



Administração Pública, Governo e Terceiro Setor

Enangrad Pleno

THIAGO DE MELO TEIXEIRA DA COSTA

BRUNO TAVARES

RAQUEL ANDRADE E SILVA

APG3 Administração pública, governo e terceiro setor

**A FORMAÇÃO DA PREVIDÊNCIA NO CONTEXTO DA SEGURIDADE SOCIAL:
UMA ANÁLISE DA POLICY AGENDA-SETTING**

Resumo

Este trabalho está inserido no contexto da atual agenda de reformas que envolve a Previdência Social no Brasil. O objetivo geral visou compreender como a Previdência se tornou um elemento da Seguridade no âmbito das Políticas Públicas na CF/88 por meio da Teoria dos Múltiplos Fluxos do Kingdon (1984; 2003). Em termos metodológicos, a pesquisa é predominantemente documental e bibliográfica, de abordagem qualitativa, utilizou-se a técnica de análise de conteúdo categorial de grade fechada. A análise dos Fluxos (Problemas, Soluções, Política) com a inserção da influência internacional indicou que a Previdência Social enquanto um problema público da década de 1980 estava atrelada a fatores econômicos e de gestão. Quando esse problema tocou a agenda pública, distintas alternativas foram formuladas, inclusive a ideia de expansão da cobertura social por meio da criação da Seguridade Social.

Palavras-Chave

Previdência Social, Seguridade Social, Agenda Pública.

Abstract

This work is part of the current reform agenda involving Social Security in Brazil. The general objective was to understand how Welfare became an element of Public Policy Security in CF / 88 through the Kingdon Theory of Multiple Flows (1984; 2003). In methodological terms, the research is predominantly documentary and bibliographical, with a qualitative approach, the technique of categorial content analysis of closed grid was used. The analysis of Flows (Problems, Solutions, Politics) with the insertion of international influence indicated that Social Security as a public problem of the 1980s was tied to economic and management factors. When this problem touched the public agenda, different alternatives were formulated, including the idea of expanding social coverage through the creation of Social Security

Keywords

Social Security, Policy Agenda-Setting

1. Introdução

Em um momento em que a Previdência é apresentada dentro de uma agenda de reformas no Congresso Nacional, importa compreender os sentidos e a trajetória desta temática como um problema público. O estudo proposto por esse artigo pode auxiliar no entendimento da complexidade da Política Pública de Previdência destacando a formação da agenda pública da década de 1980 que culminou com a criação da Seguridade Social na Constituição Federal de 1988.

A política pública pode ser compreendida como um conjunto de decisões, planos e metas governamentais, seja a nível nacional, estadual ou municipal, voltados para a resolução de problemas de interesse público. Dentro do campo das políticas públicas os estudos sobre problema e agenda são destinados à compreensão de como o conjunto de assuntos despertam a atenção dos formuladores de políticas públicas e esses passam a ser prioridade na agenda governamental (SECCHI, 2014).

A Previdência Social enquanto uma política pública proporciona desenvolvimento socioeconômico, por meio dos seus benefícios pagos aos segurados e seus dependentes, principalmente através das aposentadorias e pensões que representam um dos principais pilares da estabilidade social do país. Já a Seguridade Social como um conceito organizador da proteção social brasileira foi uma das mais relevantes inovações do texto constitucional de 1988. A CF/88 ampliou a cobertura do sistema previdenciário e flexibilizou o acesso aos benefícios para os trabalhadores rurais, reconheceu a Assistência Social como política pública não contributiva, além disso universalizou o atendimento à saúde por meio da criação do Sistema Único de Saúde (SUS) (SAMPAIO, 2009).

No escopo dessa pesquisa pretende-se responder a seguinte questão: Como foi a formação da agenda pública que fez com que a Constituição Federal de 1988 abrangesse as políticas de Previdência Social no campo da Seguridade Social? Assim, o objetivo desse trabalho é compreender como a Previdência Social se torna um elemento da Seguridade no âmbito das Políticas Públicas na Constituição Federal de 1988 por meio da Teoria dos Múltiplos Fluxos do Kingdon (1984; 2003).

Esse artigo será composto pela presente introdução, o referencial teórico, no qual se propõe a expor o modelo de Múltiplos Fluxos de *Kingdon*: evolução, características e adaptações, em seguida os delineamentos metodológicos, para depois apresentar os resultados e discussões.

2. Referencial Teórico

2.1 Políticas Públicas: conceitos e definições

A análise de políticas públicas (*policy analysis*) adveio dos estudos de Laswell em 1930, o qual também foi o precursor da ideia de criar modelos de análise do processo político (*policy cycle*). Para a melhor compreensão das políticas públicas é mister conhecer os conceitos básicos sobre a sociedade, os interesses sociais, a cooperação e a competição entre os atores políticos. Em suma, a política pública engloba a política (*politics*), política pública (*public policy*), sociedade política (*polity*) e as instituições (SECCHI, 2014).

A literatura especializada em políticas públicas criou modelos analíticos que simplificam o aspecto do mundo real, auxiliam a comunicação, direcionam esforços para compreender a vida política. Pode-se, portanto, estudar a política pública de acordo com o seguinte processo sequencial: reconhecimento do problema, montagem

da agenda; tomada de decisão; formulação da política; implementação da política e avaliação da política (SECCHI, 2014)

A abordagem do ciclo como uma análise por fases do processo político, apesar das críticas ao modelo, por ser considerado de caráter funcionalista e racional¹, é ainda muito útil por possibilitar a percepção de que existem diferentes momentos no processo de construção de uma política, apontando para a necessidade de se reconhecer as especificidades de cada uma destas fases, por mais que haja o reconhecimento de que a política não se comporta de forma previsível. A compreensão do ciclo político apenas demonstra e reforça a ideia de um *tipo ideal* para planejamento e tomada de decisão. Por fim, as Políticas Públicas têm a finalidade última que é o bem-estar social de toda a coletividade.

