

RAQUEL ANDRADE E SILVA

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

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

VIÇOSA
MINAS GERAIS - BRASIL
2018

**Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca Central da Universidade
Federal de Viçosa - Câmpus Viçosa**

T

S586f
2018

Silva, Raquel Andrade e, 1991-
A formação da previdência no contexto da seguridade social
brasileira : uma análise da *policy agenda-setting* / Raquel
Andrade e Silva. – Viçosa, MG, 2018.
xi, 94 f. : il. (algumas color.) ; 29 cm.

Inclui apêndices.

Orientador: Bruno Tavares.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f. 84-90.

1. Previdência social - Brasil. 2. Política pública - Brasil.
3. Seguridade social - Brasil. 4. Planejamento político.
I. Universidade Federal de Viçosa. Departamento de
Administração e Contabilidade. Programa de Pós-Graduação em
Administração. II. Título.

CDD 22. ed. 368.400981

RAQUEL ANDRADE E SILVA

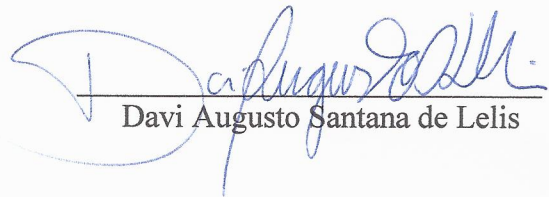
A FORMAÇÃO DA PREVIDÊNCIA NO CONTEXTO DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DA *POLICY AGENDA-SETTING*

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

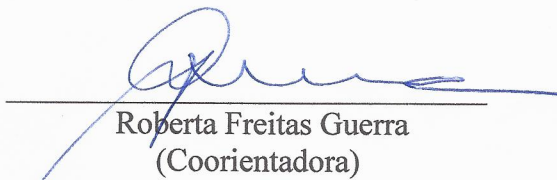
APROVADA: 19 de dezembro de 2018.




Suely de Fátima Ramos Silveira



Davi Augusto Santana de Lelis



Roberta Freitas Guerra
(Coorientadora)



Bruno Tavares
(Orientador)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por ter guiado o meu caminho até aqui sendo sempre a minha fortaleza.

Aos meus pais Cesar e Isabel, por não medirem esforços para me ajudar na obtenção desse título. Aos meus irmãos Laura e Cesar, meus cunhados Igor e Priscila pela compreensão diante da minha ausência com a família em virtude da dedicação à Dissertação. Ao André e Isadora por serem a alegria da minha vida. Ao Paulo Cesar, por ter trazido um novo sentido para a minha vida pessoal e acadêmica. Todo amor e estrutura familiar me proporcionaram essa conquista.

Agradeço profundamente ao meu orientador Bruno Tavares, por acreditar nas minhas ideias e guiar os meus passos na condução da pesquisa. Ao Professor Thiago Costa, meu coorientador, que sempre me incentivou e despertou o meu interesse pela área da Previdência Social e à Professora Roberta Guerra, minha coorientadora, que me conduziu no estágio de ensino e com sábios conselhos está sempre ao meu lado.

Agradeço ainda ao professor Davi Lelis e à professora Suely Ramos pela contribuição científica na avaliação dessa Dissertação. Serei grata aos servidores do Departamento de Administração e Contabilidade e do Departamento do Direito pela acolhida e pelo trabalho exemplar.

Ao GPPREV, que é um grupo alegre, solidário e acolhe os alunos que se dedicam à pesquisa, em especial à Maria Eduarda, minha fiel companheira de pesquisa, que esteve ao meu lado fazendo um papel exemplar na Iniciação Científica.

Aos meus colegas de mestrado por fazerem a rotina da UFV muito mais divertida e às Florzinhas por estarem ao meu lado desde sempre.

Agradeço à CAPES pelo financiamento ao longo dessa trajetória acadêmica e principalmente à Universidade Federal de Viçosa por me proporcionar uma estrutura exemplar de ensino, pesquisa e extensão, além da sua beleza inspiradora.

“A persistência da Constituição é a sobrevivência da democracia.”

Ulysses Guimarães

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS	vi
LISTA DE QUADROS E TABELAS	vii
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....	viii
RESUMO	x
ABSTRACT	xi
1. INTRODUÇÃO	1
1.1 Objetivo Geral.....	3
1.2 Objetivos Específicos.....	4
2. REFERENCIAL TEÓRICO	5
2.1. As Políticas Públicas: conceitos, definições e análises.	5
2.2. A formação da Agenda de Políticas Públicas: <i>Policy Agenda-Setting</i>	8
2.3. Os modelos de Análise de Agenda: O modelo de Múltiplos Fluxos de <i>Kingdon</i>	10
a) Análise Crítica ao modelo.....	13
b) Uso do modelo, adaptações no mundo e no Brasil.....	15
2.4 A trajetória da Política Pública de Previdência Social no Brasil.....	17
3. METODOLOGIA	21
3.1. Caracterização da Pesquisa.....	21
3.2. Coleta e Análise dos dados.....	21
3.3. Descrição do <i>Corpus</i>	23
3.4 Categorias, Subcategorias e Modelo Analítico.....	26
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO	29
4.1. O fluxo dos Problemas	29
4.1.1. Indicadores, evento-foco e as diferentes crises	29
a) O contexto do período militar e o financiamento das políticas sociais	29
b) As políticas de Previdência Social no período militar: as crises de financiamento e gestão previdenciária.....	32
4.2. O fluxo das Soluções	39
4.2.1. A dinâmica das Políticas Públicas	39
4.2.2. Estudos de viabilidade técnica e econômica	41
4.2.3. A propagação das distintas alternativas	44
4.2.4 O ambiente das Políticas Internacionais de Seguridade Social: uma análise para além do modelo do <i>Kingdon</i>	47

4.3 O fluxo da Política.....	53
4.3.1 O humor nacional no processo de redemocratização e a mudança de governo com a primeira eleição indireta para Presidente da República após o regime militar.....	53
4.3.2 As forças políticas organizadas.....	56
a) O Grupo de Reestruturação da Previdência Social (GRPS).....	57
b) A Assembleia Nacional Constituinte de 1987.....	60
c) A Comissão da Ordem Social e Subcomissão da Saúde, Seguridade e Meio Ambiente.....	63
4.4 A Oportunidade de mudança.....	70
4.4.1 Identificação dos empreendedores da política.....	70
4.4.2 A Janela de Oportunidades: A Assembleia Nacional Constituinte de 1987.....	72
5. As possibilidades de compreensão da Constituição Federal de 1988 sob a ótica das Políticas Públicas – a Supra-Agenda Nacional.....	75
6. A convergência dos fluxos.....	78
7.CONCLUSÕES.....	82
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	84
APÊNDICE	91

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Etapas do ciclo de Políticas Públicas.....	6
Figura 2: Modelo de Múltiplos Fluxos.....	11
Figura 3: Esquema dos dados primários.....	23
Figura 4: Esquema analítico dos Múltiplos Fluxos.....	28
Figura 5: Esquema analítico da Gestão da Previdência Social I.....	34
Figura 6: Esquema analítico da Gestão da Previdência Social II.....	35
Figura 7: Fluxo dos Problemas.....	38
Figura 8: Relação entre os dados analisados e a dinâmica das políticas públicas de Previdência Social.....	40
Figura 9: Fluxo das Soluções e o Ambiente Internacional.....	52
Figura 10: Fluxo da Política.....	67
Figura 11: Modelo Teórico Aplicado.....	81

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1: Síntese da trajetória da Previdência Social.....	20
Quadro 2: Síntese das Reuniões do GRPS.....	25
Quadro 3: Síntese das Audiências Públicas.....	26
Quadro 4: Síntese das Categorias e Subcategorias de Análise	27
Quadro 5: Esquema Analítico da Previdência Social no Brasil.....	33
Quadro 6: Panorama de Funcionamento da Assembleia Nacional Constituinte	61
Quadro 7: Audiências Públicas destinadas a deliberar sobre Previdência Social e Seguridade Social.....	65
Tabela 1: Atores do Grupo de Reestruturação da Previdência Social	59
Tabela 2: Constituintes da Comissão da Ordem Social.....	68
Tabela 3: Constituintes da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente	69

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABI – Associação brasileira de imprensa

AI – Ato Institucional

ANC – Assembleia Nacional Constituinte

ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal

CAP – Caixa de Aposentadorias e Pensões

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

CNPS – Conselho Nacional da Previdência Social

CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais

CUT – Central Única dos Trabalhadores

DATAPREV – Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social

EUA – Estados Unidos da América

FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz

FUNRURAL – Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural

FUNABEM – Fundação Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente,

GRPS – Grupo de Reestruturação da Previdência Social

IAP – Instituto de Aposentadorias e Pensões

IAPAS – Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IUPERJ – Instituto Universitário de Pesquisas do Estado do Rio de Janeiro

LBA – Legião Brasileira de Assistência Social

LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social

MTPS – Ministério do Trabalho e Previdência Social

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OIT – Organização Internacional do Trabalho

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PDS – Partido Democrático Social

PFL – Partido da Frente Liberal

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PSB – Partido Social Brasileiro

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

SEPLAN – Secretaria do Planejamento e Orçamento

SINPAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

UDN – União Democrática Nacional

UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas

USP – Universidade de São Paulo

RESUMO

SILVA, Raquel Andrade, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, dezembro de 2018. **A formação da Previdência no contexto da Seguridade Social: uma análise da *Policy-Agenda Setting***. Orientador: Bruno Tavares. Coorientadores: Thiago de Melo Teixeira da Costa e Roberta Freitas Guerra.

