de investimentos nos RPPS estudados, no ano de 2019.

<i>Cluster 1</i>	100 % dos RPPS possuem comitê de investimentos
<i>Cluster 2</i>	85% dos RPPS possuem comitê de investimentos
<i>Cluster 3</i>	88% dos RPPS possuem comitê de investimentos

Fonte: Resultados do trabalho.

Esses dados corroboram, até determinados limites, que a existência do comitê de investimentos nos RPPS pode ser outra possível explicação para o *cluster* **ESAlto**, composto por 15 regimes próprios, ser classificado pela análise de agrupamento como o melhor agrupamento em termos financeiros e atuariais dentre os analisados.

Entretanto, somente a existência do comitê de investimentos pode não ser pressuposto suficiente para tal explicação, carecendo ainda de dados e análise que evidenciem, minimamente, a participação dessa instância de decisão na política de investimentos, o que será retomado adiante.

Em relação à discricionariedade nos investimentos dos recursos financeiros dos RPPS, a partir da última década, de acordo com Trintinalia e Serra (2017) e Rodrigues (2017), foi observado o interesse dos RPPS no mercado financeiro de renda variável, a fim de obterem maiores rentabilidades para alcançar ou exceder a meta atuarial. Ressalta-se que, em geral, os RPPS possuem como metas de ganho os percentuais do IPCA + 6%, ou INPC + 6%, os quais são, em tese, compatíveis com o perfil das obrigações previdenciárias e manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial.

A Resolução nº 3922/2010 do Banco Central do Brasil (BCB) veio regular as aplicações financeiras dos RPPS no mercado financeiro no segmento de renda fixa e variável. A norma impõe relativo isomorfismo coercitivo, na medida em que dá balizas à política de investimentos dos recursos financeiros previdenciários, ao mesmo tempo em que proporciona discricionariedade, ao permitir diferentes arranjos e estrutura de aplicações financeiras em renda fixa e variável para a carteira de investimentos.

A Resolução estabelece ainda que os recursos dos regimes próprios devem ser aplicados conforme as disposições, obedecendo os seguintes critérios: i) renda fixa; ii) renda variável; e iii) imóveis. De acordo com ela, as aplicações dos RPPS no segmento de renda fixa subordinam-se ao limite de até 100% em títulos de emissão do Tesouro Nacional e demais títulos e limites menores atrelados à taxa SELIC.

Já no segmento de renda variável, as aplicações dos recursos dos regimes próprios subordinam-se aos seguintes limites:

- i. Até 30% em cotas de fundos de investimento constituídos sob a forma de condomínio aberto e classificados como referenciados, os quais identifiquem em sua denominação e em sua política de investimento indicador de desempenho vinculado ao índice Ibovespa, IBrX ou IBrX-50;
- ii. Até 20% em cotas de fundos de índices referenciados em ações, negociadas em bolsa de valores, admitindo-se exclusivamente os índices Ibovespa, IBrX e IBrX-50;
- iii. Até 15% em cotas de fundos de investimento em ações, constituídos sob a forma de condomínio aberto lastreado em índices referenciados em ações, os quais componham suas carteiras com os índices referenciados anteriormente;
- iv. Até 5% em cotas de fundos de investimento classificados como multimercado, constituídos sob a forma de condomínio aberto, cujos regulamentos determinem tratar-se de fundos sem alavancagem;
- v. Até 5% em cotas de fundo de investimento em participações, constituídos sob a forma de condomínio fechado;
- vi. Até 5% em cotas de fundos de investimento imobiliário, com cotas negociadas em bolsa de valores.

Em sua totalidade, as aplicações financeiras em renda variável limitar-se-ão a 30% da totalidade das aplicações dos investimentos dos RPPS. Os regimes devem ainda observar os limites de concentração por emissor, conforme regulamentação editada pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

Markowitz (1952) asseverou que a concentração de investimentos em ativos específicos pode resultar em ganhos financeiros ou resultados não otimizados. Em contraposição, demonstrou que é possível obter combinações mais eficientes de alocação de recursos, com melhor relação retorno esperado *versus* risco incorrido, podendo-se levar em consideração um *mix* de aplicação em renda fixa e variável.

Rodrigues (2017) conclui que o risco assumido pelos RPPS nas aplicações financeiras em renda variável e o retorno alcançado pelas carteiras de investimento estão positivamente relacionados ao tamanho do fundo em volume de recursos, e negativamente relacionados à maturidade do fundo, ou seja, os regimes próprios devem se ater ao longo prazo na estratégia de investimentos.

Amostra de dados da Secretaria da Previdência Social, do ano de 2019, demonstra que grande parte dos RPPS municipais utilizados na tarefa de *clusterização*, utilizaram-se de aplicação em alternativas de investimento em renda fixa e variável, conforme Quadro 25.

Quadro 25 – Renda fixa e variável nos investimentos dos RPPS estudados, conforme dados de 2019.

	RPPS <i>cluster</i> <b>Alta Solvência</b>	RPPS <i>cluster</i> <b>Média Solvência</b>	RPPS <i>cluster</i> <b>Baixa Solvência</b>
Somente renda fixa	0%	46%	48%
Renda fixa e variável	100%	54%	52%

Fonte: Resultados do trabalho.

Tal achado, levando-se em consideração os agrupamentos realizados, permite inferir que a prevalência do *cluster* **ESAlto** como melhor agrupamento em termos financeiros e atuariais pode ter suas raízes ancoradas também na estratégia de aplicação financeira dos recursos previdenciários, mais especificamente na diversificação de investimento em renda fixa e em renda variável.

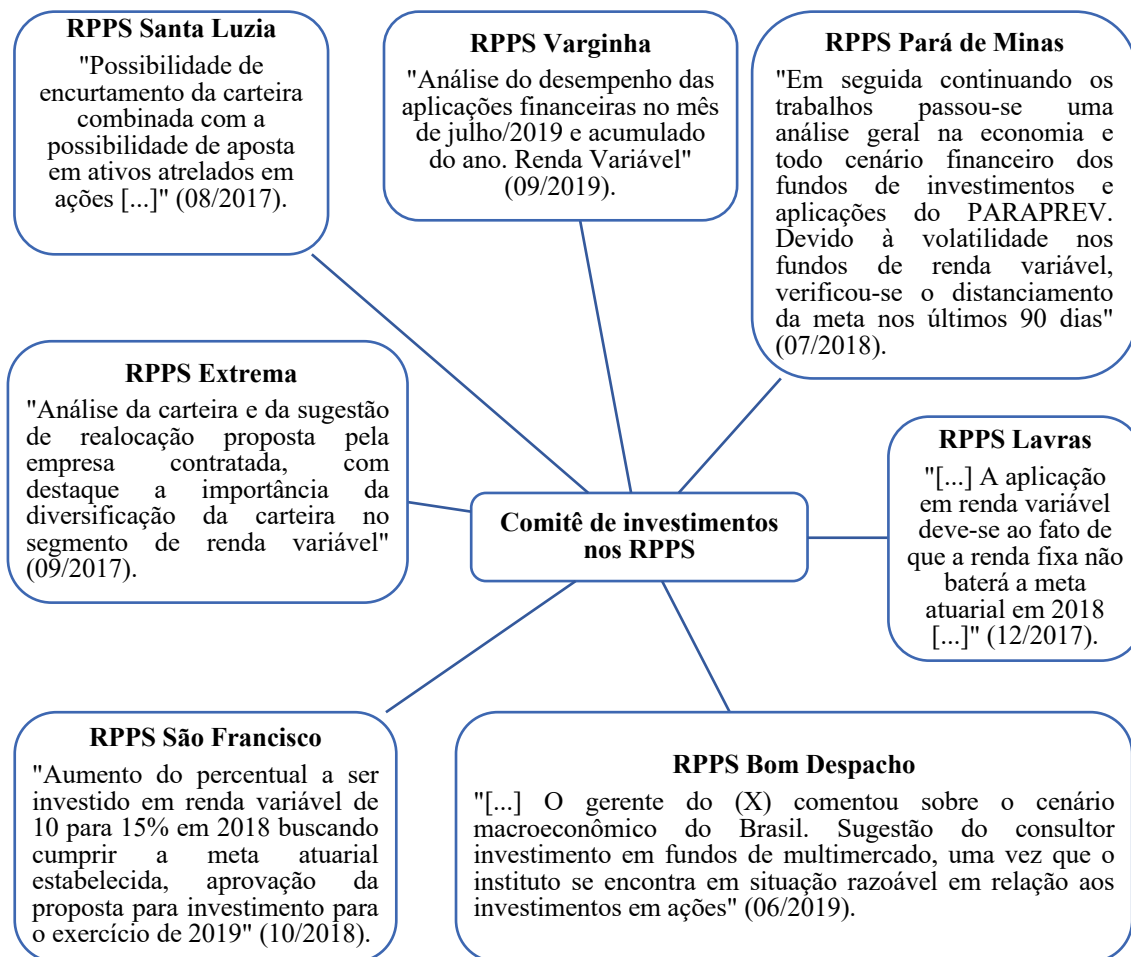
Para Trintinalia e Serra (2017), a liderança dos RPPS nessa possibilidade de diversificação dos investimentos pode se consolidar no longo prazo, por meio do oferecimento da melhor solução de risco e retorno direcionada ao cumprimento da meta atuarial dos RPPS, auxiliada pelo comitê de investimentos.

Adicionalmente, foram coletados no sítio eletrônico da Secretaria da Previdência Social, para os anos de 2017 a 2021, dados dos RPPS considerados que tratam das pautas e de alguns conteúdos de reuniões ordinárias, em que a existência e atuação do comitê de investimentos fez-se importante no âmbito da política de investimentos e deliberação de estratégias financeiras.

Para evidenciar a participação do comitê de investimentos na política e estratégia de investimentos, será utilizado o recorte do parágrafo da unidade de contexto no documento analisado, já descrito no método de Análise de Conteúdo. Os resultados estão dispostos na

Figura 17, considerando-se somente os sete RPPS municipais do *cluster* **ESAlto**, evitando-se o turvamento da figura. Ressalta-se que todos os RPPS desse *cluster* apresentaram esses dados.

Figura 17 – Participação dos comitês de investimento dos RPPS na política de investimentos, nos anos de 2017 a 2021.



Fonte: Resultados do trabalho.

Pode-se observar que os comitês de investimento, em princípio, apresentam participação nas decisões da política de investimentos, manifestando seus posicionamentos sobre investimentos em renda fixa e variável, dentro dos limites de aplicação estabelecidos por lei, e assumindo riscos de ganhos e perdas financeiras.

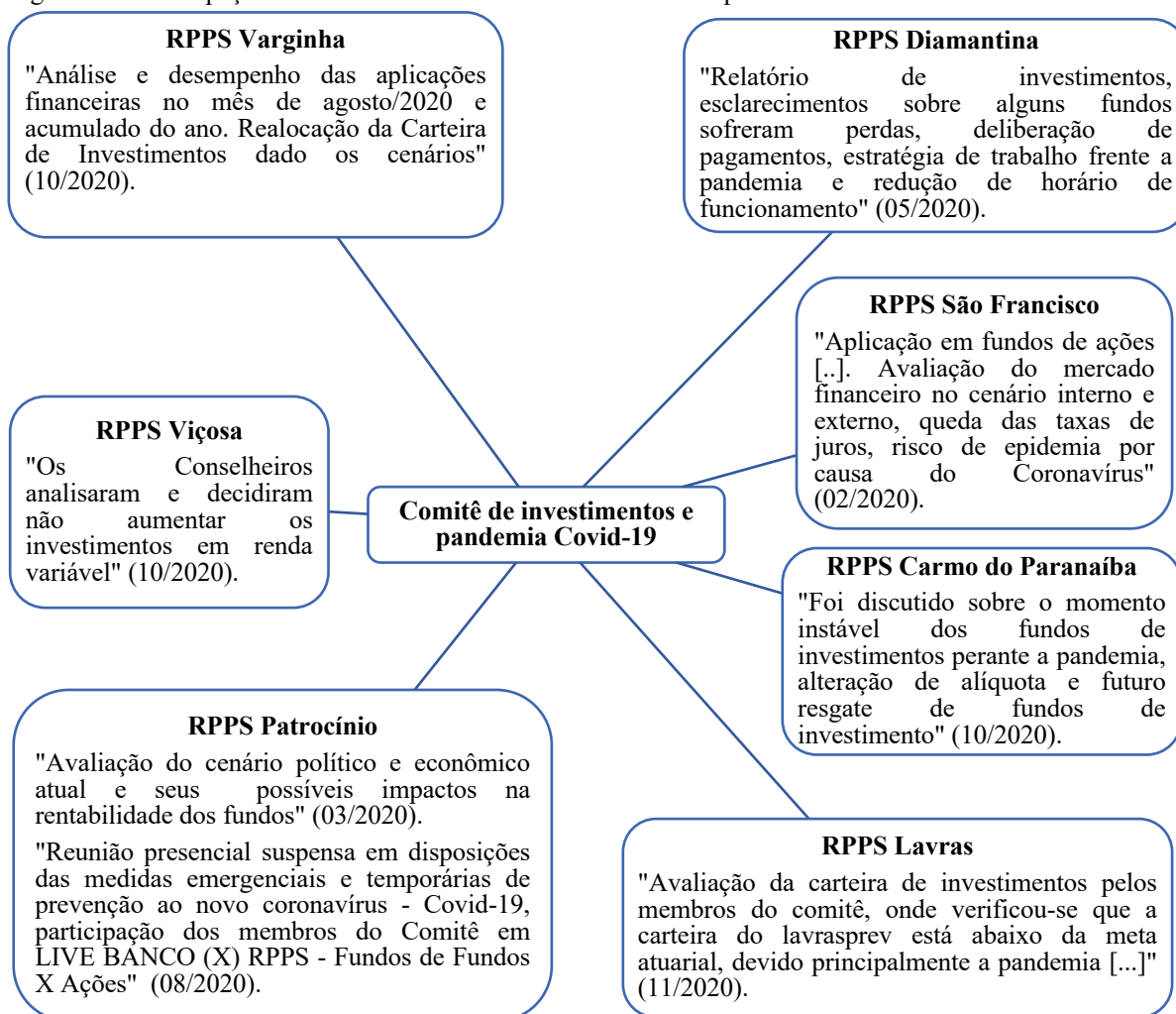
Dixit e Pindyck (1994) estabeleceram uma forte e importante distinção entre risco e incerteza nas decisões de investimentos. Risco diz respeito a um estado futuro incerto e definido por meio de variável aleatória, cujo espaço probabilístico é perfeitamente conhecido. Já a incerteza, embora corresponda também a um estado futuro incerto, é definida por meio de variável aleatória, em espaço probabilístico não perfeitamente conhecido. Assim as decisões de investimentos nos RPPS não são tomadas em ambiente de total certeza, com relação aos seus resultados, e os riscos devem ser modelados e monitorados.