2.2 O modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon: evolução, características e adaptações.

Nas décadas de 80 e 90 os estudos sobre *policy agenda-setting* foram intensificados com as pesquisas de Kingdon (2003) e Baumgartner e Jones (1993), que exploraram de forma empírica as teorias que eles desenvolveram sobre a formação das diferentes agendas.

Kingdon (2003) analisa a agenda-setting por meio do modelo de Múltiplos Fluxos. Ele considera que as políticas públicas podem ser entendidas de acordo com um processo que abarca quatro etapas: o estabelecimento da agenda, as alternativas para a formulação da política, a escolha dessa alternativa e a implementação dela.

O Modelo dos Fluxos Múltiplos foi elaborado por Kingdon (2003) com base no modelo Garbage Can (Cohen, March e Olsen, 1972). Esse estudo foi desenvolvido a princípio para analisar políticas públicas na área da saúde e transportes do governo norte americano. Posteriormente, o modelo de Kingdon se tornou referência nos estudos sobre formulação de políticas governamentais, sendo utilizado para explicar por que determinadas questões despertam o interesse entrando para a agenda de políticas governamentais e algumas outras soluções referentes aos problemas ganham relevância.

Kingdon (2003) considera esse processo um fluxo com três etapas, a primeira delas (*problem stream*) identifica os problemas e tenta diferenciá-las das questões. Os problemas, para ele, são construções sociais relevantes ao ponto de serem inseridos na agenda. As questões não necessariamente são problemas que devem ser inseridos na agenda, ou seja, um é mais complexo e relevante do que o outro.

Determinados problemas acabam conseguindo deter maior atenção dos políticos do que outros. Tal fato se explica pela forma com que os atores tomam conhecimento dessas situações e, também, pela maneira com que as autoridades reconhecem as questões públicas e passam a tratá-las com prioridade (KINGDON, 2003).

As diferentes maneiras com que as autoridades reconhecem os problemas são: a) indicadores, que podem tanto indicar determinada situação problemática quanto a sua magnitude; b) evento-foco, como um desastre ou uma crise, que chama a atenção para algumas situações mais do que para outras. Nesse caso, é preciso que tal evento esteja acompanhado de indicação mais precisa, para que não receba atenção

¹ De acordo com Secchi (2014) o ciclo de política pública é didático para organizar as ideias, direcionar as pesquisas, focar em um tema específico, mas esse reducionismo pode não representar de fato a dinâmica real da política. Por isso a abordagem da política através do ciclo precisa ser cautelosa.

passageira; e c) feedback de programas existentes, seja formal (como de avaliação) ou informal como as reclamações que chegam até os governos (KINDGON, 1984).

O segundo fluxo (*policy stream*) compreende o conjunto de possíveis soluções. Nesse processo há a seleção de ideias que são viáveis ao contexto da política pública, essa seleção nem sempre é consensual, mas eleva as ideias às propostas que terão mais robustez nas próximas etapas.

Esse fluxo conhecido como fluxo das alternativas, também chamado de “sopa de ideias”, é a etapa na qual após o reconhecimento do problema público, os diferentes atores visíveis e invisíveis vão propor medidas para enfrentar esse problema. Essas alternativas ou soluções ocorrem muitas vezes em um processo de combinação, ou exclusão, no qual várias possibilidades surgem, mas só algumas ganharão prioridade no plano político (RUA, 2009).

Essas propostas, via de regra, são propagadas por pesquisadores, consultores, assessores e burocratas que tenham reconhecimento na comunidade política. Os meios de seleção entre as alternativas possíveis no mundo político envolvem os estudos de viabilidade técnica; a possível congruência com os valores dos membros da comunidade de especialistas da área; aceitabilidade do público; receptividade dos políticos e outros (CAPELLA, 2007; RUA, 2009).

Portanto, as alternativas, depois de discutidas, passam por um processo de difusão para que sejam reconhecidas e aceitas tanto pela sociedade quanto pelo corpo político. De acordo com grande parte da literatura esse fluxo representa a dinâmica das políticas públicas.

A última etapa que retrata a dimensão política (*political stream*) possui suas próprias dimensões e regras, independente dos anteriores, o que é influenciado pelo humor nacional, fluxo político e as mudanças internas do governo. Quando esses últimos elementos se reúnem podem gerar uma oportunidade de mudança de agenda (CAPELLA, 2007).

Para Kingdon (2003), a janela de oportunidades (*policy window*) ocorre quando um problema é reconhecido, uma solução é apresentada e a política é propícia para abordá-lo por meio da sua entrada na agenda. Portanto, a mudança da agenda é possível quando há a reunião dos três fluxos, mas convém destacar que a abertura da agenda é provisória e transitória. Considera-se o momento em que a janela está aberta uma circunstância primordial, a qual é identificada pelos empreendedores da política (*policy entrepreneurs*).

Seguindo esse entendimento, alguns atores têm o papel relevante no processo de definição da agenda e na formulação de políticas públicas. Há ainda os atores visíveis, o Presidente (o principal deles), burocratas, parlamentares, ministros, partidos políticos, grupos de interesse e a mídia. Existem também os atores invisíveis como os servidores públicos, acadêmicos, pesquisadores e consultores. Em suma, os visíveis são mais influentes e os invisíveis têm atuação na agenda de decisão por meio da escolha das alternativas (CAPELLA, 2007).