Esta dissertação está inserida no contexto da atual agenda de reformas que envolve a Previdência Social no Brasil. O objetivo geral desse estudo 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). O referencial teórico propõe-se expor que os modelos de análise de políticas públicas são, muitas vezes, oriundos de reflexões elaboradas nos países centrais. Desejando avançar neste debate, argumentou-se a favor da utilização e adaptação destes modelos, tendo em vista as diferentes configurações do sistema político e dos modelos jurídicos adotados. Em termos metodológicos, a pesquisa foi predominantemente documental e bibliográfica, de abordagem qualitativa. Utilizou-se a técnica de análise de conteúdo categorial de grade fechada. O fluxo dos problemas demonstrou que a formação da Seguridade Social contemplando as políticas de Saúde, Previdência e Assistência na CF/88 passou por um momento anterior (década de 1980) de reconhecimento do problema público do financiamento das políticas sociais. A partir do reconhecimento do problema público, surgiram distintas alternativas que foram propagadas em diferentes arenas institucionais: o Grupo de Reestruturação da Previdência Social de 1986, a Comissão da Ordem Social e Subcomissão da Saúde, Meio Ambiente e Seguridade inseridos na Assembleia Nacional Constituinte de 1987 (ANC). Ressalta-se que o ambiente internacional de proliferação dos ideais do *Welfare-State* por meio da Carta dos Direitos Humanos de 1948 e pela Convenção 102 da Organização Internacional do Trabalho foi um fator fundamental nessa análise. Sob outro aspecto, o humor nacional vivido no período de redemocratização e a mudança de governo com a eleição indireta para Presidente da República compreendem o Fluxo da Política. A união desses fluxos por meio da janela de oportunidades foi possível graças ao empreendedor da política, o Ministro do MPAS, Raphael Magalhães. Portanto, a ANC foi uma verdadeira janela induzida, visto que foram reunidas circunstâncias que permitiram construir as novas bases constitucionais do Brasil. Como contribuição teórica, propõe-se compreender a CF/88 como a Supra-Agenda Nacional na análise do políticas públicas, possibilitando, portanto, o ajuste dos modelos de política pública à CF/88 em seus aspectos jurídico, político, econômico e social.

ABSTRACT

SILVA, Raquel Andrade, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, December 2018. **The formation of Social Pension in the context of Social Security: analysis of the *Policy-Agenda Setting***. Advisor: Bruno Tavares. Co-advisers: Thiago de Melo Teixeira da Costa and Roberta Freitas Guerra.

This dissertation is inserted in the context of the current reform agenda that involves Social Security in Brazil. The general objective of this study was to understand how Social Security became an element of Public Policy Security in CF / 88 through the Theory of Multiple Kingdom Flows (1984, 2003). The theoretical framework proposes to show that the models for the analysis of public policies are often derived from reflections elaborated in the central countries. Desiring to advance in this debate, it was argued in favor of the use and adaptation of these models, considering the different configurations of the political system and the legal models adopted. In methodological terms, the research was predominantly documentary and bibliographical, with a qualitative approach. The closed-grade categorical content analysis technique was used. Finally, the flow of the problems showed that the formation of Social Security contemplating the policies of Health, Welfare and Care in CF / 88 went through an earlier moment (1980s) of recognition of the public problem of the financing of social policies. From the recognition of the public problem, different alternatives appeared that were propagated in different institutional arenas: in the Social Security Restructuring Group of 1986, in the Social Order Commission and Subcommittee on Health, Environment and Safety inserted in the 1987 National Constituent Assembly (ANC). The international environment for the proliferation of Welfare-State ideals that indicated the creation of Social Security policies was strengthened by the 1948 Charter of Human Rights and by Convention 102 of the International Labor Organization. The national mood experienced in the period of redemocratization and the social mobilizations, especially the "Direct Now", are elements that indicate the exhaustion of the autocracy in Brazilian society and the hope in the democratic ideals that could change the direction of Brazil. The union of these flows through the window of opportunities was made possible by the entrepreneur of politics, MPAS Minister Raphael Magalhães. Therefore, the ANC was a true induced window, since circumstances were gathered that allowed to construct the new constitutional bases for Brazil. As a theoretical contribution, it is proposed to understand CF / 88 as the national supra-agenda in the analysis of public policies, thus enabling the adjustment of public policy models to CF / 88 in its legal, political, economic and social aspects.

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 essa dissertação 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.

As teorias e os estudos sobre Análises de Políticas Públicas (*Policy Analysis*) advêm de diferentes campos do conhecimento, ciência política, ciências sociais, sociologia, economia, administração pública e, também, do direito. Abordar a Previdência Social como política pública exige expor os condicionantes e conceitos próprios desta perspectiva. Assume-se, portanto, a necessidade de analisá-la como problema público, relativo ao acordo social sobre os direitos relativos à cidadania e não restritos a aspectos pontuais, como o gerenciamento de organizações públicas.

Consoante Mead (1995), política pública é definida como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. De modo complementar, para Rua (1997) a finalidade das políticas públicas consiste em manter os conflitos dentro dos limites administráveis, além de ser uma das maneiras pela qual os Estados podem prover sobrevivência e desenvolvimento. Portanto, uma política pública é um instrumento de ação do governo para resolução de um problema público.

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. Portanto, uma política pública é um instrumento de atuação do governo que tem como finalidade a solução não conflituosa de um problema público. Sob essa vertente, a Previdência Social se apresenta com relevância, influenciando direta ou indiretamente grande contingente de famílias e conseqüentemente toda à sociedade brasileira (SILVA, 2014).

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. Autores como Cobb e Elder (1972), John Kingdon (2003) e Baumgartner e Jones (1993) são referência nesses temas e apresentam conceitos fundamentais na compreensão da *policy agenda-setting*. Kingdon (2003) demarca categorias significativas no estudo de agenda de

políticas públicas, incluindo problemas, alternativas e a dinâmica do processo político. Esses três componentes são como fluxos, condicionalmente vinculados por seu processo, carregando conteúdo complexo e variável, mas operando independentemente um do outro.

A Previdência Social ¹brasileira em seu regime geral (RGPS), de acordo com a Anfip, conta nos últimos anos com aproximadamente 58% da população economicamente ativa na condição de segurado e é responsável pelo pagamento de aproximadamente 22 milhões de benefícios. O que revela a sua importância como uma política de subsistência e garantidora do bem-estar da população acobertada (ANFIP, 2013).

Além desses fatores, 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. Nesse escopo, a intervenção do Estado na economia por meio de políticas públicas e de programas sociais pode ser justificada pela busca da eficiência e da equidade, objetivando melhorar o nível de bem-estar e de renda, produzindo melhores indicadores sociais (CAVALIERI e PAZELLO, 2005).

Cumprir destacar que a Lei Eloy Chaves, de 1923, é considerada o marco inicial da Previdência Social, ao permitir a criação da primeira Caixa de Aposentadorias e Pensões (CAP). Desde então, muitas alterações ocorreram até que a Constituição Federal de 1988 elevou as Políticas de Previdência Social a direitos sociais e a incorporou à Seguridade Social, juntamente com a Saúde e Assistência Social.

A definição da Seguridade Social como 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) (CARDOSO, 2009).

Nesse sentido, a Seguridade Social é essencialmente uma política de inclusão, no sentido de reconhecer o direito dos cidadãos à proteção social com base em outros critérios universalizáveis que não apenas o da capacidade de contribuição individual daqueles que estão formalmente vinculados ao mercado de trabalho. Assim, a Previdência foi preconizada como

¹ Em relação ao sistema previdenciário, ele possui quatro regimes: Regime Geral de Previdência Social (RGPS), Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), Regime Complementar (RPC) e Regime de Previdência do Serviço Militar (RPSM).

direito social pela Constituição Federal de 1988 e reformada desde então sob a perspectiva financeira, mas cumpre destacar que ela se relaciona com a concepção de cidadania e dignidade humana.

É de se notar que estudos sobre agenda-setting e Seguridade Social foram realizados, como Menezes (2012) e Cruz (2015), cujos trabalhos retratam a formação das políticas da Assistência Social e da Saúde como parte integrante da Seguridade Social na Constituição Federal de 1988. A produção acadêmica da área da Administração Pública sobre a temática específica da Previdência Social possui como abordagem as perspectivas teóricas que se relacionam com teorias ligadas ao Estado de bem-estar-social, fatores econômico, fatores jurídicos e temas reformistas da Previdência Social (SILVA, TAVARES e LOPES, 2018). Portanto, reitera-se a ausência de estudos que unam as temáticas: políticas públicas, agenda pública e Previdência Social.