No ano de 2020, o mercado financeiro sofreu forte incerteza e influência das desacelerações das economias mundiais e brasileira, com o impacto da pandemia global causada pelo (novo) Coronavírus.

Para Lira e Almeida (2020), ocorreram e ainda ocorrem impactos múltiplos no mercado financeiro, em que a volatilidade é uma de suas características, embora mesmo antes da pandemia, não somente no Brasil, mas no mercado financeiro global, já se apresentavam inconstâncias e intensas oscilações.

Nos RPPS estudados, essa problemática ainda atua, principalmente nos investimentos em renda variável dos recursos previdenciários realizados outrora pelos regimes próprios. Com a análise realizada pôde-se perceber que os comitês de investimentos dos regimes agrupados no *cluster* **ESAlto** participaram também das discussões e da readequação das estratégias de investimento. Tal fato pode ser constatado na Figura 18.

Figura 18 – Participação dos comitês de investimento dos RPPS na política de investimentos em 2020.



Fonte: Resultados do trabalho.

Desse modo, o estudo permitiu depreender que o desempenho de alguns regimes próprios se diferencia do da maioria, pelo motivo de utilizarem, no momento da definição de estratégias de investimento, a discricionariedade que lhes é permitida.

Sugere-se que, a partir da constatação de que 100% dos RPPS do *cluster ESAlto* se utilizam de investimentos financeiros em renda fixa e variável, essa estratégia pode se refletir de maneira positiva nas finanças dos regimes próprios. Não só a existência, mas também a atuação dos comitês de investimento pode adicionar força à estratégia de diversificação.

Em resumo, escolher a melhor forma de investir os recursos previdenciários (apenas renda fixa, ou renda fixa + renda variável), dentro dos limites dos riscos de mercado, crédito e liquidez que o regime próprio pode assumir, além da participação efetiva do comitê de investimentos, constituem-se uma discricionariedade nos RPPS, visto que o comitê de investimentos pode existir de direito e por obrigação e não atuar de fato.

Uma ressalva, como já tratado anteriormente, é que a efetiva e assertiva participação do comitê de investimentos na política de investimentos está atrelada à qualificação profissional dos atores, ao uso de ferramentas de auxílio a melhor tomada de decisão, à estrutura física, dentre outros elementos, o que certamente se correlaciona à disponibilidade financeira dos RPPS. Nesse sentido, regimes próprios de grande porte, a princípio, podem se sobressair por movimentarem maiores volumes de recursos financeiros.

No campo organizacional dos RPPS, predomina a variedade de tamanhos ou estruturas dessas organizações, considerando-se, por exemplo variáveis já estudadas: situação financeira, situação atuarial, taxa administrativa, demografia e estrutura dos segurados, volume de recursos financeiros movimentados, dentre outras.

Alguns regimes próprios podem ser classificados como grandes estruturas previdenciárias, principalmente os localizados em região metropolitana, bem como o da capital estadual.

Desse modo, torna-se importante analisar os RPPS de Belo Horizonte (capital) e de Uberlândia (Triângulo Mineiro), tidos como *outliers* na análise de agrupamento, tomando-os como atores que podem servir como *benchmark* para RPPS menores.

Esses dois regimes próprios podem ser classificados como grandes estruturas, tendo em vista o número de beneficiários (somados os assistidos dos Planos Financeiro e Previdenciário<sup>50</sup>) e fundamentado no trabalho de Sousa (2016), que realizou um *ranking* dos RPPS mais eficientes<sup>51</sup>, usando como variáveis: receitas, despesas previdenciárias e número de beneficiários. Seu estudo identificou que grandes estruturas de RPPS tendem a se localizar em regiões metropolitanas ou na capital estadual, sendo eles observados como referência ou *benchmark* para os demais de menor porte.

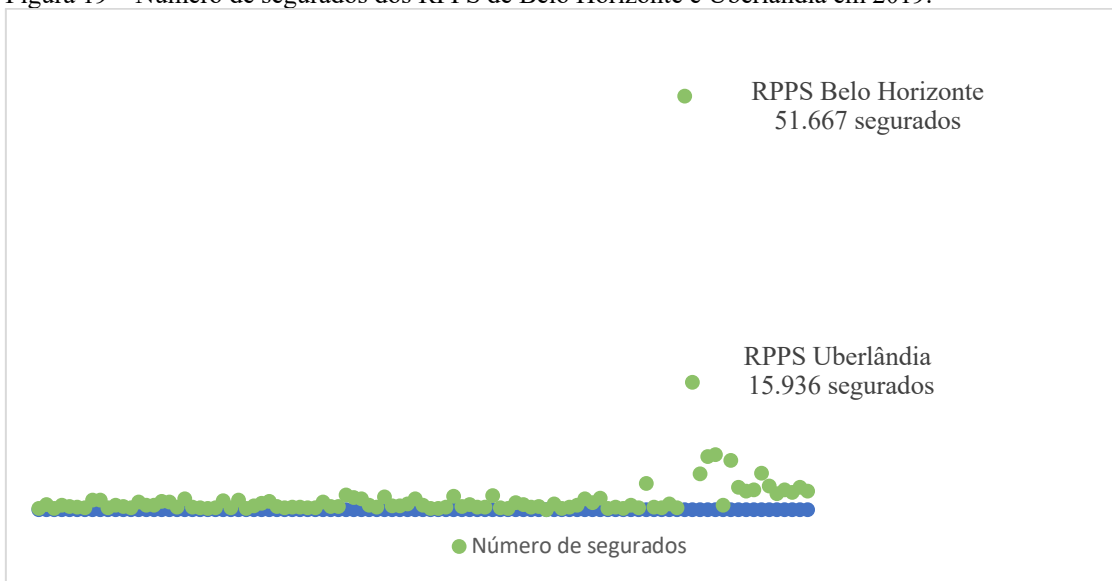
A Figura 19 apresenta o número de segurados de Belo Horizonte e de Uberlândia no ano de 2019, em comparação com o dos demais municípios mineiros estudados.

---

<sup>50</sup> Os RPPS que optaram pela “Segregação da Massa”, como forma de equacionamento do *deficit atuarial*, devem separar os recursos financeiros pertencentes a cada plano de previdência (Plano Financeiro e Plano Previdenciário), como no caso do RPPS de Belo Horizonte. O Plano Previdenciário destina-se ao pagamento dos benefícios previdenciários aos servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo admitidos no serviço público do Município a partir de 1º de janeiro de 2012 e aos seus respectivos dependentes e será estruturado em regime financeiro de capitalização. O Plano Financeiro é estruturado em regime de repartição simples; após instituição da “Segregação da Massa”, o Plano Financeiro não mais admite o ingresso de beneficiários, de forma que sua extinção ocorre após o pagamento do último benefício do último segurado (Secretaria da Previdência Social, 2021).

<sup>51</sup> A medida de eficiência foi representada por uma função de fronteiras construídas no sistema de coordenadas, sendo eficiente as firmas que se posicionam sobre essa fronteira, usando-se a técnica Análise Envoltória de Dados (DEA). A eficiência foi vista sob duas óticas: orientação para insumo e orientação para produto.

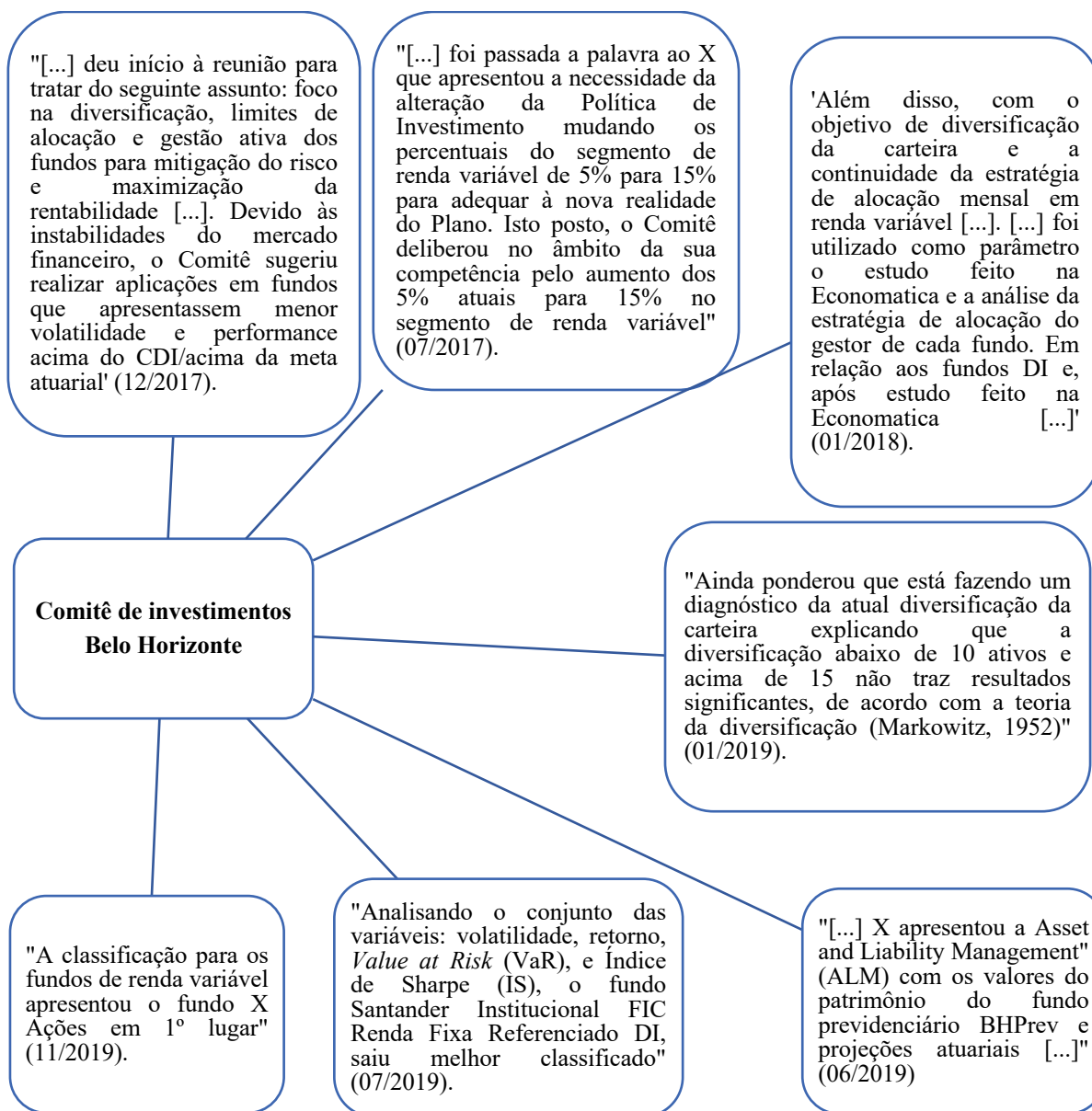
Figura 19 – Número de segurados dos RPPS de Belo Horizonte e Uberlândia em 2019.



Fonte: Resultados do trabalho.

Os dados obtidos a partir de coleta no sítio eletrônico da Secretaria da Previdência Social, referentes aos anos de 2017 a 2021, os quais demonstram as pautas tratadas nas reuniões ordinárias desses regimes próprios estão dispostos na Figura 20.

Figura 20 – Participação dos comitês de investimento no RPPS de Belo Horizonte, no ano de 2017 a 2021.



Fonte: Resultados do trabalho.

No comitê de investimentos da capital mineira, a partir dos resultados encontrados, ficou evidenciado o uso de ferramentas e modelos de decisão em finanças pelos atores integrantes.