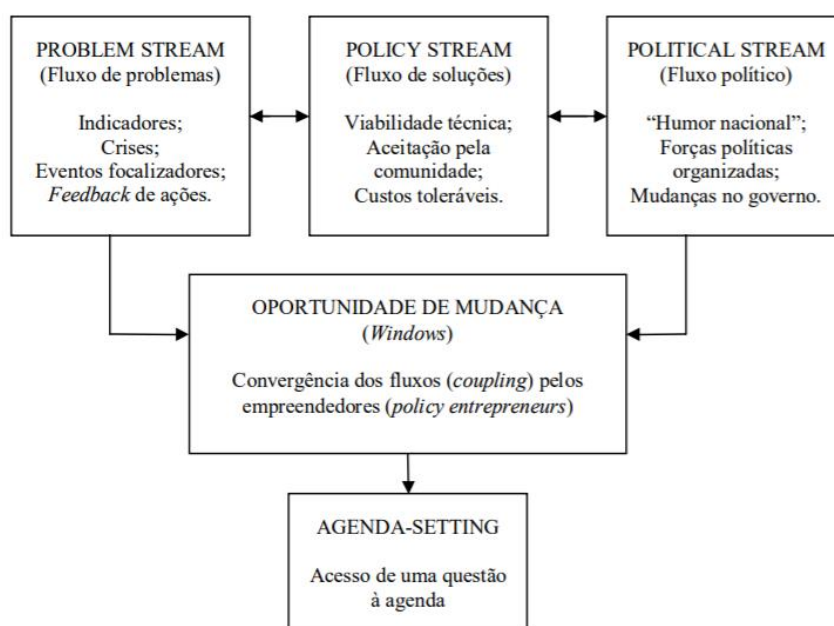


Figura 1: Modelo dos Múltiplos Fluxos
Fonte: Capella (2007, p.32).

Nesse sentido, a obra “*A River Runs Through It: A Multiple Streams Meta-Review*” de Jones et al. (2016) faz uma meta-análise dos estudos científicos no lapso temporal 2000 a 2013 que usaram o Modelo de Múltiplos Fluxos, a fim de elucidar a consistência e coerência com que os conceitos criados por Kingdon têm sido usados pelos pesquisadores do mundo todo.

Jones et al (2016) constataram que 65 países já usaram essa teoria, sendo a maioria das pesquisas contemporâneas oriundas dos Estados Unidos da América (EUA) e da União Europeia. Diversas pesquisas estão distribuídas em pesquisas de nível municipal, estadual, federal e internacional. A partir da análise de todas as obras, constatou-se que os autores predominantemente aplicaram a metodologia a qualitativa, sendo que alguns conceitos, por necessidade acadêmica foram adaptados ao longo do tempo, para captar as diferentes nuances das pesquisas. Portanto, os conceitos oriundos do modelo foram sendo aperfeiçoados de acordo com a realidade das pesquisas.

Quatro grandes divisões foram encontradas no bojo dessas pesquisas para compreender as adaptações do modelo ao caso concreto. Primeiro, aquelas que são fiéis aos conceitos de Kingdon (1984; 2003) e agregam outros autores da área; pesquisas que usam os fluxos como conceitos abstratos e não operacionalizam a pesquisa de forma procedimental; estudos de caso qualitativos que são regidos por essa teoria e, por fim, adaptações à teoria que ocorrem com o passar do tempo e lançam novos conceitos ainda inacabados.

A escolha pelo modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon ocorreu em virtude da compreensão de que esse modelo possui um arcabouço teórico e metodológico capaz de elucidar como ocorreu a formação da Previdência Social no contexto da Seguridade Social de 1988, fazendo breves adaptações ao modelo para trazê-lo o mais próximo da realidade das políticas públicas brasileiras.

Criou-se a de análise Ambiente Internacional aliada à categoria do Fluxo das Soluções, a partir da ideia de que o modelo de Múltiplos Fluxos pode ser adaptado à realidade da política brasileira. Além do mais, o ambiente internacional tem se

mostrado um ponto de estudo relevante nas pesquisas do Projeto de Agendas Comparativas.

Salienta-se a quase completa ausência de estudos que façam a integração das políticas internacionais ou o ambiente internacional na análise da política nacional. Excepcionalmente existem dois estudos que fazem a junção desses temas, Oliveira (2008) e Pelarez et al. (2017), respectivamente, o primeiro aborda a influência da política ambiental internacional e o segundo a política de ciência e tecnologia.

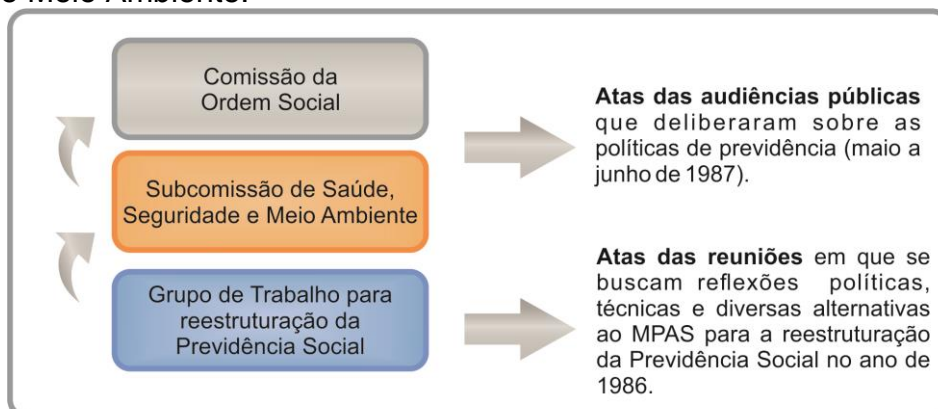
Seguindo a ideia de que o ambiente internacional é fundamental na *policy analysis*, Faria (2018, p.11) assevera que estudos sobre a internacionalização das políticas públicas ainda é um campo a ser desbravado no Brasil, especialmente no contexto da globalização: “[...] a abertura da caixa preta da internacionalização das políticas públicas talvez possa contribuir para uma compreensão menos técnica e mais política das peças e engrenagens da gestão pública.”