Por fim, o enfoque proposto visa compreender como ocorreu a evolução do problema e como a construção da agenda culminou com a inserção da Previdência Social na Seguridade Social quando da promulgação da CF/88, esse tema de pesquisa ainda carece de ser realizado. Além disso, a CF/88 é um marco para a academia em Administração Pública, em especial para os estudos de políticas públicas, dado que as políticas públicas pós-88, de todas as esferas, ganharam contornos próprios e subordinam-se a princípios e diretrizes democráticos estabelecidos pela Constituição cidadã. De tal modo, ela torna-se referência obrigatória como elemento conformador das políticas a serem analisadas por qualquer pesquisa contemporânea.

No escopo dessa pesquisa pretende-se responder ao seguinte problema de pesquisa: 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?

1.1 Objetivo Geral

O objetivo geral 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).

1.2 Objetivos específicos

- Adaptar o modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (1984; 2003) à realidade da política pública brasileira, tendo como resultado um modelo analítico apropriado ao estudo da Previdência Social;
- Compreender a evolução da temática da Previdência Social na década de 1980 passando pelos Fluxos dos Problemas, Soluções e Política;
- Identificar os empreendedores da política, caracterizando a Assembleia Nacional Constituinte de 1987 como uma janela de oportunidades;
- Discutir as possibilidades de compreensão da Constituição Federal de 1988 na perspectiva da teoria da *Policy Analysis*.

Essa dissertação será composta pela presente introdução, a qual, apresentará em linhas gerais, o objeto da pesquisa, a pergunta de pesquisa, os objetivos geral e específicos. O referencial teórico, no qual se propõe a expor os conceitos, definições e análises das políticas públicas; aspectos históricos e teóricos da formação da agenda de políticas públicas, para então introduzir a temática sobre os modelos de análise de agenda, em especial o modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon. A trajetória da Previdência Social brasileira é abordada de forma descritiva para ilustrar os principais momentos dessa política pública. Em seguida os delineamentos metodológicos para depois apresentar os resultados e discussões.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O Referencial Teórico propõe-se expor que os modelos de análise de políticas públicas são, muitas vezes, oriundos de reflexões elaboradas nos países centrais, como exemplos os modelos de: *policy analysis* e *policy cycle* de Laswel em 1930, *policy agenda-setting* de Cobb e Elder (1972), Kingdon (1983) e Baumgartner e Jones (1993). É verdade que autores nacionais como, Rua (1997), Souza (2006), Capella (2007), Secchi (2014) e outros enriqueceram o entendimento destes modelos. Desejando avançar neste debate, argumenta-se a favor da utilização e adaptação destes modelos no Brasil, tendo em vista as diferentes configurações do sistema político e dos modelos jurídicos adotados.

Para dar suporte teórico à análise empírica da dissertação, apresentam-se nessa seção os conceitos de políticas públicas, *agenda-setting* e a Teoria dos Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003) como lentes de análise da formação da Seguridade Social na Constituição Federal de 1988. Para tal, indicam-se que as possibilidades de compreendê-la, no campo de públicas, perpassa a compreensão da Agenda da década de 1980, sendo a Assembleia Constituinte de 1987 (ANC) a janela de oportunidades, ato contínuo a promulgação da CF/88 que inovou doravante a condução das políticas públicas.

Por meio desse estudo teórico verificou-se a insuficiência de teorias e modelos de análise de políticas públicas ligadas à construção das Constituições Federais. Em contrapartida, há inúmeros trabalhos teóricos e empíricos sobre políticas específicas nos âmbitos municipais, estaduais e federais que se justificam pela ampliação do escopo das políticas após a CF/88, conforme Monteiro (1999), Rosa, Saes e Abuleac (2012), Lotta, Gonçalves e Bitelman (2014), Dresch (2015), Oliveira e Keinert (2016) e outros. O esforço em iluminar a realidade Constitucional brasileira à *policy analysis*, como uma contribuição teórica que extrapola a análise empírica encontra-se na seção 5 da dissertação (As possibilidades de compreensão da Constituição Federal de 1988 sob a ótica das Políticas Públicas – a Supra-Agenda Nacional).

Portanto, o presente referencial teórico foi construído visando iluminar os conceitos, ideias, teorias e a própria trajetória da Política Pública de Previdência Social, que são fundamentais para a compreensão global da referida dissertação.

2.1 As Políticas Públicas: conceitos, definições e análises

Consoante Mead (1995), política pública é definida como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. De modo complementar,

para Rua (1997), a finalidade das políticas públicas consiste em manter os conflitos dentro dos limites administráveis, além de ser uma das maneiras pela qual os Estados podem prover sobrevivência e desenvolvimento. Portanto, uma política pública é um instrumento do governo para resolução de um problema público.

Cumprir destacar que as políticas públicas são definidas por diferentes autores, de forma sintética, são as ações governamentais que ocorrem por meio de programas públicos e ou organizações públicas não governamentais. Assim, as políticas públicas são *outputs* resultantes das atividades políticas, elas envolvem várias decisões e requerem distintas ações para a sua efetiva implementação (SOUZA, 2006).

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*) (SIMON, 1947).

Posteriormente, a literatura especializada em políticas públicas criou modelos analíticos que simplificam o aspecto do mundo real, auxiliam a comunicação e direcionam esforços para compreender a vida política. Aprofundou-se a análise do ciclo da política pública com o seguinte processo sequencial: reconhecimento do problema, montagem da agenda; tomada de decisão; formulação da política; implementação da política e avaliação da política (Figura 1).

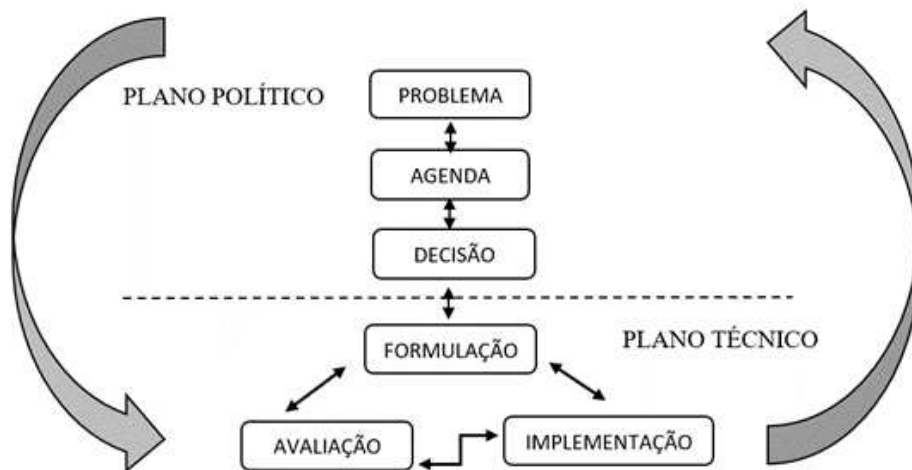


Figura 1: Etapas do ciclo de Políticas Públicas

Fonte: Adaptado de Howlett, Ramesh e Perl (2013).

A abordagem do ciclo (*policy cycle*), apesar das críticas ao modelo por ser considerado de caráter funcionalista e racional, 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 demonstra e reforça a ideia de um “tipo ideal” para planejamento e tomada de decisão.

A primeira etapa de montagem da agenda pode ser analisada de forma conexa com o reconhecimento do problema. Nesse sentido, Subirats (2006) assevera que a definição do problema é um desafio para a solução do mesmo, tendo em vista que a sua relevância perante os anseios da sociedade é que levam a sua inserção na agenda pública.

A decisão que culmina na formulação da política é a etapa seguinte do ciclo e refere-se ao momento em que, dentro do governo, formulam-se soluções e alternativas para o problema e onde se expressa a relação de poder estabelecidos entre os aspectos sociais, políticos e econômicos. A definição entre alternativas representa uma escolha permeada de conflitos e esta decisão implica em alocar poder entre grupos com distintos interesses (SIDNEY, 2007).

A fase da formulação de Políticas Públicas refere-se ao processo de gerar um conjunto de escolhas de políticas capazes de resolver um problema público. Conforme Sidney (2007), nesta fase é relevante destacar o relacionamento Estado e sociedade determinado pelas condições histórico-estruturais, econômicas, culturais e a manifestação dos diferentes atores sociais.

A formulação e a implementação de políticas públicas se relacionam no sentido em que esta última distancia-se da teoria e é levada para a prática, colocando o Estado em ação. A implementação, que é a terceira etapa do ciclo, compreende ações e não ações governamentais para a aplicação de uma política, tendo como atores principais os burocratas ou servidores públicos que estão diretamente relacionados com a execução da política (SECCHI, 2014; WU et al., 2014).

Já a avaliação da política pública, para Ala-Harja e Helgason (2000), refere-se ao processo de determinação do valor ou a importância de uma atividade governamental, política ou programa. Nela, são evidenciados problemas, falhas e até mesmo a sugestão de extinção de um determinado programa.