As decisões de investimentos, principalmente em renda variável do RPPS e de entrada e saída de fundos de investimento, são aparentemente pautadas na utilização de ferramentas de sistema de informação, como o Economática<sup>52</sup>, e de modelos de diversificação estocástica de

<sup>52</sup> O sistema Economática é uma ferramenta extremamente potente e amigável para análise de ações e de fundos. Trata-se de um conjunto de avançados módulos de análise que operam sobre uma base de dados de alta confiabilidade.

carteira de investimentos, como Markowitz<sup>53</sup>, Índice de Sharpe<sup>54</sup>, técnicas de *Value at Risk* (VaR)<sup>55</sup> e *Asset and Liability Management* (ALM)<sup>56</sup>.

As técnicas supramencionadas, dentro do âmbito da administração de investimentos, podem subsidiar os RPPS nas decisões financeiras mais assertivas e coadunam com a perspectiva de Trintinalia e Serra (2017), de que a hegemonia dos RPPS na diversificação dos investimentos está na melhor solução de risco e retorno direcionada ao cumprimento da meta atuarial.

A análise dos documentos referentes ao RPPS do município de Uberlândia retornou resultados de pautas e conteúdo de reuniões somente para o ano de 2017. Os recortes estão dispostos na Figura 21 e retratam, além da inserção dos investimentos no segmento de renda variável, a preocupação com retornos obtidos abaixo da meta atuarial.

---

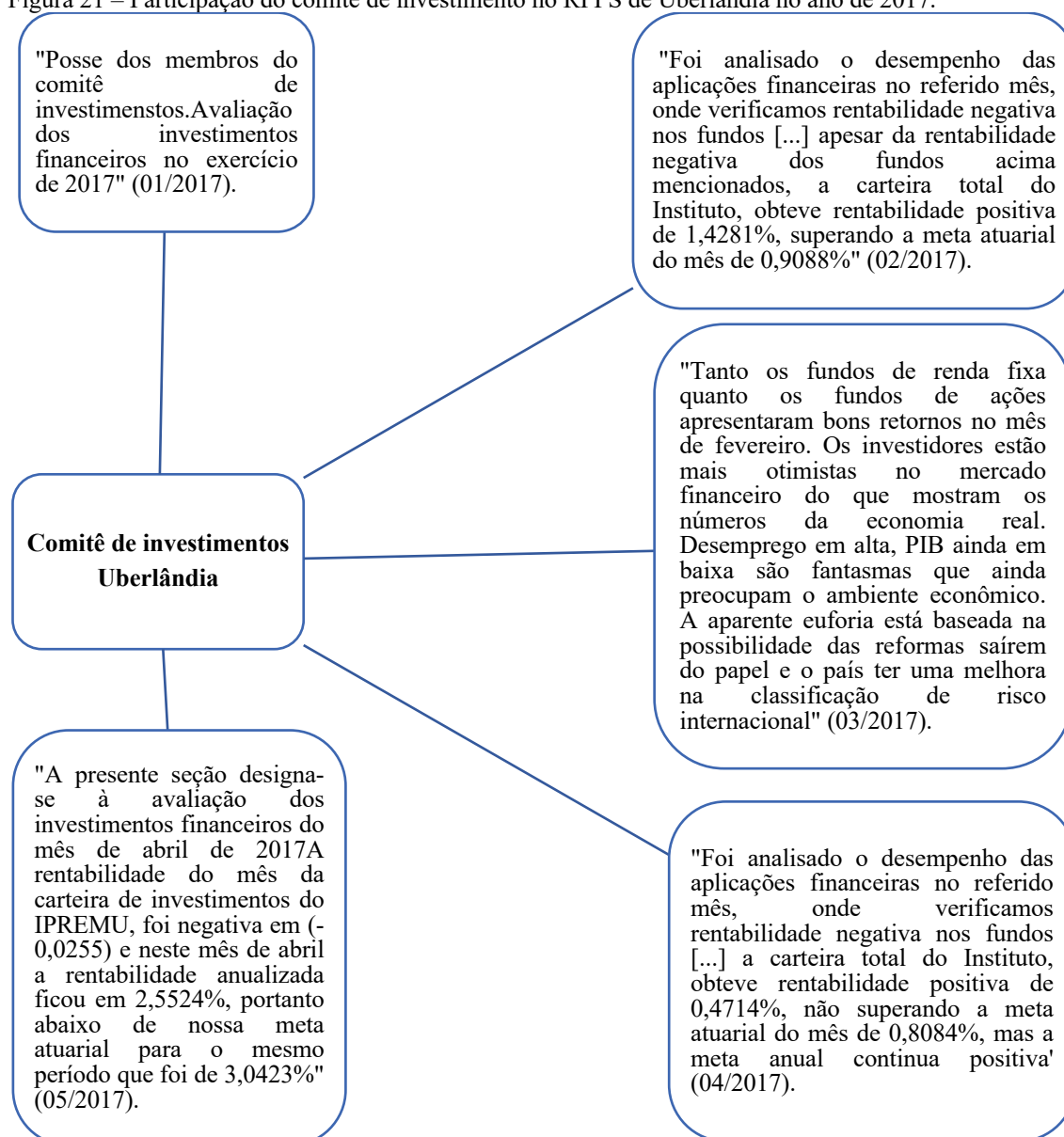
<sup>53</sup> Harry Markowitz, em seu trabalho seminal em 1952, forneceu contribuições teóricas pioneiras para economia financeira e finanças corporativas. Seu trabalho inovador estabeleceu as bases para a Teoria Moderna de Portfólio, a partir de uma estrutura de investimento para seleção e construção de carteiras de investimento, com base na maximização dos retornos esperados e na minimização simultânea do risco de investimento (MARKOWITZ, 1952).

<sup>54</sup> O Índice de Sharpe é um dos recursos utilizados para a verificação do desempenho dos portfólios e que auxilia em sua otimização. Apresenta o retorno da carteira para cada unidade de risco assumido, possibilitando a identificação da melhor opção em relação aos retornos (SHARPE, 1964).

<sup>55</sup> Existem duas abordagens sobre o modelo. Uma delas trata de quantificar a perda máxima por meio de um grande conjunto de cenários dos movimentos dos fatores de risco ao longo de um determinado horizonte de tempo. A outra abordagem é ponderar os cenários com probabilidade e avaliar o nível de perda para uma dada probabilidade (baixa), que pode ser excedida ao longo de um horizonte de tempo determinado. Essa medida é chamada de Valor em Risco (VaR) de um portfólio. Ambas as abordagens assumem que o portfólio não é alterado durante o horizonte de tempo fixado (ALEXANDER, 2005).

<sup>56</sup> *Asset and Liability Management* (ALM) surgiu primordialmente nas instituições bancárias. Até meados da década de 1960 era pouco desenvolvida, mas foi aprimorada, tornando-se mais sofisticada ao longo do tempo, passando a ser aplicada em outros segmentos também. É uma técnica de tomada de decisão praticada com relação aos ativos e passivos. Pode ser definida como um processo contínuo de formulação, implementação e monitoramento de estratégias relacionadas aos ativos e passivos para atingir os objetivos financeiros da organização, considerando sua tolerância ao risco e outras restrições impostas (BRIGHAM, 2012).

Figura 21 – Participação do comitê de investimento no RPPS de Uberlândia no ano de 2017.



Fonte: Resultados do trabalho.

Diferentemente do RPPS de Belo Horizonte, os dados do RPPS de Uberlândia não permitem inferir se o comitê de investimentos se encontrava amparado pela utilização de importantes instrumentos de auxílio na tomada de decisão.

Dados do CADPREV e DRAA do ano de 2019 desses dois RPPS sugerem que a participação do comitê de investimento na política de investimentos pode surtir resultados positivos.

Observando o Plano Previdenciário, os dados apontaram que o RPPS de Belo Horizonte apresentou *superavit* financeiro de R\$114.716.069,03 e *deficit* atuarial de R\$53.233.557,36. Já o RPPS de Uberlândia, no mesmo ano evidenciou *deficit* financeiro de R\$109.538.789,48 e

*deficit* atuarial de R\$ 979.870.427,68. O regime próprio da capital possuía em 2019, junto à SPS, *deficit* atuarial parcelado no montante de R\$53.233.557,36, e Uberlândia, R\$3.016.857.505,09.

Vale ressaltar que o êxito financeiro de um regime próprio também se correlaciona positivamente com o alto volume de recursos financeiros movimentados por um RPPS, o qual consequentemente proporciona avantajado valor de taxa de administração. Entretanto, dados do DRAA mostram que em 2019 o RPPS de Belo Horizonte dispunha de R\$12.736.742,83 em recursos para gestão e funcionamento, enquanto o RPPS de Uberlândia dispunha da quantia de R\$14.582.160,75 para o mesmo fim, aproximadamente 14% a mais que o valor do RPPS da capital, o que aponta lacunas acerca dessa dinâmica em grandes regimes próprios, a serem preenchidas por futuras agendas de pesquisa.

Para afirmação de que o RPPS de Belo Horizonte ou de Uberlândia sejam de fato atores a serem utilizados como *benchmark* para os demais RPPS estudados nesse trabalho, seria necessária uma abordagem analítica robusta, com dimensões de análise teóricas como por exemplo a de empreendedores institucionais. Essa análise foge do escopo deste trabalho, ficando como sugestão para trabalhos futuros.

Não obstante, salta aos olhos que o RPPS da capital se apresenta como relevante modelo a ser mirado pelos regimes próprios de menor porte, com relação à política e gestão dos investimentos previdenciários.

### **4.3. Diferentes resultados na trajetória e política pública dos RPPS mineiros**

Ao longo dos anos, as políticas previdenciárias trataram da problemática envolvendo não só o RGPS como também os RPPS, sob o argumento da necessidade de criação de mecanismos que proovessem a reestruturação desses sistemas previdenciários, principalmente com foco na sustentabilidade financeira.

As normas se apresentam como fios condutores no processo de *path dependence*, e, dessa forma, os contornos das políticas de governo e de Estado impactaram na trajetória dos sistemas de previdência públicos, o que foi evidenciado neste trabalho.

Os modelos de gestão que ao longo do tempo são manifestados em normas de modernização da Administração Pública, numa abordagem empresarial e competitiva, mediarão e direcionaram as instituições públicas, em tese, com intuito de mitigar a ineficiência das instituições, frente a um ambiente cada vez mais complexo.

Essa realidade pode ser visualizada também no movimento de mudanças na estrutura e na gestão dos RPPS nas últimas décadas, tendo como pano de fundo as pressões externas que

esses regimes sofreram. Dessa forma, os constrangimentos legais, os incentivos à profissionalização e à sustentabilidade financeira, dentro dos seus limites, buscaram mitigar os problemas nesses sistemas previdenciários.

Nesse sentido, as Emendas Constitucionais nº 20/1998 e nº 41/2003, que implementaram medidas para mitigação dos grandes problemas enfrentados pelos regimes próprios, inserem-se como importantes marcos legais, a fim de tornar os RPPS organizações mais aderentes à realidade complexa.

Dessa forma, não somente essas Emendas, mas todo o arcabouço normativo que trata da Previdência Social no Brasil, ao longo dos anos, tanto na ótica do isomorfismo institucional quanto na dependência de trajetória, impulsionou o alinhamento desses regimes às diretrizes do Estado, de maneira que cada instituição de nova norma impulsionou uma sequência autorreforçante, induzindo movimentos seguintes na mesma direção.

Os elementos norteadores das sequências autorreforçantes apresentados neste trabalho evidenciaram aspectos políticos e ideológicos ligados ao imperativo da austeridade e do ajuste fiscal. A partir dos anos de 1990, esses aspectos se constituíram como pontos nodais para o início de uma significativa mudança no campo organizacional dos RPPS, entre os anos de 1990 até 2020, e está longe da proposta deste trabalho discutir se a introdução dos preceitos neoliberais e de austeridade fiscal dentro do campo organizacional dos RPPS tem efeito positivo ou negativo.

Algumas dessas legislações, ao mesmo tempo que funcionaram como norma restritiva, também possibilitaram algumas discricionariedades, as quais permitiram que alguns RPPS se diferenciasssem dos demais, obtendo, talvez, maior êxito no seu funcionamento. Essas discricionariedades dizem respeito à formação de sua estrutura participativa, deliberativa e de gestão, que sustentam a tese defendida nesta pesquisa.

Dessa forma, foi visto que, ao longo dos anos, nos documentos sobre a criação dos RPPS, período compreendido entre os anos de 1986 e 2006, predominava na estrutura organizacional desses regimes a existência dos conselhos administrativo e fiscal como pilares de instâncias de discussão e deliberação acerca de todos os problemas e complexidades que envolvem os RPPS.

Analisados os documentos sobre a reestruturação dos RPPS, processo que ocorreu entre os anos 2000 e 2016, além da existência dos conselhos administrativo e fiscal na estrutura organizacional desses regimes, pôde-se visualizar a existência ou previsão de criação da unidade gestora única e do comitê de investimentos.

A análise de *cluster*, ao modelar importantes variáveis da realidade dos RPPS e apresentar o agrupamento com maior qualidade em relação aos equilíbrios financeiro e atuarial, permitiu a detecção da atuação de variáveis intervenientes na estrutura dos RPPS, como valores arrecadados de taxa administrativa para funcionamento do regime próprio, densidade demográfica da localidade de instituição do RPPS e controle de gasto com pessoal do município, levando-se em consideração a receita corrente líquida. Essas variáveis atuam como um primeiro filtro dos RPPS rumo ao possível êxito no equilíbrio e sustentabilidade financeira e atuarial.