Portanto, o desafio teórico proposto por esse trabalho é a interpretação da *policy agenda-setting* sob a lente teórica do modelo de Múltiplos Fluxos adaptado à realidade da política nacional brasileira, sobretudo a influência internacional na formação da agenda da década de 1980. Ao final, espera-se trazer uma contribuição teórica e empírica sobre a formação da Seguridade Social no Brasil.

3. Procedimentos Metodológicos

Trata-se de uma pesquisa teórica e empírica, de abordagem qualitativa, predominantemente documental e bibliográfica. A coleta dos dados primários foi realizada no site institucional do Congresso Nacional e a pesquisa bibliográfica foi realizada por meio da revisão sistemática da literatura.

Os dados documentais primários são oriundos das atas das reuniões do Grupo de Trabalho para a Reestruturação da Previdência Social (GRPS). Em uma segunda etapa foram analisadas as atas das audiências públicas que deliberaram sobre Previdência Social na Subcomissão da Saúde, Seguridade e Meio Ambiente da Assembleia Nacional Constituinte de 1987, todos os dados primários têm domínio público e podem ser consultados no site institucional do Congresso Nacional². Foram analisadas as atas das 1º, 2º, 5º, 6º, 8º, 9º, 11º reuniões que deliberaram sobre o futuro das políticas de previdência social no GRPS; 6º audiência pública da Comissão da Ordem Social; 6º, 8º, 10º, 11º, 13º e 16 reuniões da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente.



Esquema dos dados primários

² https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp

Figura 2: Esquema dos dados primários.

Fonte: Elaboração própria.

Para análise documental dos dados primários foi utilizada a técnica de análise de conteúdo categorial. Na definição das categorias analíticas utilizou-se o modelo de categorização de grade fechada, tendo em vista que as categorias são selecionadas no início da análise (LAVILLE e DIONE, 1999).

Categorias	Subcategorias
FLUXO DOS PROBLEMAS	Crises, indicadores, eventos localizadores e feedback de ações.
FLUXO DAS SOLUÇÕES	Viabilidade Técnica, viabilidade econômica, aceitação da comunidade científica, dinâmica das políticas públicas.
AMBIENTE INTERNACIONAL	Influência das Políticas Públicas Internacionais ou Agenda de outros países.
FLUXO DA POLÍTICA	Humor nacional, forças políticas organizadas e mudança de governo.
JANELA DE OPORTUNIDADES	Empreendedores da política que ocasionam a convergência dos fluxos.

Tabela 1: Síntese das Categorias e Subcategorias de Análise

Fonte: Elaboração Própria.

Nesse ínterim, as categorias e subcategorias de análise foram, a princípio, extraídas na íntegra do modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (1984; 2003). Não obstante, pela necessidade de adapta-lo à realidade da dinâmica da política pública brasileira, criou-se a categoria de análise “ambiente internacional”, que não é oriundo do modelo originário de Kingdon (1984).

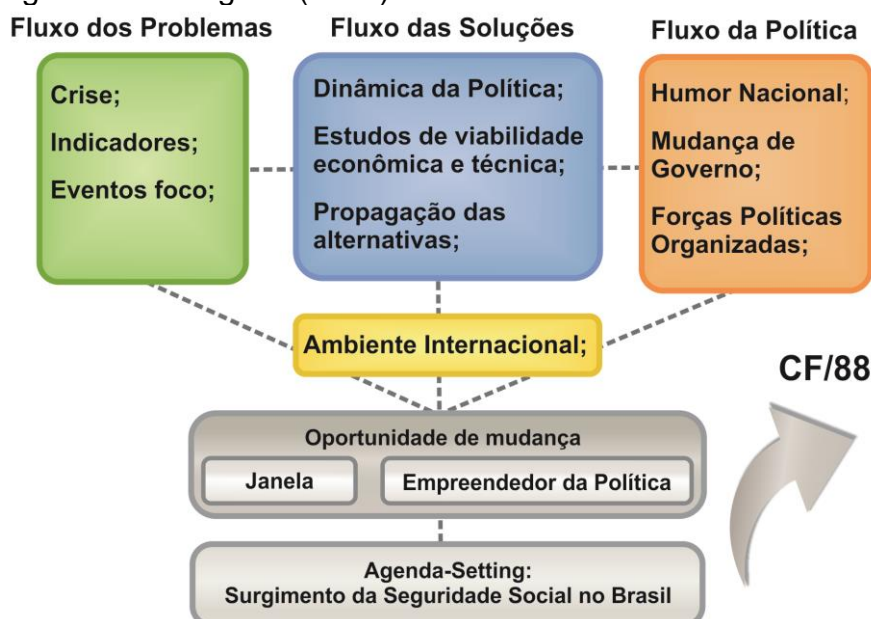


Figura 3: Esquema analítico dos Múltiplos Fluxos de Kingdon

Fonte: Elaboração Própria.

4. Discussão e Resultados

4.1 O fluxo dos problemas

A análise do fluxo dos problemas contemplando as categorias (crises, indicadores, eventos localizadores e feedback de ações) requer a compreensão de que a Previdência Social foi reconhecida como um problema público pelo governo em virtude da evolução histórica da gestão de sua política e pela influência da crise internacional do Petróleo da década de 1970, no contexto da ditadura militar, que impactou o financiamento das políticas sociais, em especial as políticas de Previdência Social.