As Políticas Públicas têm como finalidade última que é o bem-estar social de toda a coletividade. Os próximos tópicos serão analisados com foco na definição de agenda e os seus modelos de análise. A ênfase dessa dissertação será na compreensão da trajetória das Políticas Públicas de Previdência Social, em especial o período de redemocratização da década de 1980,

por meio da análise da evolução dessa temática como problema público e a sua inserção na agenda pública.

2.2 A formação da Agenda de Políticas Públicas: *Policy Agenda-setting*

Importante destacar que a formação da agenda pública ou de atuação dos poderes públicos são os pontos centrais do ciclo de política pública, visto que são um dos primeiros estágios de criação de uma política pública. Antes mesmo da sua formação algumas perguntas são feitas: por que alguns problemas se tornam importantes para o governo?

O termo *agenda-setting* ganhou notoriedade após a obra de McCombs e Shaw em 1972, por meio de um estudo intimamente ligado ao papel da mídia na campanha presidencial estadunidense de 1969. Outros autores que também abordaram a formação da agenda nas políticas públicas, *policy agenda-setting*, foram Cobb e Elder (1972). Antes desse marco, as análises de agenda se relacionavam ora com as pesquisas da comunicação, ora com a ciência política. Nessa última área, o foco era destinado à atenção política dada em algumas questões ou problemas públicos (CAPELLA, 2007).

Nesse sentido, Cobb e Elder (1972) contribuíram sobremaneira para a área por indicarem a existência de diferentes níveis de agenda, como a agenda sistêmica e institucional. A primeira são as questões que despertam a atenção da opinião pública, porém nem todas elas serão contempladas por políticas públicas. Somente quando o governo se debruça sobre essas questões é que se está diante da agenda institucional, também conhecida como governamental, formal ou decisional.

Pode-se depreender que a formação da agenda pública ou sistêmica depende da percepção dos problemas, da maneira como a comunidade política percebe o problema. Ou seja, somente quando o governo assume que os problemas são relevantes eles chegam ao ponto de serem aderidos à agenda, o que é um processo complexo e subjetivo, com foco na discussão.

Cumprido salientar que o trabalho realizado por Roger, Dearing e Bregman (1993) identificou três tipos de estudo sobre a agenda: agenda midiática, agenda pública e agenda de políticas públicas, evidenciando que a evolução dos estudos sobre agenda estava intimamente ligada à comunicação, especialmente após a primeira Guerra Mundial.

A etapa da montagem da agenda (*agenda-setting*) para Subirats (2006) apresenta dificuldades devido à suposta objetividade dos problemas e à dificuldade da sua definição. O problema, muitas vezes, não é quantitativo nem mensurável, porque a visão ou o

comportamento humano é subjetivo. Para dar conta dessa realidade é preciso criar uma estrutura lógica própria de definição do problema para o seu planejamento e solução, existindo nesse campo muitas possibilidades de definição e solução.

Subirats (2006) elenca três características principais para responder essa pergunta: o valor do impacto global do problema, o impacto sobre a realidade social e a viabilidade da solução antecipada e previsível.

Esta diferença do debate dentro e fora dos governos é tão relevante que Wu et al. (2014) consideram que a política pública de fato começa quando os problemas adentram na agenda do governo. A agenda, por sua vez, possui princípios básicos de definição; ela pode ser construída por meio das demandas populares que são trazidas aos governantes, não-linear, política, técnica e por fim, oriunda de uma rede de atores.

De outro lado, há ainda o processo de incorporação dessas demandas à agenda dos poderes públicos, o que pressupõe a compreensão da dinâmica interna das relações políticas, do sistema político e dos seus subsistemas. Enfim, a compreensão da agenda institucional ocorre no momento da ação estatal, quando o poder público já decidiu que enfrentará o problema. Já no contexto da formação da política como uma das formas de solução do problema, há a necessidade de análise das eventuais tomadas de decisão às suas repercussões e os custos que serão aportados nessa dinâmica (SOUZA, 2006).

Consoante o entendimento de Rua (1997), a formação da agenda precisa ser compreendida paralelamente às demandas que chegam aos governantes, que podem ser novas ou não. Esses fatores são oriundos da organização dos atores que levam as suas demandas a quem pode escutá-las. Existem ainda demandas recorrentes e reprimidas, que já foram levadas aos governantes e por lá ficaram sem que tenham entrado para a agenda. Nesse interim, nem todas as demandas vão de fato ser acolhidas e solucionadas, o primeiro passo, *a priori* é ser inserida na agenda.

Os desafios da agenda existem exatamente no ponto em que os problemas não necessariamente são destinados às agendas e com isso ficam sem solução. As agendas acabam se tornando reféns de situações de crise, ou seja, apenas são lembradas quando algo alarmante já aconteceu e as políticas pré-crise ficam estagnadas e esquecidas (WU et al., 2014).

De forma contemporânea, os estudos sobre formação de agenda de políticas públicas que abrangem elementos comparativos internacionais são oriundos do Projeto de Agendas Comparativas (*Comparative Studies of Policy Agenda*), uma organização internacional acadêmica que reúne e codifica informações sobre os processos de políticas de governos de

todo o mundo. O Projeto de Agendas Comparativas permite que acadêmicos, estudantes, formuladores de políticas e a mídia investiguem tendências na formulação de políticas ao longo do tempo e entre países.

Esse projeto monitora os processos de políticas, acompanhando as ações dos governos em resposta aos desafios que enfrentam. Essas atividades podem assumir diferentes formas, inclusive a maneira de se debater um problema, proferir discursos (por exemplo, o discurso da Rainha no Reino Unido), realizar audiências, introduzir ou promulgar leis (por exemplo, leis públicas nos Estados Unidos) ou emitir sentenças judiciais, por exemplo, decisões do Tribunal Europeu de Justiça.

Existe ainda a linha de pesquisa de análise de política moderna que estuda a formação da agenda de políticas públicas como um verdadeiro instrumento de poder. Consoante Santos (2018), o poder de agenda é central nas análises de processos democráticos, sendo um elemento decisivo para o sucesso de uma democracia.

Afinal, os estudos nacionais sobre *policy agenda-setting* indicam que historicamente a Saúde Pública tem sido precursora nessa linha de pesquisa, seguida de estudos na área da Política Externa, Educação, Política Ambiental, Desenvolvimento e Políticas Sociais diversas (FIALHO, SILVEIRA e MOREIRA, 2018).

2.3 Os modelos de Análise de Agenda: O modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon

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.

Para Kingdon (2003) existem três tipos de agenda: sistêmica, governamental e de decisão. A primeira aborda os problemas de forma geral que não necessariamente são a preocupação do governo, mas são questões discutidas pela sociedade como o terrorismo, a imigração de refugiados e questões sobre crise econômica. Já a agenda governamental são as questões sobre as quais os governos resolvem se debruçar, mas elas nem sempre chegarão à última agenda que é a de decisão. Esta última é o encaminhamento das questões já nas esferas de poder (executivo, legislativo e judiciário).

A partir dessa compreensão sobre a agenda, 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 (Figura 2).

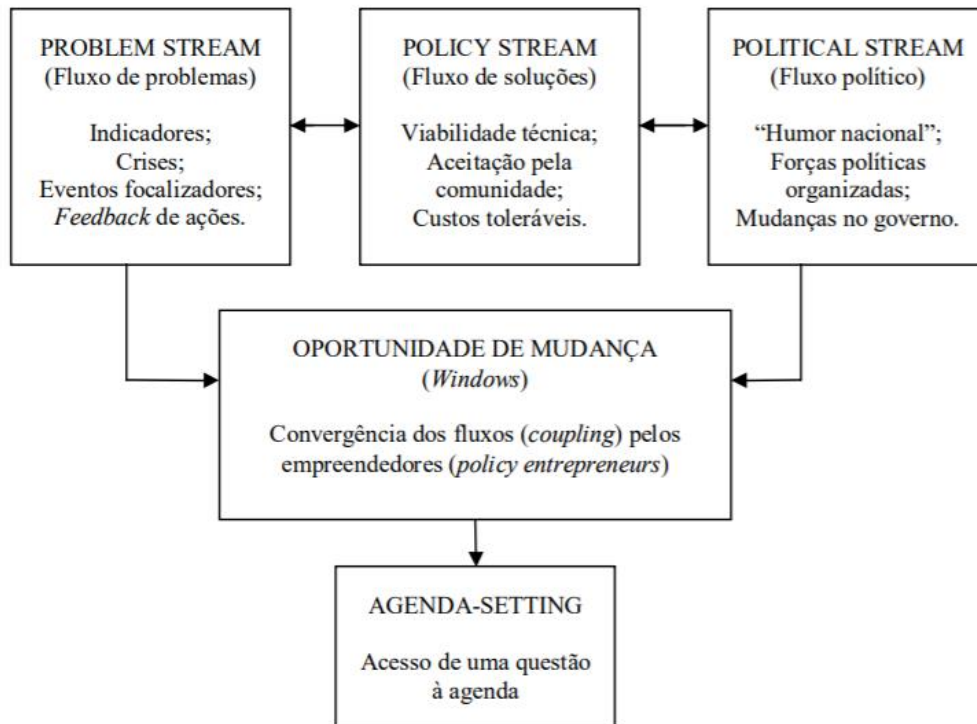


Figura 2: Modelo dos Múltiplos Fluxos

Fonte: Capella (2007, p.32).