Após esse primeiro filtro, o segundo foi evidenciado na existência e hábil atuação do comitê de investimentos dentro dos regimes próprios, através da ação na definição da política de investimentos nos segmentos de renda fixa e variável, dentro dos limites estabelecidos por lei, e na definição de melhores estratégias de diversificação, considerando os RPPS analisados.

Essa constatação se constituiu como uma discricionariedade que tornou alguns RPPS distintos de outros, uma vez que eles poderiam optar por investir até 100% dos recursos previdenciários no segmento de renda fixa, não investindo parte dos recursos financeiros no segmento de renda variável. Essa constatação sugeriu que diferentes resultados dos RPPS variam em função dos arranjos do portfólio de investimentos dos recursos previdenciários, com implicação nos equilíbrios financeiro e atuarial, conforme pôde ser visto na formação dos *clusters*.

Vale ressaltar a importância da existência de recursos financeiros dentro da estrutura organizacional do RPPS para o funcionamento dessas organizações em condições plenas e de acordo com a seriedade social que possuem. Contudo, o que pôde ser visto neste trabalho é que grande parte dos regimes próprios, principalmente os de pequeno porte e localizados em municípios de baixa densidade demográfica, carecem dessa condição integral.

No que diz respeito aos RPPS de grande porte, notadamente o de Belo Horizonte, observou-se a participação hábil do comitê de investimentos na política de investimentos dos recursos previdenciários, com uso de robustas ferramentas administrativas para tomada de decisão. Esse fato coloca o regime em condição íntegra de busca do alcance e superação da meta atuarial, com consequentes resultados positivos nos equilíbrios financeiro e atuarial, o que pode ser tomado como *benchmark* pelos demais RPPS.

Informações extraídas da Ata da 7ª Reunião da Comissão de Credenciamento e Avaliação do Pró-Gestão RPPS mostram que o uso do robusto modelo ALM, evidenciado e utilizado pelo comitê de investimentos da capital mineira, deve, no futuro breve, tornar-se

obrigatório para os RPPS com mais de 50 milhões aplicados no mercado financeiro, como instrumento para subsidiar a elaboração da Política Anual de Investimentos.

Dessa constatação resulta a premente necessidade de profissionalização dos atores dos RPPS, principalmente os de pequeno porte, o que pode afetar de maneira positiva esses sistemas, principalmente no potencial de solvabilidade. Esse direcionamento pode resultar numa ruptura positiva no processo de *path dependence* para o futuro, e tal fato possivelmente já foi percebido pelo Governo Federal, que culminou na instituição do programa de certificação profissional dos RPPS, Pró-Gestão.

No entanto, a crítica que se faz ao referido programa, é que, para Moraes *et al.* (2018), quando da discussão, embora tenha recebido sugestões dos *stakeholders*, o programa permaneceu distante da realidade empírica dos RPPS, principalmente os de pequeno porte.

Informações extraídas da Ata dessa Reunião demonstraram que, apesar do incentivo para a certificação do RPPS no Pró-Gestão, nos exercícios de 2018, 2019, e 2020, mediante a adesão parcial das ações para os níveis de aderência I, II e III, somente 205 de 2.130 RPPS no Brasil, cerca de 9,62%, fizeram a adesão. Desse número, foram certificados 47 RPPS, apenas 2,32%, o que representa percentual muito baixo no universo de RPPS existentes.

Os motivos da baixa adesão ao programa também foram apontados na reunião, sendo eles:

- i. Falta de qualificação dos servidores da unidade gestora dos RPPS;
- ii. Desconhecimento das ações do Pró-Gestão;
- iii. Ações cuja implementação dependem dos demais Poderes do ente federativo; os baixos valores da taxa de administração dos RPPS de pequeno porte que inviabilizam a contratação de treinamentos para implementar ações do Pró Gestão;
- iv. Falta de estrutura e qualificação, a exemplo dos RPPS de municípios pequenos, os quais não possuem infraestrutura para realizar suas atividades, não têm sede própria nem quadro próprio de servidores, geralmente funcionando em salas da Prefeitura ou em salas alugadas, com pessoal sem qualificação;
- v. Capacitações não alinhadas com a atividade finalística do RPPS, realizadas por membros da Diretoria Executiva e por Conselheiros dos órgãos colegiados;
- vi. Designação de servidor para a função de controlador da Prefeitura feita sem o conhecimento das áreas de atuação dos RPPS.

Esses pontos podem direcionar a atenção para a criação de políticas públicas específicas para os RPPS, pois este trabalho sugere que, quando analisados os RPPS de municípios de baixa densidade demográfica, os incentivos à qualificação profissional não encontram viabilidade financeira nos regimes próprios, assim como nas finanças dos entes subnacionais com diminuta dinâmica econômica local, e o resultado da desqualificação profissional vai ao encontro dos motivos da baixa adesão ao programa Pró-Gestão acima descritos.

Diante do exposto, como contribuições, podem-se extrair implicações e sugestões para políticas públicas específicas para os RPPS. A primeira implicação é que há necessidade de maior proximidade entre o Estado, por meio da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, e os RPPS municipais, tornando-se necessário que o governo não só direcione os regimes previdenciários públicos com os constrangimentos legais da legislação e da fiscalização, mas também com ações e políticas públicas voltadas para a melhoria das condições de funcionamento e gestão desses regimes, tendo em vista a atual conjuntura econômica, com visível estagnação ou deterioração das finanças municipais de maneira geral.

Uma sugestão diz respeito ao estudo da possibilidade de agrupamento ou de criação de consórcios municipais de RPPS de pequenos municípios, a fim de mitigar os problemas trazidos pela escassez de recursos financeiros para a gestão desses regimes. A criação de consórcios de RPPS encontra amparo na Constituição Federal de 1988, no art. 254, que prevê que os entes federados poderão disciplinar, por meio de Lei, os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços de pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços públicos. Importante ressaltar que a criação de consórcios de RPPS não permite o pagamento de benefícios, somente a gestão ou terceirização de atividades.

A reunião de esforços, a partir da criação de consórcios de RPPS, pode subsidiar a melhoria da qualificação dos atores, proporcionar condições de acesso aos serviços de profissionais atuários, e facilitar a gestão ativa em busca do alcance das metas atuariais e de ganhos de capital para reversão futura em benefícios previdenciários, notadamente nos pequenos RPPS municipais. O principal desafio de uma política pública como essa é impor uma concepção mais integradora e relacional entre os municípios e seus RPPS, buscando assegurar a longevidade e a sustentabilidade financeira desses regimes, a fim de garantir a solvabilidade desse grande pilar do sistema previdenciário brasileiro.

A terceira implicação que pode ser feita a partir dos resultados deste estudo é que, em tese, a criação e a gestão de regimes próprios podem ser interessantes para grandes municípios,

em razão de a movimentação de grande volume financeiro proporcionar sustentação à gestão deles. Por outro lado, talvez seja desejável para os pequenos municípios a filiação de seus servidores ao RGPS, tendo em vista que a instituição e a manutenção desses regimes próprios podem resultar em infortúnio financeiro em médio e longo prazo para os entes municipais.

No entanto, cabe aos legisladores e interessados a reflexão dessa realidade, a fim de se discutir e propor novas regras legais, que podem também determinar nova trajetória para grande parte dos RPPS nesse campo organizacional.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da realização deste trabalho, foram evidenciadas as transformações ocorridas nas últimas décadas na gestão, estrutura e funcionamento dos RPPS municipais, notadamente os mineiros, que foram objetos desta pesquisa. Essas mudanças foram analisadas sob a abordagem da Teoria do Isomorfismo Institucional, que contribuiu para uma visão estruturada do processo de mudança nesses regimes previdenciários e se constitui um avanço na área sobre a temática, visto que até então os trabalhos acadêmicos vislumbrados não captaram a perspectiva temporal e seus reflexos na estrutura, funcionamento e gestão dos RPPS municipais em Minas Gerais.

Foi possível corroborar o argumento principal deste trabalho de doutorado, o qual afirmou que alguns regimes próprios se diferenciaram dos demais, em razão de escolhas discricionárias (principalmente na escolha da política de investimentos dos recursos previdenciários), apesar do processo isomórfico que os impulsiona a se assemelharem ao longo do tempo. Essa comprovação se constituiu como a principal contribuição da tese para a literatura acadêmica sobre o tema e, não obstante, para todos os interessados na temática, na medida em que pode tornar a gestão dos RPPS mais consciente e conectada com a multidimensionalidade a que esses sistemas estão integrados, num ambiente econômico cada vez mais complexo, que influi diretamente na capitalização financeira das aplicações dos recursos que serão demandados em momento oportuno pelos beneficiários dos planos públicos de pensão.

Desdobrou-se disso o apontamento de uma possível direção ou trajetória para os RPPS, pois o foco nessa discricionariedade pode trazer consigo melhores condições de equilíbrio e sustentabilidade financeira e atuarial. Essa discricionariedade diz respeito à participação efetiva e de qualidade do comitê de investimentos na política de investimentos e à exposição das aplicações financeiras às possibilidades de retorno e riscos do mercado de capitais, dentro dos limites definidos por lei para os RPPS. Entretanto, essa exposição deve ser lastreada na participação do comitê de investimentos, composto por atores devidamente qualificados, e na estruturação dos regimes próprios, o que, no caso dos RPPS localizados em municípios de baixa densidade demográfica, esbarra na desfavorável condição financeira para manutenção da atividade fim. Esse achado, dentro da perspectiva dos RPPS municipais, pode direcioná-los cada vez mais a uma maior profissionalização dos atores no cumprimento de sua atividade fim e apazigua o *trade-off* entre investir os recursos previdenciários somente em renda fixa ou em concomitância com renda variável.

A abordagem analítica *path dependence* aplicada à Previdência Social brasileira e aos RPPS neste trabalho, embora não determine marginais ganhos acadêmicos do ponto de vista teórico, permitiu visualizar alguns ideais políticos que direcionaram a normatização da Previdência Social brasileira e dos regimes próprios. Essa contribuição adiciona à literatura sobre o tema mais um viés ou agenda de pesquisa que ainda é incipiente, pois grande parte das pesquisas tratam essa perspectiva ora sobre a Previdência Social no nível macro ou RGPS em nível micro.

De maneira geral, este estudo se constitui como subsídio de pesquisa para analistas e atores do campo organizacional dos RPPS, visto que pesquisas acadêmicas nessa arena ainda são escassas e incipientes no país. Lança ainda, outras possíveis agendas de pesquisa, como por exemplo: busca e categorização de empreendedores institucionais entre os RPPS, os quais poderiam ser tomados como *benchmark* para os demais; atualização de pesquisa sobre andamento da implantação de unidades gestoras e dificuldades encontradas; impacto das últimas reformas paramétricas nos equilíbrios financeiro e atuarial dos RPPS; análise da correlação entre disponibilidade financeira nos RPPS e equilíbrios financeiro e atuarial; análise de variáveis intervenientes não estudadas neste trabalho, que também podem exercer forças nos RPPS; identificação dos diferentes níveis de qualificação dos membros do comitê de investimento, segundo critérios do programa Pró-Gestão RPPS, e sua resultante na sustentabilidade financeira dos regimes próprios.

A limitação deste trabalho pôde ser evidenciada na dificuldade de obtenção de dados primários e secundários, visto que principalmente os RPPS de pequeno porte, seja por falta de estrutura física ou de pessoal, não disponibilizaram em sítio eletrônico, tampouco por contato telefônico ou por *e-mail*, os documentos de criação, reestruturação e/ou normas gerais, limitando-se à entrega de documentações e demonstrativos exigidos pelos órgãos controle, o que instala barreiras de pesquisa e causa generalização dos resultados para a população de RPPS, principalmente na análise isomórfica e institucional. Outra limitação refere-se à aplicação da abordagem analítica *path dependence*, visto que ficou evidente a necessidade de uma análise mais pormenorizada, que incluísse a exploração dos vários atores envolvidos no campo organizacional dos RPPS, como instituições financeiras, função legislativa e executiva, dentre outros, o que enriqueceria a análise. Sem embargo, por questões de tempo e de escopo da pesquisa, também fica sugerido esse aprofundamento para futuras pesquisas.

Enfim, considerando os processos isomórficos dos RPPS e principalmente os de dependência da trajetória, muito de positivo ainda pode ser realizado para que esses sistemas

alcancem sustentabilidade e longevidade. Atenção às escolhas de políticas de governo e de Estado para esses regimes se constitui como elementochave para mudança nesse campo organizacional. Rupturas positivas na trajetória a ser seguida pelos RPPS no futuro são dependentes de escolhas de políticas públicas previdenciárias no presente. Nesse ambiente, escolhas pouco refletidas podem impactar de forma ostensivamente negativa no caminho e na realidade desses regimes de previdência. De maneira oposta, políticas públicas previdenciárias pensadas de maneira estratégica podem contribuir para a longevidade desses sistemas previdenciários, o que deve independer de ideologias e políticas de governo, pois retornar a algum ponto de origem após promulgação de uma legislação torna-se cada vez mais difícil.