A intervenção militar de 1964 trouxe mudanças significativas para a realidade brasileira, durante mais de vinte anos um novo sistema político concentrado nas mãos das forças armadas tomou o controle da Presidência da República. Os militares se mantiveram no poder com a manutenção de modelo de desenvolvimento pautado na obtenção de empréstimos internacionais a fim de financiar as políticas internas. Contudo, a crise do Petróleo instaurada no EUA culminou em políticas de valorização do dólar que refletiu nas políticas de importação e exportação durante toda a década de 80. Na realidade brasileira, o desequilíbrio das contas externas e a inflação passaram a ser uma crise crônica da economia nacional (BRESSER-PEREIRA, 2009).

Assim, a crise econômica vivida na década de 1980 no Brasil como resquício da crise internacional da década de 1970 impactou diretamente o financiamento das políticas sociais, o que culminou em consequências negativas nas contas previdenciárias. As finanças da Previdência Social tornaram-se um grande problema público e, em 1980, o então Presidente João Figueiredo decretou a sua “falência” com a criação de um pacote previdenciário³ para sanar os déficits. Destacavam-se medidas como início da contribuição pelos aposentados e pensionistas, aumento do percentual de contribuição dos servidores públicos e aumento da contribuição sobre as folhas de salário (BRASIL–GRPS, 1986).

Sob outro aspecto, sabe-se que desde a sua origem, o sistema previdenciário brasileiro teve sucessivas mudanças na sua gestão. Ele iniciou-se com a fase de vinculação pela empresa de 1923 a 1930, com as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), vinculação pela categoria profissional de 1930 a 1960 com os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), unificação institucional em 1966 com a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) e a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) (OLIVEIRA, BELTRÃO e FERREIRA, 1997).

A análise empírica evidenciou que a Previdência viveu crises cíclicas de gestão e financiamento, composta por fraudes, erros e má administração. Esses problemas eram superados eventualmente pelo crescimento econômico quando a massa salarial e o número de empregados tinham um elevado aumento, mascarando as contas públicas. Entretanto, durante a fase boa não eram adotadas medidas suficientes de racionalização e ordenação do sistema, o qual se mantinha refém de reviravoltas financeiras (BRASIL, 1987).

Assim, o fluxo dos problemas correlaciona indicadores econômicos do déficit previdenciário, crise financeira da economia brasileira de maneira ampla e a própria crise da previdência, além de eventos-foco como o reconhecimento da falência da

³ O Decreto-Lei nº 1.910, de 29 de dezembro de 1981, dispôs sobre contribuições para o custeio da Previdência Social.

Previdência Social para então ocorrer a mobilização no âmbito político de possíveis alternativas para reformulação dessa política.

4.2 O fluxo das soluções

A partir do reconhecimento do problema público, surgiram distintas alternativas pautados nos estudos de viabilidade técnica e econômica realizados no GRPS, como: o estabelecimento de novas diretrizes para o financiamento da previdência; a reestruturação da previdência dos trabalhadores rurais; a necessidade de formação de um corpo burocrático/administrativo focado na gestão dos diferentes órgãos administrativos; criação de mecanismos de participação da sociedade civil na formulação e no acompanhamento das políticas; além da proposta de criação do Ministério da Seguridade Social (BRASIL-GRPS, 1986).

As distintas alternativas foram propagadas em diferentes arenas: no Grupo de Reestruturação da Previdência Social de 1986, no Conselho Superior da Previdência Social, na Comissão da Ordem Social e Subcomissão da Saúde, Meio Ambiente e Seguridade inseridos na Assembleia Nacional Constituinte de 1987.

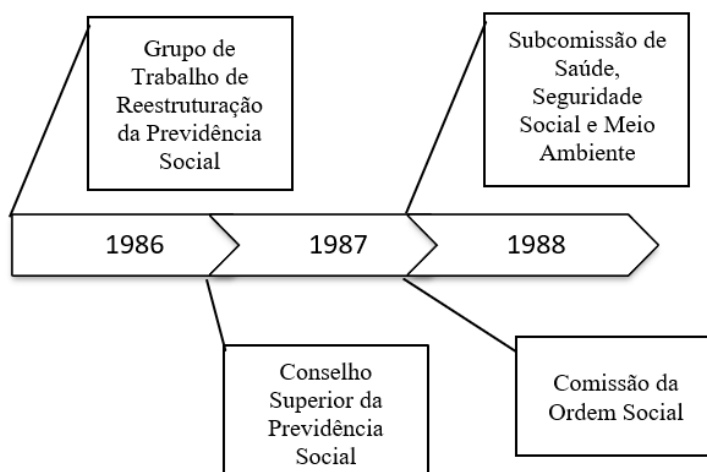


Figura 4: Relação entre os dados analisados e a dinâmica das políticas públicas de Previdência Social

Fonte: Elaboração Própria.

Nos debates presentes nesses ambientes institucionais foram apresentados distintos estudos técnicos e econômicos visando, sobretudo, sanar a princípio o problema público do déficit previdenciário, por meio das propostas dos novos planos de benefícios e custeio da Previdência Social. Não havia nessas arenas um consenso sobre a criação da Seguridade Social, percebe-se que os representantes do Governo eram aqueles que estimularam a criação dessa política integrada. Entretanto, com o passar do tempo, diante do amadurecimento dos estudos e das deliberações do GRPS, a criação da Seguridade Social tornou-se unanimidade entre os membros e no âmbito nas audiências públicas. Já que se tratava de uma deliberação política: a Seguridade passou a ser defendida por diferentes atores sociais (constituintes e convidados).