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 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).

A gênese da abordagem dos Múltiplos Fluxos é encontrada nas obras de Kingdon datadas de 1984; 2003, refinadas com os textos e críticas de Nikolaos Zahariadis (1999, 2007, 2014), Sabatier (Sabatier, 1999, 2007; Sabatier & Weible, 2014) e Baumgartner e Jones (1993).

a) Análise crítica do modelo

A análise crítica ao modelo dos Múltiplos Fluxos diz respeito a análise de Zahariadis (2007) sobre a estrutura e abstração do modelo, especialmente a lógica contingencial do mesmo. Nesse sentido, Zahariadis (2007) faz a análise desse modelo consoante as políticas públicas de outros países, além de aprofundar a formulação da política pública até a etapa da formulação, principalmente com foco na questão da privatização. Para esse autor, Kingdon (2003) cria um modelo uniforme em uma realidade onde a ambiguidade é muito intensa, principalmente pelo fato de que os legisladores e burocratas têm uma alta rotatividade, o que comprometeria a análise empírica da política.

Além desses aspectos, Zahariadis (2007) questiona a conduta dos formuladores da política. Enquanto para Kingdon (2003) os formuladores previamente já sabem o que querem e quais decisões vão tomar, para o primeiro autor os anseios e as vontades dos formuladores mudam a todo instante, o que torna ainda mais complexa a análise por meio dos Múltiplos Fluxos.

Contudo, Weick (2001), em oposição à Zahariadis (2007), relata que o modelo dos Múltiplos Fluxos cria uma maneira eficiente de explicar como os sistemas políticos e as organizações dão sentido a um mundo predominantemente ambíguo. Ou seja, a real contribuição de Kingdon (2003) para a *policy analysis* é exatamente por conseguir criar lentes teóricas e ferramentas empíricas para compreender essa realidade complexa e confusa.

Baumgartner e Jones (1993), autores do modelo do Equilíbrio Pontuado, focaram na formulação da agenda e a dinâmica institucional da política, complementando algumas ideias do modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003). Os autores acreditam que todo processo de desenvolvimento teórico ocorre em saltos evolutivos em analogia à evolução que ocorre na natureza. Esse modelo trabalha com a noção de racionalidade limitada, assim, os atores nem sempre conseguem processar todas as informações relevantes. Por isso, os governos operam em subsistemas e microssistemas; os subsistemas operam todo o ciclo e política pública, já o macrossistema² é o núcleo duro do governo, eles formam as *policy image* e *policy monopoly*.

O modelo do Equilíbrio Pontuado retrata os momentos de instabilidade política, quando há ruptura com a linearidade. Esses momentos são propícios a abrir a discussão de problemas e a abrir espaço para novas políticas. Inserido nesse modelo, os principais autores criaram a *policy image* para discutir a imagem da política que se pretende ser implementada, a partir da construção do problema e das possíveis soluções para ele. Convém destacar que as soluções que se atribuem às imagens têm mais chances de serem discutidas pelos macrossistemas (CAPELLA, 2007).

Da mesma forma que as janelas de oportunidade de Kingdon (2003), os momentos de equilíbrio também são passageiros e tornam-se relevantes quando atingem as discussões do macrossistema político ou, por analogia à Kingdon (2003), quando chegam à agenda governamental. Destarte, esse modelo explica a estabilidade e a mudança do sistema político inserido no processo da formulação da agenda de políticas governamentais, porque é pressuposto que o contexto político e institucional exerce interferência sobremaneira na definição dos problemas e nas suas possíveis soluções.

Algumas semelhanças entre ambos os modelos é a forma com que eles abordam a questão, a qual é representada por uma imagem e por um símbolo. Da mesma forma os atores também são retratados de maneiras semelhantes, diante da importância dos seus papéis, com destaque para o Presidente que, para ambos, é o ator mais importante. Já o papel da mídia e dos grupos de interesse constituem um ponto de discordância entre ambos.

No contexto das diferenças, a janela de oportunidades se preocupa com o problema e a sua solução, ao passo que o equilíbrio pontuado aborda o problema, a imagem (*policy image*) e a solução, que é considerada menos fluida, visto que a solução não é desenvolvida necessariamente para resolver o problema (CAPELLA, 2007).

² Baumgartner e Jones (1993) no macrossistema ocorre a macropolítica que é a política de pontuação ou a política de mudança de grande escala.

Afinal, embora cada modelo tenha as suas peculiaridades, é possível notar as similitudes e as diferenças entre ambos, inclusive de maneira individual e institucional. É notório que eles trouxeram importantes contribuições para a análise da *agenda setting* ou também conhecida como agenda de políticas organizacionais.

b) Uso do modelo, adaptações no mundo e no Brasil

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 - Reino Unido, Países Baixos, Suécia, Dinamarca, Noruega, Alemanha, Suíça, Itália, Bélgica, Finlândia, Espanha, Irlanda, França e Polônia, além de publicações de autores da Oceania, Ásia e África. As principais políticas estudadas são das áreas de saúde, meio ambiente, governança, educação e bem-estar. Temas periféricos dos estudos versam sobre agricultura, arte, educação, energia, segurança, tecnologia, transportes e outros. Esses diversos assuntos estão distribuídos em pesquisas de nível municipal, estadual, federal e internacional como no caso das políticas integradas da União Européia.

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 operacionam 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 partir dessa discussão teórica, Capella, Brasil e Sudano (2015) aprofundam a análise dos desafios dos estudos de agenda no Brasil, discutindo e propondo indicadores que não podem deixar de ser analisados na realidade brasileira. Embora os autores ressaltem a necessidade de

importação desses modelos de análise, é salutar adequá-los à realidade de um país que possui um arcabouço jurídico e político completamente diferente daqueles onde surgiram os modelos referidos.

Nesse aspecto, Capella, Brasil e Sudano (2015) elencam seis elementos próprios da realidade brasileira que não podem ser ignorados por qualquer estudo sobre agenda: o papel do Presidente da República e seus discursos; a relação entre o Poder Executivo e o Legislativo; os projetos de leis que são aprovados e rejeitados; as políticas de orçamento; a relação entre a agenda midiática e a pública; a importância das instituições participativas.

A principal contribuição dos estudos de Capella, Brasil e Sudano (2015) refere-se à compreensão de que as pesquisas sobre agenda perpassam os modelos clássicos criados nos EUA e na Europa, embora a realidade brasileira requeira adaptações pontuais e significativas para que os modelos não fiquem enviesados e comprometam as conclusões advindas deles.

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 a 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 categoria 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 essa dissertação 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.

2.4 A trajetória das Políticas Públicas de Previdência Social no Brasil

A formação da seguridade social brasileira na qual está inserida a Previdência Social pode ser dividida em cinco momentos distintos: 1923 a 1930, com a promulgação da Lei Eloy Chaves e a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP); 1931 a 1945, com o aperfeiçoamento das CAPS e a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP); 1946 a 1963, com o período de redemocratização do país, fim do modelo de capitalização e início do modelo de repartição; 1964 a 1987, com o autoritarismo, reestruturação conservadora e criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e do Fundo de Assistência do trabalhador Rural (FUNRURAL); 1988 a 2017, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e com a consequente implantação do Estado democrático de direito e as reformas previdenciárias contemporâneas (SILVA, 2014).

O surgimento da Previdência Social como política social institucionalizada, ocorre num momento histórico de acirramento das lutas e conflitos entre diferentes forças sociais. Por um lado, a previdência se apresenta como uma importante conquista, por meio da legislação social (Lei Eloy Chaves - 1923), pois é capaz de cobrir, reduzir ou prevenir os riscos e vulnerabilidades sociais. Contudo, por outra via, a institucionalização da Previdência Social foi um eficaz mecanismo cunhado pelo Estado e pela classe patronal para promover a desestabilização do movimento sindical ao somente incluir no sistema de proteção social a classe trabalhadora formal – os trabalhadores urbanos com carteira assinada. Logo, a Previdência Social, se analisada através dos motivos determinantes de sua formação, apresenta-se como uma medida estatal-patronal de cooptação de classes, excludente e manipuladora dos movimentos organizados dos trabalhadores (BOSCHETTI, 2009 e VIANNA, 1998).

Após a promulgação da Lei Eloy Chaves – Decreto nº 4.682 de 24 de janeiro, que contemplava planos de aposentadoria e outros benefícios para a classe trabalhadora dos ferroviários (Caixa de Aposentadoria e Pensões - CAP), a previdência social se tornou uma tendência nacional e em pouco tempo se proliferaram pelo país. Em três anos foram criadas 183 CAP posteriormente aperfeiçoadas dando origem aos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP). De um lado, as CAP tinham a intervenção Estatal, de outro, as IAP são categorias

independentes do Estado sendo uma mobilização de empregados e empregadores (ZANIRATO, 2003).