## REFERÊNCIAS

- ALCOFORADO, F. **Globalização**. São Paulo, Nobel, 1997.
- ALEXANDER, C. **Modelos de mercado: um guia para análise de informações financeiras**. São Paulo: Bolsa de Mercadorias e Futuros, 2005.
- ALMEIDA JÚNIOR., N. A proteção da seguridade social em Portugal e Itália: alguns apontamentos. *In*: MORAIS, O. J.; MUSSI, C. M.; ALVES, H. G. **Sistemas de seguridade no mundo**. São Paulo, LTr, p. 46-53, 2019.
- ALMEIDA, M. V. T. Problema da seguridade social no Leste Europeu. *In*: MORAIS, O. J.; MUSSI, C. M.; ALVES, H. G. **Sistemas de seguridade no mundo**. São Paulo, LTr, p. 40-45, 2019.
- ALMEIDA, R. M.; CRUZ, M. V. G. O Regime Próprio de Previdência Social no município: estudo de casos em Minas Gerais. *In*: EnANPAD, XXXII, 2008, Rio de Janeiro, RJ. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.
- ARAÚJO, P. G.; PEREIRA, J. R. Análise da aplicabilidade do modelo gerencial na administração municipal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, nº. 5, p. 1179-1199, 2012.
- AREND, M. C., SILVIO, A. F. *Path dependence, Lock-in, Catching-up, Embeddedness e Desequilíbrio na Trajetória de Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Sul no Século XX*. *In*: Encontro da Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia – ANPEC –, 32º, 2004, João Pessoa. **Anais...** Porto Alegre: ANPEC, 2004.
- AREND, M.; CÁRIO, S. A. F. Origens e determinantes dos desequilíbrios no Rio Grande do Sul: uma análise a partir da teoria institucional de Douglass North. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 26, p. 63-94, maio, 2005.
- ARRETCHE, M. T. Emergência e desenvolvimento do *Welfare State*: teorias explicativas. **Boletim Informativo e Bibliográfico (BIB) das Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: ANPOCS/Relume-Dumará, 1995.
- ARROW, K. J. Increasing returns: historiographic issues and path dependence. **The European Journal of the History of Economic Thought**, vol. 7, nº1, p. 171-80, 2000.
- ARTHUR, W. B. **Increasing returns and path dependence in the economy**. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1994.
- ASHFORD, D. **The emergency of Welfare States**. Oxford: Blackwell, 1986.
- ASHWORTH, R., BOYNE, G., DELBRIDGE, R. Escape from the iron cage? Organizational change and isomorphic pressures in the public sector. **Journal of Public Administration Research and Theory**, vol.19, 1, jan. 2009.
- ASTHANA, S. Determinants of funding strategies and actuarial choices for defined-benefit pension plans. **Contemporary Accounting Research**, 16, 39-74, 1999.

AURELIANO, L. M.; DRAIBE, S. M. A especificidade do welfare state brasileiro. *In: MPAS/CEPAL. A Política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização, Reflexões sobre a natureza do bem-estar*, Brasília: Editora Ministério da Previdência e Assistência Social- MPAS-, 1989. volume 1, capítulo 3, p. 86-177.

BAER, B. B. **Regime Próprio de Previdência Social a Luz dos Princípios das Entidades Fechadas de Previdência Complementar: Criação de um Modelo de Gestão baseado nas Boas Práticas, Governança e Gestão de Riscos**. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas e Organizações Públicas) – Universidade Federal de São Paulo, Escola Paulista de Política, Economia e Negócios, Osasco, SP, 2015.

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

BARLEY, S.; TOLBERT, P. Institutionalization, and structuration: studying the links between action and institution. **Organization Studies**, v. 18, n. 1, 1997.

BASCH SCOTT, M. Market gains, changing philosophies challenge public sector retirement plans. **Employee Benefit Plan Review**, 53(6), 23-24, 1998.

BENEDET, R. **Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos do Estado de Santa Catarina**. 1 ed. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

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.

BLASHFIELD, R. K.; ALDENDERFER, M. S. The Literature on cluster analysis. **Multivariate Behavioral Research**, v.13, n.3, p.271-295, jun., 2010.

BLONSKI, F., COELHO PRATES, R., COSTA, M., VIZEU, F. O Controle Gerencial na Perspectiva do New Public Management: O Caso da Adoção do Balanced Scorecard na Receita Federal do Brasil. **Administração Pública e Gestão Social**, 1(1), p.15-30, jan., 2017.

BODIE, Z.; PAPKE, L. E. Pension fund finance. *In: BODIE, Z.; MUNNELL A. H. (Eds.), Pensions and the economy: Sources, uses and limitations of data*. Philadelphia: Wharton School of the University of Pennsylvania, Pension Research Council, 1992. v 1., p. 49-172.

BOGONI, N. M.; FERNANDES, F. C. Gestão de risco nas atividades de investimento dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul. **REAd**, Porto Alegre, v. 17, nº. 1, p. 117-148, abr., 2011.

BORSIO, M. F. Sistema de proteção securitária no regime anglo-saxônico (britânico e nos EUA) e regime canadense. *In: MORAIS, O. J.; MUSSI, C. M.; ALVES, H. G. Sistemas de seguridade no mundo*. São Paulo: LTr, 2019. v 1., cap. 2, p. 94-111.

BOSCHETTI, I. A insidiosa corrosão dos sistemas de proteção social europeus. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 754-803, out./dez. 2012.

BOYNE, G. A. Public, and private management: What is the difference? **Journal of Management Studies**, vol. 39, p. 97-122, jan., 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Brasília, Distrito Federal: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. **Portaria MPS n.º 170, de 25 de abril de 2012**. Publicada no DOU de 26 de abril de 2012. Brasília, Distrito Federal.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**. Ano 47, vol. 120, n. 1, jan./abr., 1996.

BRIGGS, A. The welfare state in historical perspective. **European Journal of Sociology / Archives Européennes De Sociologie / Europäisches Archiv Für Soziologie**, vol. 2, no. 2, pp. 221–258, 1961.

BRIGHAM, F. **Administração financeira: teoria e prática**. 3 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

BULGACOV, S. Estudos comparativo e de caso de organizações de estratégias. **Organizações & Sociedade**, v. 5, n. 11, p. 53-76, jan.-abr., 1998.

CAETANO, M. **Solvência fiscal de longo prazo dos regimes próprios de previdência dos estados e municípios**. Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, n.º. 2195, mai. 2016.

CALAZANS, F. F.; SOUZA, M. V. DE; HIRANO, K. D.; CALDEIRA, R. M.; SILVA, M. DE L. P. DA; ROCHA, P. E. T.; CAETANO, M. A.-R. The importance of unit management schemes in own social security: situation analysis of the states and the Distrito Federal. **Brazilian Journal of Public Administration**, v. 47, n. 2, p. 275-304, apr., 2013.

CAMPOS, M. B. L. B. **Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos**. 1 ed. Belo Horizonte: Líder, 2004.

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.

CASTRO, A. L. B.; MACHADO, C. V. A política federal de atenção básica à saúde no Brasil nos anos 2000. **Physis**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 477-506, abr.-jun., 2012.

CAVALCANTE, F. R. C. **Análise da desigualdade regional no Estado de Rondônia à luz da teoria institucionalista de Douglass North**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Tropicó Umido). Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.

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.

CHEN, G.; EBDON C.; KRIZ, K. A.; LAFORGE, O. M. The Management of Defined Contribution Pension Plans in Local Government. **Public Budgeting and Finance**, vol. 33, p. 75-95, sep., 2013.

COLLIER, D.; COLLIER, R. **Shaping the Political Arena: Critical Junctures, The labor Movement, and Regime Dynamics in latin America**. 1 ed. Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1991.

CONDE, N. C.; ERNANDES, I. S. **Atuária para não atuários**. 1 ed. São Paulo: ABRAPP/ICSS/SINDAP, 2007.

CORRÊA. C. S. **Tamanho populacional e aleatoriedade de eventos demográficos na solvência de RPPS municipais capitalizados**. Tese (Doutorado em Demografia do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional). Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2014.

CORRÊA, I. M.; AMARAL, V. G. Reformas pró-mercado, rigidez constitucional e revisão judicial: Brasil, Argentina e Uruguai em perspectiva comparada. **Revista do Serviço Público Brasília**, vol. 57, nº 2, p. 149-168, abr./jun., 2006.

COSER, L.; KADUSHIN, C.; POWELL, W.W. **The Culture and Commerce of Book Publishing**. 1 ed. New York: Basic Books, 1982.

COSTA. L. C. A Assistência Social, previdência e transferência de renda em tempos de ajustes fiscais – de Temer a Bolsonaro. *In: LEITE, A. Z. et al. Brasil: incertezas e submissão?* São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019. v. 1, p. 271-292.

COSTIN, C. **Administração Pública**. 1 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

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.

CROUCHER, G.; WOELERT, P. **Institutional isomorphism**. The Blackwell Encyclopedia of Sociology. 1 ed. University of Melbourne: Australia. John Wiley & Sons, Ltd. Published, 2018.

CRUBELLATE, J. M. Três contribuições conceituais neofuncionalistas à teoria institucional em organizações. **RAC – Revista de Administração Contemporânea**, v. 11, p. 199-222, set., 2007.

DAVID, P. A. **Path dependence, its critics, and the quest for historical economics**. 1 ed. Oxford: Stanford University, 1998.

DIAS, R. B. C. **Processo constitucional e Estado Democrático de Direito**. 1 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2015.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. La Teoría Institucional. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. (Eds.). **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. México: Fondo de Cultura Económica, 2001. v. 1, cap. 1, p. 25-43.

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.

DIXIT, A K.; PINDYCK, R. S. **Investment under uncertainty**. 1 ed. Princeton: Princeton University Press, 1994.

DOGNINI, L. L. B. Equilíbrio previdenciário dos entes subnacionais. **Revista Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, v. 01, nº 1, p. 1-77, mai., 2020.

DOSI G.; FREEMAN C.; NELSON R.; SILVERBERG G., SOETE L. **Technical Change and Economic Theory**. 2 ed. Frances Pinter, London, 1988.

DOSI, G.; NELSON, R. R. An introduction to evolutionary theories in economics. **Journal of Evolutionary Economics**, v. 4, p. 153-172, sep., 1994.

DRAIBE, S. M., RIESCO, M. Estados de Bem-Estar Social e estratégias de desenvolvimentos na América Latina. Um novo desenvolvimento ou gestação? **Sociologias**, v. 13, p. 220-254, mai-ago, 2011.

ENDERLE, R.; GUERRERO, G. A. A herança patrimonialista na burocracia estatal do Brasil: path dependence patrimonialista e a falta da autonomia enraizada do estado brasileiro. *In: Encontro de Economia da Região Sul – ANPEC-Sul 2008, XI, 2008 Curitiba. Anais...* Curitiba: ANPEC Sul, 2008.

ENGBRETSON, K. J. A multi-asset class approach to pension fund investment. **Government Finance Review**, 11(2), 11-14, apr., 1995.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova [online]**, v.24, p.85-116, 1991

FAGNANI, E. Austeridade e Seguridade: a destruição do marco civilizatório brasileiro. In: ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. **Economia para poucos – Impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, v.1, p. 57-82, 2018.

FARQUHARSON, K. **Isomorphism**. The Blackwell Encyclopedia of Sociology. 1 ed. University of Melbourne: Australia. John Wiley & Sons Ltd. Published, 2018.

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

- FÉLIX, C. L. **Regime Próprio de Previdência e assistência social: uma análise do grau de conhecimento que o servidor público do Município do Rio de Janeiro detém em relação às informações gerenciais do regime previdenciário municipal.** Dissertação (Mestrado em Administração e Finanças). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.
- FERNANDES, R.; MENEZES-FILHO, N.; PORTELA, S. A.; KOMATSU, B.; MENTLIK, G. M. Reforma da Previdência: sustentabilidade e justiça atuarial. **Estudos Econômicos**, São Paulo, vol. 49, nº. 3, p. 423-463, jul.-set., 2019.
- FERREIRA, B. P. **Análise do risco de não superação da meta atuarial em fundos de previdência.** Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.
- FERREIRA, G. G. **Condições atuariais para a construção do fundo previdenciário federal – FUNPRESP.** Dissertação (Mestrado em Teoria Econômica). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.
- FERREIRA, I. F. **Sustentabilidade financeira dos regimes próprios de previdência social: uma análise do RPPS do estado do Maranhão.** Dissertação (Mestrado em Gestão Empresarial). Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2010.
- FERREIRA, S. G. Sistemas de previdência em países industrializados: a crise e suas soluções. *In*: TAFNER, P.; GIAMBIAGI, F. (Org.). **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**, IPEA, 2007.
- FIORITO, J.; STEPINA, L. P. Explaining the union gap: Public-private sector differences in preferences for unionization. **Journal of Labor Research**, v. 17, p. 463-479, sep., 1996.
- FLIGSTEIN, N. The structural transformation of American industry. *In*: POWELL W.W. & DIMAGGIO P.J. (Eds.). **The new Institutionalism in organizational analysis**. Londres: University of Chicago Press, 1991. v.1, p. 311-336.
- FONSECA, C. F. S. Gestão financeira dos recursos dos regimes próprios de previdência social conforme jurisprudência da Corte de Contas mineira. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, vol. 33, nº 4, p. 136-142, out-dez, 2015.
- FONTOURA, F. R.; ROCHA, A. S.; CARDOSO, S.; CAPELO JÚNIOR, E.; CÂMARA, S. F. Um modelo de avaliação de obrigações previdenciais de regimes capitalizados de previdência no serviço público. **Revista de contabilidade e finanças**, São Paulo, v. 17, nº. 2, p. 42-55, dez., 2006.
- FOX, L. A crise previdenciária no Leste Europeu tem solução? **Finanças & Desenvolvimento**. v.1, nº, p. 32-35, dez.,1995.
- FREITAS, G. **Análise da institucionalização da unidade gestora do Regime Próprio de Previdência Social sob a perspectiva do ciclo de políticas públicas.** Dissertação (Mestrado em Administração Pública) Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2016.