Somam-se a esses fatores a influência do ambiente internacional de proliferação dos ideais do *Welfare-State* (Estado de bem-estar-social⁴) a partir da criação de políticas da Seguridade Social, foram fortalecidos com a Carta dos Direitos Humanos de 1948 e pela Convenção 102 da Organização Internacional do Trabalho. Desse modo, os ideais chegaram no Brasil no mesmo período de redemocratização e reconstrução das bases das políticas sociais, o que causou um forte clamor nas arenas institucionais acima descritas (GRPS e Assembleia Nacional Constituinte de 1987).

4.3 O fluxo da política

A partir da compreensão dos fluxos dos problemas e alternativas, importa saber que o fluxo da política possui uma dinâmica própria. O humor nacional, a mudança de governo e as forças políticas organizadas permitem entender qual foi a dinâmica ocorrida no contexto da formação das bases da Política de Previdência, em especial, o comportamento político antes e durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987.

O humor nacional vivido no período de redemocratização e as mobilizações sociais, principalmente as “Diretas Já”, são elementos que indicam o esgotamento da autocracia na sociedade brasileira e a esperança nos ideais democráticos que poderiam mudar os rumos do Brasil (SAMPAIO, 2009). No caso da criação das Políticas de Seguridade Social, elas encontraram um ambiente internacional favorável (influência da OIT) e nacional também. Mesmo que a proposta da integração das três políticas (saúde, assistência e previdência) tenha sido encabeçada pelos representantes do governo, ela ganhou força com os demais atores sociais que estavam dispostos a criar as novas bases de construção dessa política.

A mudança de governo com a primeira eleição indireta para Presidente da República depois do período militar foi um momento de grande tensão e contradição, pois a vitória de Tancredo Neves, mas a posse de Sarney, trouxeram mais instabilidade política. Nesse escopo, as forças políticas organizadas podem ser visualizadas em arenas distintas. No Grupo de Reestruturação da Previdência Social (GRPS) havia um corpo burocrático e técnico reunido para traçar novos planos para a Previdência Social. O GRPS foi uma arena democrática, pois observou-se a ampla participação de diferentes representantes da sociedade civil. Ao longo das discussões foram apresentados muitos estudos técnicos e novas propostas para a reestruturação da Previdência Social. A sua relevância fica evidente ao perceber que o relatório final foi direcionado ao debate na Assembleia Nacional Constituinte de 1987 (ANC) e alguns participantes foram convidados para expor nas Audiências Públicas das Subcomissões e Comissão da Ordem Social (BRASIL – GRPS, 1986; BRASIL, 1987).

A ANC foi uma etapa muito rica na vida política brasileira; ela foi organizada em Audiências Públicas que despertam a atenção, tanto pela diversidade de participantes quanto pelas inúmeras propostas que surgiram ao longo dos debates. De acordo com a gênese da CF/88, exposta por Oliveira (1993), as Comissões eram plenários compostos pelos partidos políticos, na proporção das suas forças e alianças políticas. As comissões deveriam seguir as regras do regimento geral e dos atos criados pela

⁴ O Estado de bem-estar-social é considerado um esforço de reconstrução econômica, moral e política, tendo em vista que não tinha apenas a finalidade a pura lógica do mercado, mas a predominância da valorização dos direitos sociais, ao mesmo tempo em que foi um projeto político de muitos países europeus (KERSTENETSKY, 2012).

Câmara, que poderiam dispor de algumas de suas atribuições. Ao final, as comissões deveriam apresentar os seus relatórios para deliberação coletiva e votação do texto constitucional (SCHWARTZ e STARLING, 2015).

As subcomissões, por sua vez, eram desdobramento das comissões, elas poderiam aprofundar o estudo e o debate em algum assunto reconhecido como relevante pelos constituintes. De forma específica, a Comissão da Ordem Social contou com três subcomissões: Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos; Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente; Subcomissão dos Negros, População Indígena, Pessoas Deficientes e Minorias. Cada subcomissão organizou a sua pauta de audiências e formou o seu corpo de participantes convidados (BACKER, AZEVEDO e ARAÚJO, 2009).

A análise das audiências da Subcomissão permite concluir que as discussões sobre a Previdência e a Seguridade Social foram momentos de pouca deliberação e muita exposição. Percebe-se que pelo número reduzido de apenas seis encontros, sendo só um destinado exclusivamente à Seguridade e apenas um à Previdência Social, poucas deliberações ocorreram. Tal fato reforça a hipótese de que a criação da Seguridade Social foi de fato uma mobilização do Governo (MPAS), que com o passar das reuniões do GRPS convenceu os membros de que seria a melhor saída. Quando da deliberação na Assembleia, a ideia já estava formada, só restava compartilhar com os demais constituintes qual seria o plano do governo para a sua implantação.

4.4 A janela de oportunidades e o empreendedor da política

De acordo com o modelo teórico, a janela de oportunidades originada do Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003) possui diferentes interpretações. Wu et al. (2014) fazem analogia às janelas de oportunidades problematizando as circunstâncias em que elas ocorrem. Segundo esses autores existem quatro tipos de janelas: rotineiras, discricionárias, aleatórias e induzidas. A rotineira ocorre como os ciclos de orçamento, eles já são esperados; a discricionária varia de acordo com o comportamento dos políticos; as aleatórias não são esperadas e de fato surpreendem os gestores; já as induzidas são propositalmente criadas para esse fim.

A Assembleia Nacional Constituinte de 1987, sob essa perspectiva, pode ser analisada de acordo com o conceito de janela induzida, visto que foram reunidas circunstâncias históricas, sociais e políticas que induziram esse momento, qual seja, a oportunidade de construir as novas bases constitucionais para o Brasil. Por meio dela, foi possível realizar a reestruturação de todo o modelo político, jurídico e institucional brasileiro. A ANC foi o momento oportuno para que diferentes partidos e políticos de distintas ideologias pudessem construir um novo panorama constitucional no campo político.