Outro momento de relevância para a Previdência Social (1931 a 1945) foi o contexto da Era Vargas, quando após a Revolução de 30 foram intensificadas as políticas de educação, saúde, previdência, habitação e trabalho. Para alguns autores essas políticas podem ser consideradas políticas de “cidadania regulada”, uma vez que o ápice dessas políticas é oriundo do período não democrático do governo Vargas. A promulgação da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) ocorreu em 1943 e, desde então, o trabalho formal passou a ser tratado de forma paralela com a evolução das leis previdenciárias, uma vez que a previdência criava um ambiente propício para regulação do trabalho, inclusive como fonte de receitas e demanda da classe trabalhadora (SANTOS, 1981)

Em relação à ocasião da Nova República (1945 a 1964) o país passou por diferentes chefes de Estado como Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e João Goulart até a retomada do autoritarismo com a ditadura civil-militar. Nesse lapso temporal ocorreram mudanças no campo previdenciário, como a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social - LOPS (Lei nº 3807) e a aprovação do Regimento único das IAP em 1963 (ZANIRATTO, 2003; LANZARA, 2015).

No período da ditadura civil-militar (1964 a 1985), a previdência já estava se tornando mais robusta, com mais contribuintes e arrecadações, passando a ser vista como uma fonte de riqueza que custearia o desenvolvimento do país naquela época, que se configurou num pacto entre o Estado e a burocracia. O aumento na concessão de benefícios consistiu numa política social tática para legitimar o governo militar daquela época. Um grande acontecimento em 1966 foi a unificação dos benefícios do seguro social, por meio do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) (SILVA, 2014; LANZARA, 2015).

Assim, o regime ditatorial, empreendeu um acréscimo dos direitos sociais pautado no universalismo precário, em detrimento dos direitos políticos, para sustentar a legitimidade perante o povo daquele governo ditatorial, embora ainda se constituindo em um Estado segmentado e incapaz de articular os inúmeros interesses emergentes (VIANNA, 1998).

O contexto da redemocratização (1985 a 1988) foi de grande valia para a seguridade social, porque na elaboração da Constituição Federal de 1988 priorizou-se a cidadania por meio da universalização do acesso às várias políticas públicas de previdência. A Constituição Federal de 1988 é, assim, um marco jurídico legal para a proteção dos direitos sociais, dentre eles a Previdência Social. Nesse sentido, as políticas de proteção social que contemplam a Seguridade

Social visam resguardar a Saúde, a Assistência Social e a Previdência Social. A Seguridade Social surgiu com esse tripé (Saúde, Assistência e Previdência), após a Constituição Federal de 1988 (CF/88), que pelo seu caráter protetor tentou assegurar o máximo de direitos possíveis ao cidadão (BAPTISTA, 1998).

Momento histórico-institucional	Fatores Legais	Fatores Sociais	Fatores Políticos
Lei Eloy Chaves (1923)	Constituição de 1891; Decreto n.4.682 de 1923, cria a primeira Caixa de Aposentadoria.	Classes sociais; Sindicalismo; Formação da burguesia brasileira.	Período Republicano; Urbanização; Industrialização.
CAP (1930)	Decreto 19.433 de 1930, cria o Ministério do Trabalho; Decreto 22.872 de 1933, cria a IAP dos marítimos.	Classes sociais; Sindicalismo; Formação da burguesia.	Período Republicano; Urbanização; Industrialização
IAP (1946)	Constituição Federal de 1934; Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)- 1943; Lei Orgânica da Previdência Social -3.807 de 1960, unificou a legislação das IAPs.	Mobilização das classes trabalhadoras e empregadores em relação à expansão das CAPs, unificação por meio das IAPs e a criação da CLT.	Crise Econômica de 1929; Era Vargas; Políticas populistas e autoritárias; Políticas contencionistas e de restrição orçamentária.
INPS (1966)	Decreto 62 de 1966, cria o INPS; Constituição Federal de 1967; Lei 6.036 de 1974, cria o Ministério da Previdência Social e Assistência Social;	Contexto social da ditadura militar; Grupos de interesse; Desigualdades e estratificação social.	Mudança no financiamento de capitalização para repartição; Políticas de cunho social como forma de legitimação do poder.
INSS (1990)	Constituição Federal de 1988; Decreto 9.350 de 1990, cria o INSS; Lei 8.112 e 8.213 de 1990, dispõe sobre a organização, benefícios e custeio da Seguridade Social; Emendas constitucionais 20/1998, 41/2003 e 47/2012.	Contexto de redemocratização; Reconstrução social do país; Novos grupos de interesse ganham destaque no campo político.	Reconstrução política e econômica do país; Reformulação das bases políticas progressistas; Políticas de equilíbrio financeiro do sistema previdenciário.

Quadro 1: Síntese da trajetória da Previdência Social.

Fonte: Elaborado pela autora com base em Baptista (1998), Zaniratto (2003), Boschetti (2009), Silva (2014), Lanzara (2015).

Vale destacar que a Seguridade Social seria aquela responsável por proteger o indivíduo e a família contra as adversidades da vida, já Previdência Social como parte integrante da seguridade no contexto do Estado de bem-estar social seria aquela responsável por amparar o trabalhador das desventuras que poderiam afastá-lo do mercado de trabalho (COSTA, 2009).

As políticas de proteção social foram intensificadas com a promulgação da Constituição Federal de 1988 por meio da criação de princípios e diretrizes que direcionam as políticas ao bem-estar social, equidade, solidariedade e dignidade humana. Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 enquadrou o direito à Seguridade Social como sendo um direito fundamental que tem como objetivo contribuir para eliminar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais (LOBATO, 2016).

Em oposição ao contexto de 1988 com o auge da proteção dos direitos sociais por meio da promulgação da Constituição cidadã, a década de 1990 iniciou uma verdadeira onda de reformas, principalmente com as Emendas Constitucionais nº 20, 41 e 47 sob os auspícios de conter o déficit da previdência se constituíram em verdadeiros mecanismo de retrocessos na proteção social. Já nos anos 2000, a previdência social sofreu mudanças estruturais e não estruturais nas regras de concessão dos benefícios, sendo estabelecidos critérios mais difíceis de aposentadoria. Por outro lado, houve a inclusão de várias categorias de trabalhadores, como os domésticos, as donas de casa e os micro e pequenos empresários (SILVA, 2014).

Pela breve análise é possível perceber que existem simultaneidades de momentos históricos relevantes no contexto da evolução do Estado e da Previdência social brasileira, em especial a Previdência pode ser compreendida em cinco fases conforme foi abordado. Contudo, esses elementos históricos, sociais, políticos, econômicos e culturais não são capazes de compreender a Previdência Social como uma Política Pública. Ressalta-se a importância dessa pesquisa, que se destina compreender essa temática aliada ao campo das políticas públicas.

3. METODOLOGIA

3.1 Caracterização da pesquisa

No campo do processo de pesquisa, em linhas gerais, trata-se de uma pesquisa teórica e empírica, cuja base lógica de investigação seguirá o método dedutivo. Os delineamentos metodológicos dessa dissertação caracterizam-se como explanatório e descritivo. Explanatório, por buscar aproximação com o tema a fim de torna-lo explícito e assim facilitar a construção das hipóteses de pesquisa. Já o aspecto descritivo busca descrever o fenômeno estudado a partir de técnicas padronizadas de coleta e análise de dados (GIL, 1996).

A abordagem será qualitativa perante o objetivo proposto, predominantemente documental e bibliográfica. “Pesquisa documental é um procedimento que se utiliza de métodos e técnicas para a apreensão, compreensão e análise de documentos dos mais variados tipos.” (SÁ-SILVA, ALMEIDA e GUINDANI, 2009, p.15). Em suma, a pesquisa documental caracteriza-se pela análise de informações e documentos que não necessariamente possuem caráter científico, mas pode-se também utilizar documentos de domínio científico.

A pesquisa bibliográfica, de acordo com Diehl e Tatim (2004), é uma fonte rica de dados que auxilia o pesquisador a compreender o objeto de pesquisa a partir da visão científica de outras pesquisas. Nesta pesquisa, foi necessário recorrer à literatura especializada na área para que se pudesse iluminar a análise dos dados empíricos, como artigos, livros, dissertações e teses com as temáticas do contexto político e social do regime militar, o processo de redemocratização (NAPOLITANO, 1994; BRESSER-PEREIRA, 2009; COLGNAGO, 2013; SCHWARCZ e STARLING, 2015; CARVALHO 2016; OLIVEIRA E KEINET 2016); a dinâmica da votação da Assembleia Nacional Constituinte (BACKER, AZEVEDO e ARAÚJO, 2009; LIMA, PASSOS e NICOLA, 2013; OLIVEIRA, BELTRÃO e FERREIRA, 1997, SAMPAIO, 2009; ROCHA, 2013) e a compreensão das forças políticas na criação da Seguridade Social (BAPTISTA, 1998; CARDOSO, 2009) foram usadas essas obras ao longo da exposição dos resultados e discussões.