- FREITAS, G. S. Tecnologia no setor agrícola brasileiro: um olhar sob a ótica da teoria evolucionária. **Revista Eletrônica de Administração e Turismo**, Pelotas, v. 2, n. 1, p. 140-154, 2013.
- FRUMKIN, P.; GALASKIEWICZ, J. Institutional isomorphism and public sector organizations. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v.14, n. 14, p. 283-307, jul., 2004.
- GALA, P. A Teoria Institucional de Douglass North. **Jornal de Política Econômica**. São Paulo, v. 23, n. 2, p. 276-292, jun., 2003.
- GALÍPOLO, G.; GALA, P.; FERNANDES, D. A. Notas para uma avaliação do discurso marxista em Douglass North. **Revista Econômica**, v.9, nº 1, p. 195-213, jan./abr., 2008.
- GERIGK, W.; CLEMENTE, A.; RIBEIRO, F. O padrão do endividamento público nos municípios brasileiros de porte médio após a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Ambiente Contábil-UFRN**, v. 6, nº 1, p. 122-140, jan., 2014.
- GLYNN, T. P. **Social security law in the United States**. 1 ed. London: Walters Kluwer Law International, 2018.
- GOLDSCHMIDT, R.; PASSOS, E. **Data mining: um guia prático**. 1 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- GOMES, F. G. Conflito social e welfare state: estado e desenvolvimento no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 40, nº 2, p. 201-234, mar./abr., 2006.
- GOODIN, R. E. Institutions and their design. *In*: R.E. Goodin (ed.), **The Theory of Institutional Design**. Cambridge: Cambridge University Press, v.1, p. 1-53, 1998.
- GOUGH, I. Theories of the welfare state: a critique. **International Journal of Health Services**, v. 1, nº 27, p. 27-40, jan., 1978.
- 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.
- GREENER, I. The potential of path dependence in political studies. **Politics**. v. 25, n. 1, p. 62-72, feb., 2005.
- GREENER, I. Understanding NHS Reform: the policy-transfer, social learning, and path dependency. **Governance**, vol. 15, nº 2, p. 161-183, dec., 2002.
- GUSHIKEN, L. **Regime Próprio de Previdência dos Servidores: como implementar? Uma visão prática e teórica**. Série Estudos, Brasília, 17, 2002.
- HACKER, J. S. The historical logic of national health insurance: structure and sequence in the development of British, Canadian, and US medical policy. **Studies in American Political Development**, vol. 12, p. 57-130, apr., 1998.

HACKER, J. **The divided Welfare State**: The battle over public and private social benefits in the United States. 1 ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

HANNAN, M. T.; FREEMAN, J. H. The population ecology of organizations. **American Journal of Sociology**, v.82, n° 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.

HOFF, D. A história importa: proposta de estrutura analítica para o estudo de path-dependence. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 32, n. 1, p. 7-30, jun. 2012.

HOFFMAN, A. J. Institutional evolution, and change: Environmentalism and the U.S. chemical industry. **Academy of Management Review**, vol. 42, p. 351- 371, aug., 1999.

HSIN, P. L.; MITCHELL, O. S. Managing public sector pensions. *In*: SCHIEBER, S. J.; SHOVEN, J. B. (Eds.). **Public policy toward pensions**. Cambridge, MA: MIT Press, v. 1, cap. 8, p. 247-265, 1997.

HUJO, K. Novos paradigmas na previdência social: lições do Chile e da Argentina. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, v. 1, n°19, p. 73-94, jun., 2009.

INMAN, R. Public employee pensions and the local labor budget. **Journal of Public Economics**, vol. 19, p. 49-71, oct., 1982.

**INSTITUTO LIBERAL DO BRASIL**. Quem somos. Disponível em: <https://www.institutoliberal.org.br/quem-somos/>. Acesso em: 30 dez. 2020.

**INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE (2020)**. Recuperado de <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 10 mai. 2020.

ISHII, H. L. **Uma análise do atual sistema previdenciário australiano**. Monografia. (Graduação em Relações Internacionais). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

JEPPERSON, R.L. **Institutions, institutional effects, and institutionalism**. The new Institutionalism in organizational analysis. 1 ed. London: University of Chicago Press, 1991.

KATO, J. **Path dependency as a Logic of Comparative Studies**: Theorization and Application. Trabalho apresentado na Annual Meeting of American Political Science Association (APSA), San Francisco, ago. /set, 1996.

KATZ, M. B. **Class, bureaucracy, and schools**: the illusion of educational change in. 1 ed. American New York: Praeger, 1975.

KAY, A. Path dependency and the CAP. **Journal of European Public Policy**, vol. 10, n° 3, p. 405-421, feb., 2003.

KEMP, P. Housing benefit and Welfare State retrenchment in Britain. **Journal of Social Policy**, vol. 29, nº 2, p. 263-79, apr., 2000.

KERSTENETZKY, C. L. **O estado de bem-estar na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo**. 1 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KERSTENETZKY, C. L. Welfare state et développement. **Dados [online]**, vol.54, n.1, p.129-156, abr., 2011.

LAJÚS, M. L. S. A política pública de assistência social e o Sistema Único de Assistência Social - SUAS. **Revista Cadernos do CEOM**, v. 22, n. 30, p. 165-178, 2009.

LAVILLE, C.; DIONE, J. **A construção do saber manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. 1 ed. Porto Alegre: Editora Artes Médicas Sul Ltda.; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LEÃO, P. **A reforma da Previdência Social durante os governos de Collor/Itamar, FHC e Lula (1990-2003)**. Dissertação (Mestrado em História). Universidade UNIOESTE. Marechal Cândido Rondon, 2013.

LEVI, M. A Model, a Method and a Map: Rational Choice in Comparative Analysis. *In*: LICHBACH, Mark Irving e ZUCKERMAN, Alan (eds.), **Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure**. Nova York, Cambridge University Press, v. 6, nº 4, p. 19-41, 1997.

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.

LI, J.; CHUNG, K. Decomposing isomorphism: what drives similarity in the adoption of New Public Management? **Administration & Society**, v. 52, nº 3, p. 1-30, nov., 2018.

LIMA, D. V.; AQUINO, A. C. B. Resiliência financeira de fundos de regimes próprios de previdência em municípios. **Revista Contabilidade & Finanças**, São Paulo, v. 30, n. 81, p. 425-445, jul., 2019.

LIMA, D. V.; OLIVEIRA, F. V.; SILVA, C. A. T. Efeito da taxa de desconto na sustentabilidade dos Regimes Próprios de Previdência Social. *In*: Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, XI, 2011, São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP, 2011.

LINDEMAN, D. **Reforma da Previdência de Servidores Públicos - Reforma Brasileira e Tendências Internacionais**. *In*: Seminário Reforma da Previdência: o Brasil e a experiência internacional, 2005, Brasília. Coleção Previdência Social. Brasília, 2005. **Anais...** Brasília: UNB, 2005.

LIRA, M. C. ALMEIDA, S. A. A volatilidade no mercado financeiro em tempos da pandemia do (novo) coronavírus e da Covid-19: impactos e projeções. **JNT- Facit Business and Technology Journal**, ed. 19, vol. 1, p. 140-157, out., 2020.

LODGE, M.; WEGRICH, K. Control over government: institutional isomorphism and governance dynamics in German public administration. **The Policy Studies Journal**, vol. 33, n.º. 2, p. 213-233, 2005.

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.

LOPES, M. A. **Protecção Social em Portugal na Idade Moderna**. 1ª ed. Imprensa da Universidade de Coimbra, 2010.

LOPREATO, F. L. C. Aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma. **Texto para discussão 239- IPEA**. Brasília: IPEA, v. 1, 2015.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Política e reformas fiscais no Brasil recente. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 24, n. 1, p. 53-76, jan.-mar., 2004.

LOURES, B. A. R. O enforcement privado das normas da concorrência em Portugal e na União Europeia e a nova diretiva n.º 2014/104/UE. **Revista Jurídica**, v. 2, n. 43, p. 656-672, fev. 2017.

LOUZANO, J. P. O. **Práticas de accountability nas unidades gestoras do regime próprio de previdência dos servidores públicos municipais**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, Minas Gerais, 2016.

LUDOVICO, G. Seguridade social: Itália e Brasil. **Revista Brasileira de Previdência**, v. 7, n.º 1, p. 25-56, jan.-dez., 2016.

LUIZETTI, D. **Histórico completo da previdência social: a noção de proteção social no Brasil e no mundo**. 1 ed. São Paulo: Guapiaçu, 2014.

MACHADO, C. V.; BAPTISTA, T. W. F.; NOGUEIRA, C. Políticas de saúde no Brasil nos anos 2000: a agenda federal de prioridades. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 3, p. 521-532, mar., 2011.

MACHADO, E. A. S. B.; BUENO R. L. P. **Análise de Viabilidade dos Regimes Próprios de Previdência Municipais**. In: SEMEAD Seminários em Administração, XXI, 2018, São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP, 2018.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; GUARIDO FILHO, E. R.; ROSSONI, L. **Campos organizacionais e estruturação: reflexões e possibilidades analíticas**. In: Encontro Nacional de Estudos Organizacionais, IV, 2006, Porto Alegre. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2006.

MACIEL, D. O governo Collor e o neoliberalismo no Brasil (1990-1992). **Revista UFG**, v. 13, n. 11, p. 98-108, dez., 2017.

MAHONEY, J. Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. **Studies in Comparative International Development**. v. 36, n. 1, p. 111-141, mar., 2001.

MARKOWITZ, H. Portfolio Selection. **The Journal of Finance**, v. 7, n.1, p. 77-91, mar., 1952.

MARLÚCIO, J. D. P. **Estados que optaram por Capitalização com Segregação de Massas**. Comunicação Pessoal disponibilizada na reunião do CONAPREV/MPS, São Paulo, 2013.

MARQUES, R. M.; XIMENES, S. B.; UGINO, C. K. Governos Lula e Dilma em matéria de seguridade social e acesso à educação superior. **Brazilian Journal of Political Economy**. Vol. 38, nº. 3, p. 526-547, set. 2018.

MARR, W.; NOFSINGER, J.; TRIMBLE, J. **Economically targeted and social investments**: Investment management and pension fund performance. 1 ed. The Research Foundation of the Institute of Chartered Financial Analysts, Charlottesville, VA, 1995.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. 1 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1967.

MARTINS, F. J. O. **Accountability nas unidades gestoras do regime próprio de previdência dos servidores públicos municipais: um estudo de caso no IPREVI – Viçosa/MG**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, Minas Gerais, 2015.

MARTINS, M. F.; MARTINS, S.; OLIVEIRA, A. R.; SOARES, J. B. Conselhos municipais de políticas públicas: uma análise exploratória. **Revista do Serviço Público Brasília**, v. 59, nº 2, p. 151-185 abr./jun., 2008.

MATIAS-PEREIRA, J. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. **Rev. Adm. Pública**, vol. 42, nº 1, p. 61-82, jan./fev., 2008.

MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. G. F. Previdências dos trabalhadores dos setores público e privado e desigualdade no Brasil. **Economia Aplicada, Ribeirão Preto**, v. 18, n. 4, p. 603-623, dez., 2014.

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.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 13 ed. São Paulo. Malheiros, 2003.

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

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, v. 83, nº 2, p. 340-63, sep., 1977.

MINHARRO, E. R. S. A proteção social na Rússia. *In*: MORAIS, O. J.; MUSSI, C. M.; ALVES, H. G. **Sistemas de seguridade no mundo**. São Paulo, LTr, 2019. V 1., cap. 2, p. 67-78

MIRANDA, M. S. **Regime Próprio de Previdência Social dos servidores do Estado do Ceará: um modelo de previsão para mudanças na alíquota de contribuição.** Dissertação (Mestrado em Economia Profissional). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017.

MITCHELL, O. S.; SMITH, R. S. Pension Funding in the Public Sector. **Review of Economics and Statistics**, vol. 76, p. 278–90, may, 1994.

MORAES, J. R.; SASHIDA W.K. **Projeto de Monitoramento e Recenseamento de Benefícios.** Comunicação pessoal: Conjunto de *slides* apresentados em reunião do CONAPREV/MPS, São Paulo, 2013.

MORAES, L. D. P; COSTA, T. M. T.; FERREIRA, M. A. M.; TAVARES, B. *Accountability* no Regime Próprio de Previdência Social: desafios e avanços no manual Pró-Gestão RPPS. *In: Encontro Nacional dos Cursos de Graduação em Administração*, 29, 2018, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Editora FECAP, 2018.