Nesse íterim, reconhecer a Assembleia Nacional Constituinte de 1987 como uma janela de oportunidades para a criação da Política da Seguridade Social e que a Constituição de 1988 criou uma Supra-Agenda que ainda está sendo implementada aos poucos no Brasil, abre um novo olhar teórico para as próximas pesquisas dessa área.

Os principais atores sociais envolvidos com a previdência e a seguridade foram: representantes do corpo técnico burocrático do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) representados pela Márcia Mazolli, Maria Emília Azevedo, Obed Dornellas e na alta cúpula o gestor, Reinhold Stephanes. O ex-Ministro Raphael de Almeida Magalhães e o constituinte Eduardo Jorge foram os atores políticos

principais. Aquele que mais se destacou como o empreendedor da política foi o Ex-Ministro Raphael de Almeida Magalhães. Ele foi o responsável por direcionar as políticas do MPAS a fim de criar o ambiente propício para a criação da Seguridade. Nas arenas políticas em que participou foi o maior defensor da integralização das políticas da Saúde, Assistência e Previdência.

4.5 A convergência dos fluxos

A convergência dos fluxos permite a compreensão da formação da agenda de políticas públicas na década de 1980, em especial como a Previdência Social se torna um elemento da Seguridade no âmbito das Políticas Públicas na CF/88. Os elementos perpassam fatores políticos, sociais e econômicos de níveis nacionais e internacionais. Esses elementos reunidos no contexto histórico de redemocratização possibilitaram a construção de um desenho constitucional universal, democrático e igualitário que existe há 30 anos para servir à população brasileira.

Portanto, a união desses fluxos por meio da janela de oportunidades foi possível graças ao empreendedor da política, o Ministro do MPAS, Raphael Magalhães, que desde a criação do GRPS em 1986 foi o grande articulador dessa política nas diferentes arenas políticas.

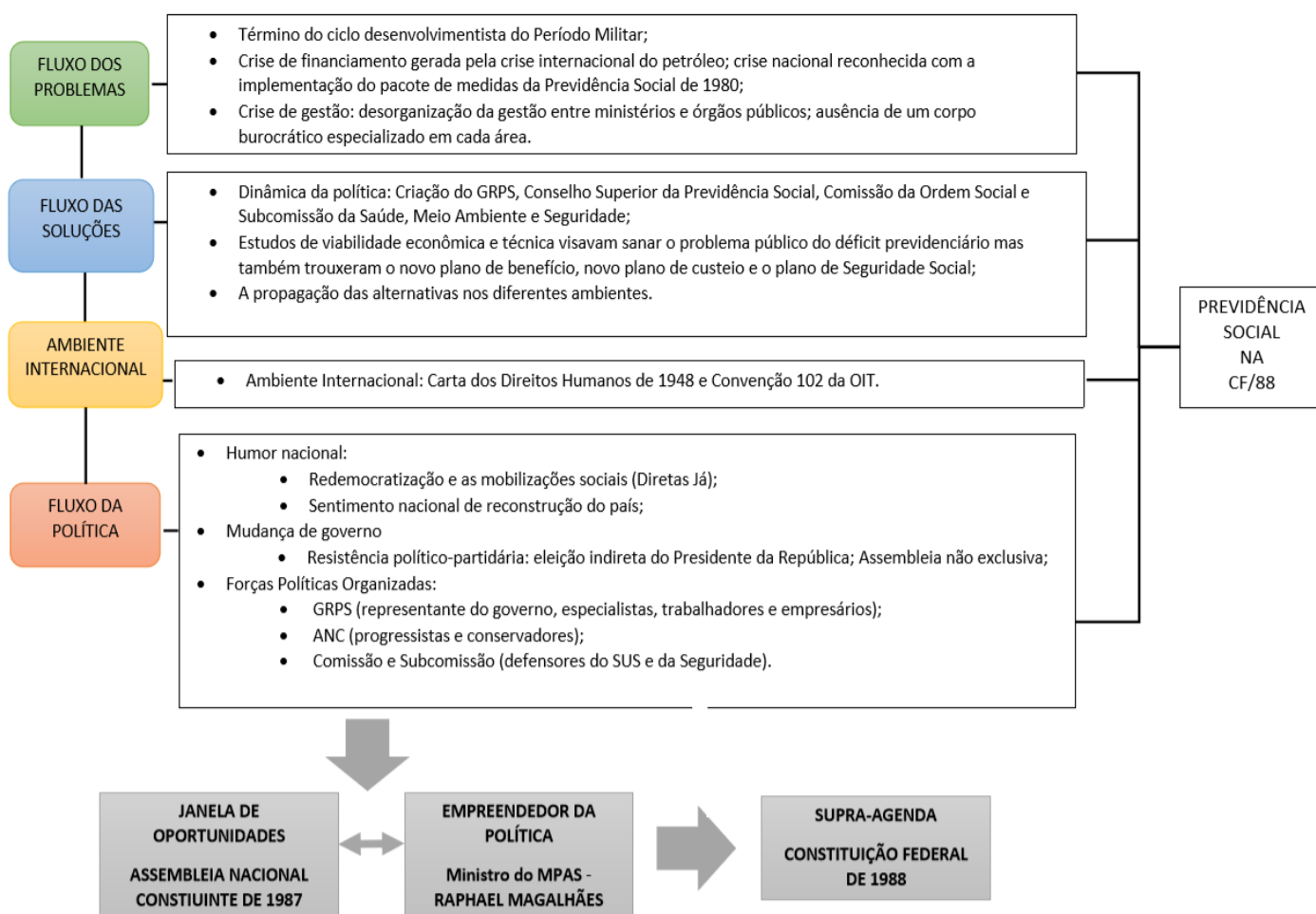


Figura 5: Modelo Teórico Aplicado
Fonte: Elaboração Própria.