3.2 Coleta e análise dos dados

A coleta dos dados primários foi realizada no site institucional do Congresso Nacional³ e a pesquisa bibliográfica foi realizada por meio da revisão sistemática da literatura.

³ https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp

Para análise documental dos dados primários foi utilizada a técnica de análise de conteúdo categorial. Este método consiste em um conjunto de técnicas de comunicação com o propósito de encontrar os significados das mensagens por meio de procedimentos sistemáticos. Dentre as diferentes fases da análise de conteúdo, destacam-se 1) pré-análise, 2) exploração do material e 3) tratamento dos resultados (BARDIN, 2009). A categorização utilizada na análise dos dados foi do tipo temática com grade mista, de acordo com o referencial teórico previamente exposto (LAVILLE e DIONE, 1999).

Na etapa 1) pré-análise, ocorreu a escolha dos dados primários e a leitura flutuante dos mesmos a fim de analisar se eles seriam coerentes com as hipóteses de pesquisa. A dinâmica de votação da Assembleia Nacional Constituinte de 1987 produziu o conjunto de dados primários: anteprojetos, atas das audiências públicas, atos da Mesa da ANC, destaques, emendas, pareceres, projetos (de Constituição, de Decisão), pronunciamentos, questões de ordem, relatórios, requerimentos e sugestões (dos cidadãos, de entidades, de constituintes). Antes mesmo da Constituinte ser oficialmente institucionalizada, foram criados Grupos de Estudos/Trabalhos para auxiliar a elaboração do texto constitucional, como o caso do Grupo de Reestruturação da Previdência Social (GRPS- BRASIL, 1986; OLIVEIRA, 1993).

O critério da escolha dos dados primários que fizeram parte do *corpus* foi a exaustividade e a representatividade, partindo-se do pressuposto de que as atas das reuniões do GRPS- Brasil (1986) e as atas das Audiências Públicas seriam suficientes para compreender a dinâmica das políticas públicas, especialmente o reconhecimento do problema público e criação da agenda no contexto da Constituinte de 1987. Os demais dados primários foram excluídos por serem predominantemente documentos formais para cumprir as etapas da ANC, sem discussão e reflexão por parte dos atores envolvidos, sendo apenas a transcrição de momentos políticos específicos.

De acordo com Backer, Azevedo e Araújo (2009), as Audiências Públicas foram especialmente relevantes nas votações da ANC, pois mesmo que não tivessem o condão de definir o texto final da carta, estabeleceram o patamar dos debates, geraram ideias, muitas das quais foram ao final acatadas pelos constituintes. Nesse sentido, consoante Oliveira (1993, p.46):

Atas são resenha escrita dos trabalhos de uma determinada sessão ou reunião. Existem dois tipos: sucinta (com indicação de seu número, data e horário de seu início e término, nome de quem a tenha presidido, número de constituintes presentes e ausentes e súmula do expediente lido e dos trabalhos desenvolvidos) e circunstanciada contendo todos os pormenores do trabalho.

Na etapa 2) exploração do material, foi necessário criar um protocolo (Apêndice) de pesquisa para otimizar a leitura das atas das reuniões e audiências, a partir desse protocolo foram feitos relatórios dos dados que facilitaram a feitura da próxima fase de interpretação dos dados. A etapa 3), tratamento dos resultados e interpretação, foi a junção da exploração do material com a teoria previamente escolhida, essa união permitiu interpretar esses dados conforme a realidade da formação da Seguridade Social.

3.3 Descrição do *Corpus*

O *corpus* de análise abrange dados primários e secundários. Na primeira etapa da pesquisa foram analisados os dados documentais primários 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 Nacional⁴ (Figura 3).

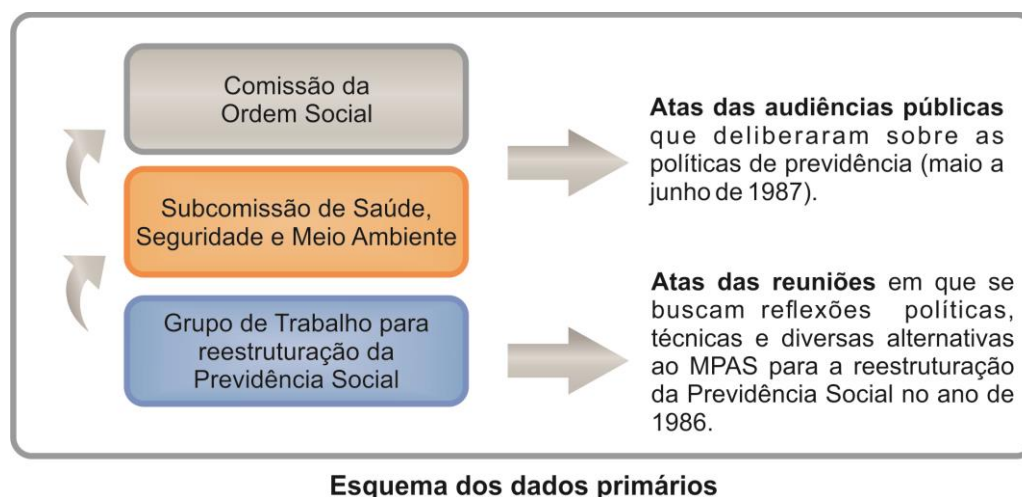


Figura 3: Esquema dos dados primários.

Fonte: Elaboração Própria

Os dados secundários são oriundos do estudo bibliográfico que foi salutar para a compreensão da referida pesquisa, ou seja, são documentos de fontes científicas.

⁴ https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp

O Grupo de Trabalho para a Reestruturação da Previdência Social (GRPS) foi criado pelo decreto-lei nº 92.654, de 15 de maio de 1986. O GTRPS foi instituído com o objetivo de realizar estudos e propor medidas para reestruturação das bases de financiamento da Previdência Social e para reformulação dos planos de benefícios previdenciários. Os atores sociais escolhidos pelo governo tiveram o prazo de 90 dias para concluir os estudos, mas tal prazo foi prorrogado tendo em vista o grande volume de trabalho. O resultado advindo desse estudo foi apresentado em formato de relatório apresentado ao Ministro da Previdência Social no intuito de elaborar o anteprojeto que foi votado na Comissão da Ordem Social da Assembleia Nacional Constituinte de 1987.

Foram analisadas as atas (1º, 2º, 5º, 6º, 8º, 9º, 11º) das reuniões que deliberaram sobre o futuro das políticas de previdência social, excluindo-se da análise as atas (3º, 4º, 7º e 10º) que se referiam tão somente à formação do SUS e as políticas de assistência social, temas que estão fora do escopo dessa pesquisa, conforme esquematizado no Quadro 2. No total foram apreciadas mais de 500 páginas de dados primários, incluindo documentos técnicos anexos às atas das reuniões.

GRUPO DE TRABALHO PARA RESSTRUTURAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	
Atas	Síntese
1ª Reunião 27.05.86	Deliberou-se sobre as pautas das futuras reuniões, tentando montar uma agenda de trabalho. Ainda nessa reunião surgiram várias alternativas para serem discutidas ao longo do trabalho como a distribuição dos benefícios, custeio, previdência privada, complementar, inserção de outros grupos de trabalho como assistência social e médica, previdência rural e urbana.
2ª Reunião 04.06.86	Discutiram-se quatro assuntos principais: estrutura e pontos problemáticos da Previdência Social; sistema de financiamento; benefícios previdenciários urbanos; segurança e medicina do trabalho.
3ª Reunião 20.06.86	Foram discutidos os temas acerca de Acidentes do Trabalho, Critérios de cálculo dos benefícios de prestação continuada e os contribuintes individuais, assim como apresentados documentos sobre essas temáticas.
4ª Reunião 27.06.86	Discutiram acerca da Previdência Social Rural, do Sistema de Informações e sobre a Previdência Complementar.
5ª Reunião 18.07.86	Foi apresentado e debatido um documento sobre as Bases para o Financiamento da Previdência Social.
6ª Reunião 08.08.86	Foi apresentado um plano de Seguridade Social proposto pelo MPAS, dentro desse plano discutiram as prestações da Previdência Social, plano básico contributivo e o critério de fixação dos valores do BPC Loas. No mesmo documento foram apresentadas as obrigações da Previdência Social. Reforçaram o seu caráter contributivo, além de prever quais riscos sociais ela iria proteger e