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

MOREIRA, R. R. Harrod sob análise: path-dependence, tempo histórico e mudança estrutural endógena. **Brazilian Journal of Political Economy**, São Paulo, v. 31, n. 4, p. 638-658, dez., 2011.

MOREIRA, R. R.; HERSCOVICI, A. Path-dependence, expectativas e regulação econômica: elementos de análise a partir de uma perspectiva pós-keynesiana. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 547-574, set.-dez., 2006.

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.

MORENO, R. C. **Manual dos regimes próprios de previdência social: foco na prevenção e combate à corrupção.** 1 ed. São Paulo: LTr, 2016.

MORGAN, G. **Imagens da organização.** 1 ed. São Paulo: Atlas, 1996.

MOTTA, P. R. M. O estado da arte da gestão pública. **RAE**, São Paulo, v. 53, n. 1, p. 82-90, jan./fev., 2013.

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

MÜLLER, M.; MORAIS, J. A. **Path dependence como ferramenta para políticas públicas.** 1 ed. Porto Alegre: Editora CirKula, 2018.

- MUNNELL, A. H., GOLUB-SASS, A.; MAURICIO SOTO, K. H.; WILES, G. **“Why Have Some States Introduced Defined Contribution Plans?”** Issues in Brief. January 2008, Number 3. Center for Retirement Research at Boston College, 2008.
- NAKAHODO, S. N.; SAVOIA, J. R. A reforma da previdência dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 23, n.º 66, p. 45-58, 2008.
- 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.
- NOGUEIRA, V. R. Estado de bem-estar social – origens e desenvolvimento. **Katálisys**, n. 5, p. 89-103, jul./dez. 2001.
- NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. 1 ed. Cambridge: University Press, 1990.
- O’CONNOR, J. **The fiscal crisis of the state**. 1 ed. New York: St. Martin’s, 1973.
- OLIVEIRA, J. **Uma análise da presença sindical nos institutos de previdência municipal da região do ABC**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Araraquara, 2014.
- OLIVEIRA, S.C.; MACHADO, C.V. Reformas da Previdência Social no Chile: lições para o Brasil. **Caderno Saúde Pública**, v. 35, nº 5, p. 01-05, mai., 2019.
- OREIRO, J. L. C. Acumulação de capital, equilíbrios múltiplos e path-dependence: uma análise a partir de um modelo pós-keynesiano de crescimento endógeno. Estudos Econômicos. **Instituto de Pesquisas Econômicas**, São Paulo, v. 31, n.1, p. 167-203, 2001.
- PAGE, S. E. Path dependence. **Quarterly Journal of Political Science**, v.1, nº 1, p. 87–115, jan., 2006.
- PASSANEZI, P. M. S. **A evolução das instituições segundo Douglas North: uma visão crítica com aplicação para o caso da Previdência Social no Brasil**. Tese (Doutorado em Economia). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2002.
- PASSOS, B. C. **Índice de Desenvolvimento Previdenciário-IDP: Uma nova ferramenta para a gestão previdenciária no Brasil**. 1 ed. Cidade: Editora, 2006.
- 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.
- PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, mar. 2005.

PAULINO, L. A. O Governo Lula (2003-2006/2007-2008). *In*: PIRES, Marcos Cordeiro (org). **Economia Brasileira**. Da Colônia ao Governo Lula. Rio de Janeiro: Saraiva, 2010. v.1, cap. 1, p. 311-364.

PEIXOTO, A. G.; COSTA, T. M. T. TAVARES, B.; FARIA, E. R. Atuação do conselho de administração dos RPPS de Viçosa e Belo Horizonte perante os conflitos de agência. **Caderno de Administração. Revista da Faculdade de Administração da FEA**, vol. 13, n. 2., p. 95-127, jul./dez. 2019.

PEMBERTON, H. **Lock-in or Lock-out? Path dependency and British pensions**. Paper presented to Prostate-Specific Antigen -PSA, Leicester, abr. 2003.

PENROSE, N. **The welfare state: from the cradle to the grave**. 1 ed. New York: Publishing Politics Series, 2014.

PÉREZ, J. I. A. La reforma de los sistemas de pensiones en Europa del Este y su impacto sobre la eficiencia y la equidade. **Estudios de Economía Aplicada**, vol. 24, n.2, p. 783-814, fev., 2006.

PERLINGEIRO, R. A execução no Código modelo de processo coletivo para Ibero-América e as causas de interesse público (Enforcement under the Ibero-American Model Code of Class Action and Cases of Public Interest). **Revista Forense**, v. 382, p. 199-208, abr., 2005.

PESANDO, J. E.; CLARKE, C. K. Economic models of the labor market and pension accounting: An exploratory analysis. **The Accounting Review**, vol. 58, n. 4, p. 733-748, oct., 1983.

PESTANA, M. H.; GAGEIRO, J. N. **Análise de dados para as ciências sociais: a complementariedade do SPSS**. 5ª. ed. Lisboa: Sílabo, 2008.

PFEFFER, J.; SALANCIK, G. **The external control of organizations: A resource dependence perspective**. 1 ed. New York: Harper & Row, 1978.

PIAIA, T. C.; CERVI, J.R. A Influência da Path Dependence no Processo de Construção das Políticas de Desenvolvimento Sustentável no Brasil. **Revista Libertas**, 3 (2), p. 71-92, jul., 2018.

PIERDONÁ, Z. L.; DERZI, H. H. A EC nº 103/2019 e a sustentabilidade da previdência social brasileira. **Revista Direito das relações sociais e trabalhistas**, v. 5, n.2, p. 194-208, nov., 2019.

PIERSON, P. Increasing Returns, Path Dependency, and Study of Politics. **American Political Science Review**, v. 94, n. 2, p. 251-267, jun. 2000.

PIMENTA DE FARIA, C. A. Uma genealogia das teorias e tipologias do Estado de Bem-estar social. *In*: DELGADO, M. G.; PORTO, V. L. **O Estado de bem-estar social no século XXI**. São Paulo: LTr, 2018. v. 1., cap.1, p. 31-78.

PINHEIRO, Vinícius Carvalho. Reforma de la Seguridad Social y Federalismo: El Caso Brasileño. *In*: Seminário Regional de Política Fiscal, XI, 1999, Brasília, ESAF. La Política

Fiscal en América Latina. Uma Selección de Temas y Experiencias de Fines y Comienzos de Siglo.

PINOTTI, R. N.; PAULILLO, L. F. O. A estruturação da rede de empresas processadoras de aves no Estado de Santa Catarina: governança contratual e dependência de recursos. **Gestão & Produção**, v. 13, n. 1, p. 167-177, abr.,2006.

PIVEN, F., CLOWARD, R. **Regulating the poor**. 1 ed. New York: Vintage, 1971.

POWELL, R. Absolute and relative gains in international relations theory. **The American Political Science Review**, v. 85, nº. 4, p. 1303-1320, dec., 1991.

POWELL, W.W.; WHITE, D.R.; KOPUT, K.W.; OWEN-SMITH, J. Network dynamics and field evolution: the growth of interorganizational collaboration in the life sciences. **American Journal of Sociology**, v.110, nº. 4, p.1132-1205, jan. 2005.

RAADSCHELDERS, J. C. N. Evolution, institutional analysis, and path dependency: an administrative-history perspective on fashionable approaches and concepts. **International Review of Administrative Sciences**, v. 64, n.4, p.565-2, dec., 1998.

REAFFRAY, A. P. O. A proteção social na Europa Ocidental. *In*: MORAIS, O. J.; MUSSI, C. M.; ALVES, H. G. **Sistemas de seguridade no mundo**. São Paulo, LTr, 2019. v. 1, cap.1, p. 34-40.

ROCHA, R. A avaliação da implementação de políticas públicas a partir da perspectiva neo-institucional: avanços e validade. **Cadernos EBAPE**, Rio de Janeiro, v.2, n.1, p.01-12, mar., 2004.

ROCHA, R. R.; CAETANO, M. A. R. **O Sistema previdenciário brasileiro: uma avaliação de desempenho comparada**. Texto para discussão 1331. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2008.

RODRIGUES, D. D.; AFONSO, L. E. O impacto da criação da Funpresp sobre os benefícios previdenciários dos servidores públicos federais. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.49, n.6, p.1479-1505, dez., 2015.

RODRIGUES, J. D. **Determinantes de risco e retorno em investimentos de regimes próprios de previdência social**. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

ROMEIRO COSTA, E. O desafio do equilíbrio financeiro e atuarial para a gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social. **Estudos**, Goiânia, v.34, nº. 321, p. 37-46, jun., 2007.

ROSSI, P.; DWECK, E.; ARANTES, F. Economia Política da Austeridade. *In*: ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. **Economia para poucos – Impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, v. 1, cap.1, p. 14-31, 2008.

ROTHMAN, M. **The evolution of forms of legal education**. Manuscrito não publicado. Departamento de Sociologia da Universidade de Yale, New Haven, 1980.

SANDRONI, P. **Dicionário de administração e finanças**. 1 ed. São Paulo: Editora Best Seller, 1996.

SANTOS, H. **As reformas da previdência no Brasil e o equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), dos entes federados estaduais da Região Sudeste**. Dissertação (Mestrado em Administração). Programa de Pós-Graduação da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, 2014.

SANTOS, S. I. F. **Perspectivas de adoção de modelos de *Asset and Liability Management (ALM)* em regimes próprios de previdência social**. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). Universidade de Brasília, Faculdade de Economia, Administração e Ciências Contábeis e Atuariais, Brasília, 2017.

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

SCHNEIDER, M. The Status of U.S. Public Pension Plans: A Review with Policy Considerations. **Review of Public Personnel Administration**, v. 25, n. 2, p.107-37, jun. 2005.

SCHNEIDER, M.; DAMANPOUR, F. Determinants of public pension plan investment return. **Public Management Review**, v. 3, nº. 4 p. 551-573, aug. 2001.

SCHNEIDER, M.; DAMANPOUR, F. Public choice economics and public pension plan funding. **Administration & Society**, v. 34, nº.1, p.57-86, marc., 2002.

SCHWARZER, H. **Reforma da Previdência de Servidores Públicos - Reforma Brasileira e Tendências Internacionais**. In: Seminário Reforma da Previdência: o Brasil e a experiência internacional, 2005, Brasília. Coleção Previdência Social. Brasília, 2005.

SCOTT, W. R. **Institutions, and organizations: ideas and interests**, 3<sup>o</sup>ed. Thousand Oaks, CA: Sage, 2008.

SCOTT, W.R.; MEYER, J.W. The organization of societal sectors. In: MEYER, J. W.; SCOTT, W. R. (Eds.) **Organizational environments: ritual and rationality**. Beverly Hills: Sage, 1983. v.1, cap. 1, p.129-153.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.43, n.2, p.347-369, abr., 2009.

SEDLAK, M. W. **Youth policy and young women, 1950-1972: the impact of private-sector programs for pregnant and wayward girls on public policy**. Trabalho apresentado na National Institute for Education Youth Policy Research Conference, Washington, D.C., 1981.

SELZNICK, P. Foundations of the theory of organization. **American Sociological Review**, v. 13, nº.1, p. 25-35, feb., 1948.

SELZNICK, P. **TVA and the grass roots: a study in the sociology of formal organization**. 1 ed. Berkeley: University of California Press, 1949.

- SERRANO, A. L. M.; CAMPOS, L. A.; OLIVEIRA, J. B., WILBERT, M. D.; DAMASCENO, R. Efeito da redução do IPI no setor da construção civil brasileiro de 2008 a 2013. **Revista Desenvolvimento em Questão**, ano 16, n.43, p. 487-512, mês 2018.
- SHARPE, W. F. Capital Asset Prices: A Theory of Market Equilibrium under Conditions of Risk. **The Journal of Finance**, v.19, n.3, p.425-442, set. 1964.
- SHIKIDA, P. F. A.; PEROSA, B. Álcool combustível no Brasil e path dependence. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v.50, n.2, p.243-262, abr.-jun., 2012.
- SILVA, A. C.; SANTOS, O. M. Regimes Próprios de Previdência Social: uma análise à luz do isomorfismo institucional. **Administração Pública e Gestão Social**, v.12, n.4, out., 2020.
- SILVA, E. A.; PEREIRA, J. R.; ALCANTARA, V. C. Interfaces epistemológicas sobre administração pública, institucionalismo e capital social. **Cadernos EBAPE Brasil**, v.10, n.1, p.20-39, jan., 2012.
- SILVA, M. L. L. **Previdência Social no Brasil: (des)estruturação do Trabalho e Condições para sua universalização**. 1 ed. São Paulo. Editora Cortez, 2012.
- SILVA, M. R. F. Envelhecimento e proteção social: aproximações entre Brasil, América Latina e Portugal. **Serviço Social & Sociedade [online]**, n.126, p.215-234, jun., 2016.
- SILVA, S. J. Executivo, legislativo e sindicatos na reforma previdenciária Argentina. **Dados**, v.49, n.2, p.345-377, abr., 2006.
- SIMONASSI, A.; KOURY, F. J.; MATOS, P. R. Uma Função de Reação para a Análise da Sustentabilidade do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores do Estado do Ceará no período 2003-2012. **Revista Controle, Doutrina e Artigos**, v. 11, nº. 2, p. 47-62, dez., 2013.
- SMIRCICH, L. Concepts of culture and organizational analysis. **Administrative Science Quarterly**, Ithaca, v.28, n.3, p.339-358, set. 1983.
- SOUSA, L. B. **Avaliação da eficiência dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) a partir da metodologia DEA**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional). Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2016.
- SOUZA, L. Path dependence em políticas públicas: um estudo do caso das políticas antipobreza no México, Brasil e Peru. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, v. 1, n.39, p. 80-103, out.,2014.
- SOUZA, L. R. Path dependence in public policies: A case study of anti-poverty policies in Mexico, Brazil and Peru. **Contextualizaciones Latinoamericanas**, vol. 2, nº. 11, 2016.
- SPECHOTO. K. **Dos regimes próprios de previdência social**. 1 ed. São Paulo: LTr, 2015.
- STARR, P. **Medical care, and the boundaries of capitalist organization**. Manuscrito não publicado. Program on Non-Profit Organizations, Universidade de Yale, New Haven, 1980.