5. Considerações finais

Diante do objetivo geral desse trabalho, essa pesquisa foi construída sob as bases teóricas da *policy agenda-setting* com as devidas adaptações à realidade da dinâmica da Política Pública brasileira. Por meio da discussão teórica foi possível visualizar que o campo de análise de Políticas Públicas no Brasil está em franca expansão, especialmente a compreensão da formação das agendas públicas, além da carência de estudos que abordam a relação entre a CF/88 e o ciclo político.

A análise dos Fluxos (Problemas, Soluções, Política) criados por Kingdon (1984; 2003) com a inserção da influência internacional indicou que a Previdência Social enquanto um problema público da década de 1970 e 1980 estava atrelada a fatores econômicos e de gestão. Porém, quando esse problema tocou a agenda pública distintas alternativas foram formuladas, inclusive a ideia de expansão da cobertura social por meio da criação da Seguridade Social.

No campo político, essa rede de proteção chamada Seguridade ganhou forças no momento oportuno da janela de oportunidades (Assembleia Nacional Constituinte) pelos empreendedores da política, esses atores sociais (políticos e o corpo burocrático estatal) foram influenciados pela dinâmica internacional (*Welfare-State* e OIT) e pelos ideais da social-democracia que chegaram ao Brasil no período da redemocratização.

Por fim, espera-se que esse trabalho tenha contribuído para área da administração pública e da ciência política, tanto pela análise teórica sobre as possibilidades de adaptação do modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon à realidade brasileira; quanto pela análise empírica da formação da Previdência Social enquanto uma Política Pública no campo da Seguridade Social na década de 1980 na CF/88.

6. Referências Bibliográficas

BACKER, A. L.; AZEVEDO, J. C.; ARAÚJO, J. C (Org). **Audiências Públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna.** Câmara dos Deputados. Brasília, DF: 2009.

BAUMGARTNER, F.; JONES, B. **Agendas and instability in American Politics.** Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988.** Disponível de: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 09 jul 2018.

BRASIL–GRPS. Ministério Público de Assistência Social. MPAS. **Rumos da Nova Previdência.** Brasília, DF: 1986. (Anais do grupo de trabalho para reestruturação da previdência social GRPS).

BRASIL. Congresso. Senado. **Atas da Assembleia Nacional Constituinte.** Brasília, DF: 1987.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Construindo o Estado Republicano: Democracia e reforma da gestão pública.** Rio de Janeiro: FGV, 2009.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

COBB, R. W.; ELDER, C. D. **Participation in American politics: the dynamics of agenda-building**. Baltimore. Johns Hopkins University Press, 1972.

COHEN, M.; MARCH, J.; OLSEN, J. A Garbage Can Model of Organizational Choice, **Administrative Science Quarterly**, v.17. p.1-25, 1972.

COLNAGO, C. O. S. A trajetória constitucional da redemocratização brasileira: evoluções e involuções de uma experiência democrática recente. **Revista Eletrônica Derecho y Cambio Social**, local, 2013. Disponível em: <http://www.derechoycambiosocial.com/revista033/Trajectoria_constitucional_da_redemocratizacao.pdf>. Acesso em: 13 mai. 2018.

COHEN, M.; MARCH, J.; OLSEN, J. A Garbage Can Model of Organizational Choice, **Administrative Science Quarterly**, v.17. p.1-25, 1972.

FARIA, C. A. P de. **Políticas públicas e relações internacionais**. Brasília, DF: Enap, 2018.

JONES, et al. A River Runs Throught it: a Multiple Streams Meta Review. **The Policy Studies Journal**, v. 44, n.1, p. 13-36, 2016.

KERSTENETSKY, C. L. **O estado do bem-estar social na idade da razão 2012: A reinvenção do estado social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Boston, MA: Little Brown & Company, 1984.

KINGDON, J.W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 3. ed. New York: Harper Collins, 2003.

LANZARA, A. P. Estado, trabalho e seguridade social no Brasil: legados, transformações e desafios. **Revista do Serviço Público**, v. 67, n.1, p. 31-54, 2016.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber: manual da metodologia de pesquisa em ciências humanas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LIMA, J. A. O.; PASSOS, E.; NICOLA, J. R. (Org). **A gênese do texto da Constituição de 1988**. Senado Federal. Brasília, DF: 2013.

OLIVEIRA, M. M. **Fontes de informações sobre a Assembleia Nacional Constituinte de 1987: quais são, onde buscá-las e como usá-las**. Brasília, DF: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1993.

OLIVEIRA, W. J. F. Agendas internacionais, mecanismos institucionais e referenciais ideológicos nas políticas públicas de gestão ambiental. **Revista de Política Pública São Luís**, v. 12, n. 1, p. 107-116, jan-jun. 2008.

PELAEZ, V. et al. A volatilidade da agenda de políticas de C&T no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 5, p. 788-809, set-out. 2017.

RUA, M. D. G. **Políticas Públicas**. Florianópolis: UFSC, Departamento de Ciências da Administração, 2009. 130p.

SAMPAIO, P. A. Para além da ambiguidade: uma reflexão histórica sobre a cf/88. In: CARDOSO JUNIOR, J. C (Org.). **A constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social**. Brasília, DF: Ipea, 2009.

SCHWARTZ, L. M.; STARLING, H. M. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análises, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

WU, X. et al. **Guia de Políticas Públicas: gerenciando processos**. Tradução Ricardo Avelar de Souza Brasília: ENAP, 2014.