SWEDBERG, R. Sociologia econômica: hoje e amanhã. **Tempo Social**, v.16, nº.2, p. 7-34, nov., 2004.

SZUCKO, A. S. A inércia institucional nos processos de integração regional - o método do Path Dependence aplicado aos casos da União Europeia e do Mercosul. **Debater a Europa**, Coimbra, v. 16, p. 27-55, jul.,2017.

TEIXEIRA, C. F.; SOUZA, L. E. P. F.; PAIM, J. S. Sistema único de Saúde (SUS): a difícil construção de um sistema universal na sociedade brasileira. In: PAIM, J. S.; ALMEIDA-FILHO, N. **Saúde Coletiva: teoria e prática**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Medbook, 2014. v. 1, p. 121-138.

TEIXEIRA, D. V. M. O sistema de seguridade social na Oceania. In: MORAIS, O. J.; MUSSI, C. M.; ALVES, H. G. **Sistemas de seguridade no mundo**. A dignidade humana está em primeiro lugar? São Paulo, LTR, 2019. v. 1, cap. 2, p. 87-93.

THOMPSON, A. A. Endividamento municipal: análise da situação financeira de quatro capitais estaduais (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Salvador). **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 43, nº 1, p. 77-201, jan.-mar., 1989.

TITMUSS, R. M. **Social policy**. 1 ed. New York: Pantheon, 1974.

TORFING, J. Towards a schumpeterian workfare postnational regime: Path-shaping and path dependency in danish Welfare State reform. **Economy and Society**, v.28, n. 3, p. 369-402, may, 1999.

TRINTINALIA, C.; SERRA, R. Otimização de uma carteira de fundos de investimento disponíveis à aplicação de recursos dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), conforme a legislação aplicável. **Revista Ambiente Contábil**, v. 9. nº. 2, jul- dez, 2017.

TRYON, R. C. **Cluster analysis**. 1 ed. New York: McGraw-Hill,1939.

TSENG, M. C. Y. **Estudo comparado dos sistemas de seguridade social do Japão e do Brasil**: a proteção aos trabalhadores de ambos os países. Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de Pós-Graduação em Direito Internacional e Comparado, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

TYACK, D. **The one best system**: A history of american urban education. 1 ed. Cambridge: Harvard University Press,1974.

USEEM, M.; MITCHELL, O. S. Holders of the purse strings: Governance and performance of public retirement systems. **Social Science Quarterly**, v. 81, nº 2, p. 489-506, jun. 2000.

VALDUGA, T.L.; CALMON, T.D.; SANTOS, C.P. Os sistemas de proteção social em Portugal e no Brasil uma agenda para o Serviço Social. **Global Social Work. Revista de Investigaciones em Intervención social**, v. 7, nº 12, p. 25-46, jan.-jun., 2017.

VIANNA, L. **A miragem da pós-modernidade**: democracia e políticas sociais no contexto da globalização. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1997.

VIEIRA PINTO, A. **O conceito de Tecnologia**. 1 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

VIEIRA, F. S. **Crise econômica, austeridade fiscal e saúde: que lições podem ser aprendidas?** 1 ed. Brasília: Ipea, p. 20-23, 2016.

VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C. A. Campos organizacionais: de wallpaper à construção histórica do contexto de organizações culturais em Porto Alegre e em Recife. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (EnANPAD), 2003, Atibaia. **Anais...** Atibaia: ANPAD, 2003.

VILLADSEN, A. R. Structural embeddedness of political top executives as explanation of policy isomorphism. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 21, nº 4, p. 573–599, mar., 2011.

WARSHAWSKY, M. J. Funding of defined benefit pension plans. In: GORDON, M. S.; MITCHELL, O. S.; TWINNEY, M. M. (Eds.). **Positioning pensions for the twenty-first century**. Philadelphia: Wharton School of the University of Pennsylvania, Pension Research Council, 1997, p. 107-138.

WARSHAWSKY, M. J.; MARCHAND., R. A. **The Extent and Nature of State and Local Government Pension Problems and a Solution**. 1 ed. Washington: Mercatus Center, George Mason University, p. 05-36, 2016.

WILENSKY, H. **The welfare state and equality**. 1 ed. Berkeley: University of California, 195-201, 1975.

WILLIAMS, W. T.; LAMBERT. J. M.; LANCE, G. N. Multivariate methods in plant ecology. V. Similarity analyses and information-analysis. **Journal of Ecology**, v.54, nº.2, p. 427-446, jul., 1965.

WILSFORD, D. Path dependency, or why history makes it difficult but not impossible to reform health care services in a big way. **Journal of Public Policy**, v. 14, nº. 3, p. 251–83, jul., 1994.

YANG, C. W.; FANG, S. C.; HUANG, W. M. Isomorphic pressures, institutional strategies, and knowledge creation in the health care sector. **Health Care Management Review**, v. 14, nº. 3, p. 263-270, jul.-sep., 2007.

ZANIRATO, S. H. **O descanso do guerreiro: um estudo sobre a instituição da previdência social no Brasil**. 1 ed. Maringá: UEM, 2003.

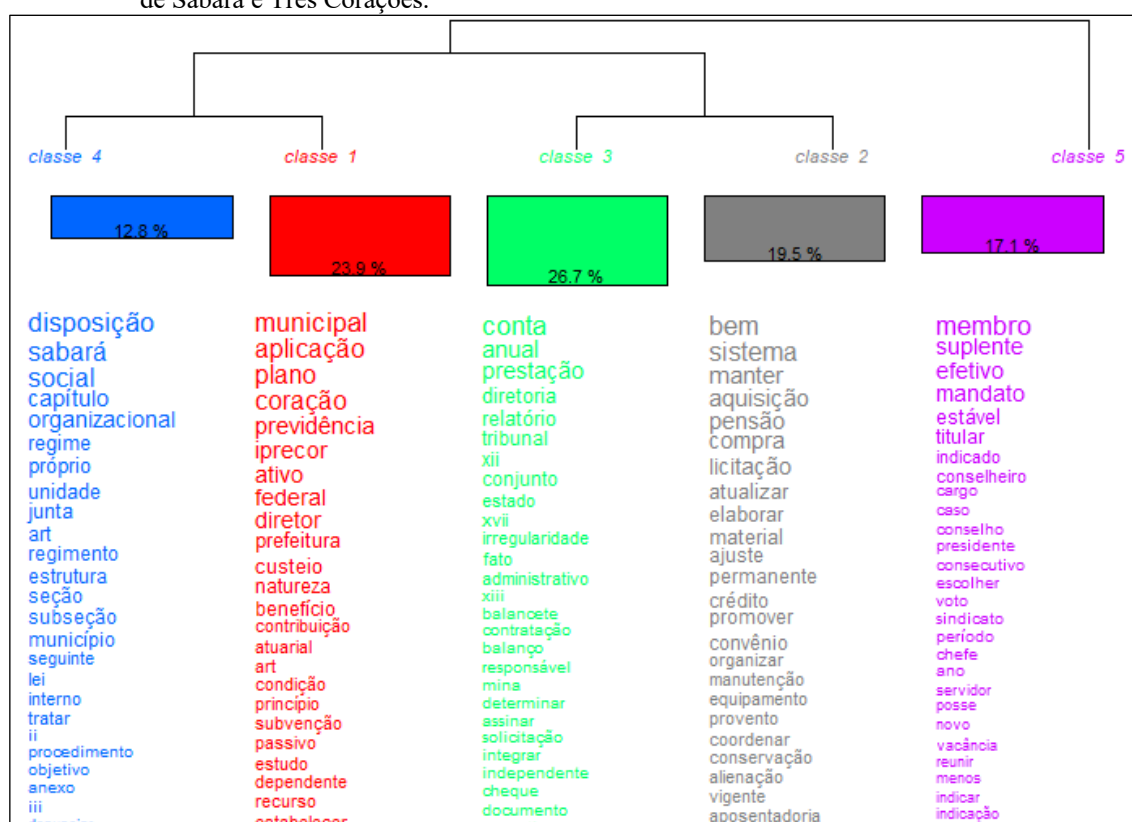
ZIETSMA, C.; MCKNIGHT, B. Building the iron cage: institutional creation works in the context of competing proto institutions. In: LAWRENCE, T., SUDDABY, R., LECA, B. (Eds.). **Institutional Work: Actors and Agency in Institutional Studies of Organizations**. Cambridge: Cambridge University, 2009. v. 1, cap. 1, p. 143-176.

ZIETSMA, C.; WINN, M.I. **Reflections on process and process theorizing revisiting our work organizational field power dynamics and the ‘War of the Woods’**. 1 ed. Santorini: Greece, 2005.

## ANEXOS

Duas legislações analisadas pelo *software*, as quais dizem respeito a adequação, consolidação e reestruturação dos Regimes Próprios de Previdência Social se distanciaram das demais legislações. Pertencem aos municípios de Sabará e Três Corações e, portanto, carecem de uma análise mais detalhada, por meio de uma Classificação Hierárquica Descendente para analisar as Unidades de Contexto Elementar desses municípios, conforme Figura 21.

Figura 22 – Dendograma lexical da classificação hierárquica descendente no processo de reestruturação dos RPPS de Sabará e Três Corações.



Fonte: Elaborado pelo autor. Dados de saída IRAMUTEQ®.

A interpretação a partir do dendograma para os dois municípios supracitados será realizada a partir do primeiro momento em que ele se concentra e começa a se dividir.

No primeiro instante, o dendograma se centrou na classe 5, que agrupou 17,1% dos segmentos de texto. Essa primeira classe, a partir da leitura e análise dos 50 primeiros segmentos de texto, foi denominada **Conselhos** e reflete a preocupação desses RPPS na legitimação das deliberações colegiadas, mais especificamente nos Conselhos Administrativo e Fiscal. Uma das principais competências dos Conselhos dentro do RPPS é aprovar e alterar o

regimento interno do próprio conselho, o que direciona o futuro do regime, através de normatizações, as quais devem-se encontrar consubstanciadas nas legislações da Secretaria de Previdência Social do Governo Federal e de outros órgãos de fiscalização e controle, como o Tribunal de Contas do Estado.

Posteriormente, o dendograma subdividiu-se em mais dois blocos, cada um com 2 classes cada. Um bloco concentrou as classes 2 e 3, que foram nomeadas de **Gestão Patrimonial e Prática Fiscal** respectivamente.

A classe 2, intitulada **Gestão Patrimonial**, nos RPPS analisados diz respeito à inquietação dos regimes com o controle de bens patrimoniais que são geralmente coordenados pela Gerência Administrativa, a qual possui como principal função, nos documentos explorados, planejar e gerenciar as atividades inerentes à aquisição, aplicação e movimentação de bens patrimoniais do Instituto ou Autarquia criada.

Já a classe 3, nomeada de **Prática Fiscal**, reflete a atenção dos RPPS de Sabará e Três Corações com a prestação de contas dos RPPS, na representação das questões financeiras e atuariais nos demonstrativos financeiros, bem como sua aprovação pelo controle interno e externo dos regimes próprios.

Em outro bloco foram agrupadas as classes 1 e 4, sendo a primeira denominada **Finanças Previdenciárias**, e a segunda, **Regulamentação e Gestão**.

A classe **Finanças Previdenciárias** aborda o conteúdo da preocupação dos RPPS com o custeio dos regimes, com as contribuições dos patrocinadores e assistidos, frente à manutenção dos equilíbrios financeiros e atuarial.

Por fim, a classe 4 chamada de **Regulamentação e Gestão** aborda a definição das instâncias de recursos dos pedidos de concessão de benefícios, além da criação e/ou regulação das Unidades Gestoras, que possuem como principal finalidade a administração, gerenciamento e operacionalização do RPPS, incluindo a arrecadação e gestão de recursos e fundos previdenciários, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios.

Quadro 26 – Classes e títulos atribuídos a Sabará e Três Corações.

Classes	% Segmentos de texto	Títulos atribuídos
Classe 1	23,9	Finanças Previdenciárias
Classe 2	19,5	Gestão Patrimonial
Classe 3	26,7	Prática Fiscal
Classe 4	12,8	Regulamentação e Gestão

Classe 5	17,1	Conselhos
----------	------	-----------

Fonte: Resultado de pesquisa.