	as possíveis fontes de custeio. Nas deliberações foram discutidas as questões do controle da arrecadação dos benefícios previdenciários.
7ª Reunião 25.08.86	Os temas debatidos foram acerca da proposta apresentada pelo grupo instituído na Funda-centro, a partir de ampla consulta às Unidades Regionais de todo o país; assim como sugestões de modificações do Projeto de Lei nº2.479-A, de 1970 no Departamento de Medicina Legal da Faculdade de Medicina da USP.
8ª Reunião 09.09.86	Discutiram o anteprojeto da Previdência Social e a avaliação da situação do sistema de informação sobre doenças e acidentes do trabalho no âmbito da previdência social brasileira e propostas para sua reformulação.
9ª Reunião 03.10 a 06.10.86	Nessa reunião tiveram diferentes eixos de discussões: assistência social, assistência médica, previdência rural, plano de benefícios, acidente de trabalho e financiamento. O foco da análise foi direcionado ao plano de benefícios e financiamento. Discutiram a priori o novo plano básico de benefícios proposto pelo MPAS, tiveram inúmeras divergências e direcionaram para a 11ª reunião a votação do plano. Já o financiamento, trouxeram inúmeros estudos contábeis relacionados às contas previdenciárias no intuito de problematizar a contribuição da União que se mostra historicamente aquém do esperado e, também, buscando soluções financeiras/atuarias para o futuro do sistema.
10ª Reunião 13.10.86	Fizeram uma revisão geral de temas debatidos em todas as reuniões para organizar a dinâmica da votação do novo plano de Benefícios e Financiamento.
11ª Reunião 20.10.86	Na última reunião do GRPS foram votadas algumas propostas finais para serem encaminhadas ao relatório final do grupo. Foi votado um novo plano de benefícios, que já se aproximava do conceito de “seguridade social” e se afastava do clássico de “seguro social”, visto que ao ter um plano básico universalizado, coexistiam com o plano contributivo, um plano contributivo de forma indireta e um plano não contributivo (custeado com recursos da União).

Quadro 2: Síntese das Reuniões do GRPS

Fonte: Reuniões, Brasil–GRPS (1986).

Na segunda etapa da pesquisa, os dados primários foram oriundos da Assembleia Nacional Constituinte de 1987, criada em 1986 pelo Presidente José Sarney. Foram nomeados 559 parlamentares (72 senadores e 487 deputados federais) que se dedicaram durante 20 meses para a elaboração do texto da Constituição Federal de 1988, conforme esquematizado no Quadro 3.

Para tal finalidade criaram-se 8 Comissões temáticas e 24 Subcomissões, dentre elas a Comissão da Ordem Social que se desmembrou em Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos, Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, além da Comissão da Ordem Social, Subcomissão da Saúde, Seguridade e Meio Ambiente que deliberou sobre as políticas de Previdência Social.

COMISSÃO DA ORDEM SOCIAL		
Reunião	Objeto	Assunto
7°	Audiência Pública	Discussão do Anteprojeto da Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente. (Subcomissão VII-b).
SUBCOMISSÃO DA SAÚDE, SEGURIDADE E MEIO AMBIENTE		
Reunião	Objeto	Assunto
6°	Audiência Pública	Previdência Privada/Sistema Único de Previdência Social de planos e benefícios.
8°	Audiência Pública	Política de Previdência Social.
10°	Audiência Pública	Seguridade Social/ Questão da Saúde/ Direito à saúde.
11°	Audiência Pública	A questão da Saúde Pública no Brasil
13°	Audiência Pública	Previdência social / Sistema geral de saúde / Saúde bucal.
16°	Audiência Pública	Sistema de previdência privada fechada / Sistema previdenciário de saúde.

Quadro 3: Síntese das Audiências Públicas

Fonte: Atas da Assembleia Nacional Constituinte - Brasil (1987).

O universo dos dados primários compreende as atas das audiências públicas que deliberaram no plano político o destino da previdência social na Constituição Federal de 1988. Dentre as 24 reuniões que ocorreram de maio a junho de 1970 foram analisadas aquelas que remetem à formação da Previdência Social e Seguridade Social.

3.4 Categorias, subcategorias de análise e modelo analítico

Para a 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). 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).

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.

Quadro 4: Síntese das Categorias e Subcategorias de Análise

Fonte: Elaboração Própria.

Para a satisfação do 1º objetivo: adaptar o modelo de Múltiplos Fluxos de Kindgon (1984; 2003) à realidade da política pública brasileira, tendo como resultado um modelo analítico apropriado ao estudo da Previdência Social, foi necessária a compreensão teórica de que o modelo utilizado precisaria de adequação ao objeto da dissertação.

Em relação ao 2º objetivo: compreender a evolução da temática da Previdência Social na década de 1980 passando pelos Fluxos dos Problema, Alternativas e Política, foram utilizados os dados primários (GRPS-Brasil, 1986; Brasil, 1987), ou seja, a análise de todas as atas das reuniões e audiências públicas, juntamente com a elucidação dos dados bibliográficos sobre o contexto político e social do regime militar, para poder construir a análise dos três fluxos separadamente (Problemas, Soluções e Política).

Já o 3º objetivo: identificar os empreendedores da política, caracterizando a Assembleia Nacional Constituinte como uma janela de oportunidades. Foram usados as atas das reuniões (GRPS- BRASIL, 1986), as atas das audiências (Brasil, 1987) e os dados bibliográficos do processo de redemocratização, a dinâmica da votação da Assembleia Nacional Constituinte e a compreensão das forças políticas na criação da Seguridade Social.

Essas categorias possuem como subcategorias as crises, indicadores, eventos focalizadores e feedback de ações; a análise da viabilidade técnica, viabilidade econômica, aceitação da comunidade científica e a dinâmica das políticas públicas; análise do ambiente das políticas internacionais; a identificação do humor nacional, forças políticas organizadas e

mudança de governo; por fim, a convergência desses fluxos por meio dos empreendedores da política (Figura 4).



Figura 4: Esquema analítico dos Múltiplos Fluxos de Kingdon.

Fonte: Elaboração própria.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 O fluxo dos Problemas

Os indicadores, os eventos-foco e as diferentes crises que compreendem o fluxo dos problemas perpassam a compreensão de uma vasta revisão de literatura do contexto histórico, político e social das décadas de 1960 a 1980 (NAPOLITANO, 1994; BRESSER-PEREIRA, 2009; ROCHA, 2013; SCHWARCZ e STARLING, 2015; COLGNAGO, 2013; CARVALHO, 2016), além da análise empírica dos dados documentais primários oriundos da Assembleia Nacional Constituinte de 1984, mais precisamente das discussões da Grupo de Reestruturação da Previdência Social (BRASIL–GRPS, 1986) e a análise das atas das Audiências Públicas da Subcomissão de Saúde, Meio Ambiente e Seguridade Social que fazem parte do Diário da Assembleia Nacional Constituinte de 1987 (BRASIL, 1987).

4.1.1 Indicadores, evento-foco e as diferentes crises

a) O contexto da Ditadura Civil-Militar e o financiamento das políticas sociais

Para a análise do fluxo dos problemas é fundamental compreender o contexto da ditadura militar no início da década de 1980, especialmente os elementos que levaram ao término do ciclo desenvolvimentista da economia, o que influenciou diretamente o financiamento das políticas sociais.

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. Cinco generais do Exército alternaram o controle do Poder Executivo, são eles: Humberto Castelo Branco (1964-1967), Costa e Silva (1967-1969), Emílio Médici (1969-1974), Ernesto Geisel (1974-1979) e João Baptista Figueiredo (1979-1985) (SHWARTZ, STARLING, 2015).

Na primeira década de ditadura civil-militar entre 1964 e meados de 1970 o Brasil viveu intenso crescimento econômico que proporcionou um desenvolvimento inédito e foram intensificados diferentes programas de exportações. Paralelamente, foram implantadas duras políticas de estabilização com controle de salários e proibição de greves.

Desse modo, enquanto os militares aprofundavam os instrumentos de repressão, a economia melhorou significativamente e a inflação estagnou, dando início ao chamado “milagre econômico” que durou até o início de 1980 (NAPOLITANO, 1994).

No auge do “milagre econômico”, na década de 1970, muitas obras foram iniciadas e concluídas, como a Ponte Rio/Niterói, a construção da rodovia Transamazônica, a hidrelétrica de Itaipu dentre outros. Sob outro aspecto, nesse mesmo período, a ditadura civil-militar mostrou o seu lado mais perverso, com os Atos Institucionais (AI) os militares reprimiam cada vez mais os meios de comunicação, a oposição e qualquer manifestação contrária ao regime implantado no Brasil (SHWARTZ, STARLING, 2015).

Para Bresser-Pereira (2009) e Colnago (2013), entre 1964 a 1984, o Brasil viveu a “tecnobucracia-capitalista” com a presença inédita de empresas multinacionais e bancos internacionais. O governo se destacava na produção de energia elétrica, transporte, aço, petróleo, comunicação, dentre outros. Ao mesmo tempo, o Brasil teve um acesso privilegiado a empréstimos estrangeiros, uma estratégia equivocada que mais tarde veio a ser um dos causadores da crise econômica da década de 1980. Portanto, o nosso modelo de desenvolvimento era pautado na obtenção de empréstimos internacionais a fim de financiar as políticas internas.

Já no declínio do desenvolvimentismo, de acordo com BRASIL (BRASIL–GRPS, 1986, p.15) “A década de 1980 foi marcada por várias crises combinadas, mas que se tornam explicáveis quando se percebe que havia ali algo muito mais sério do que problemas conjunturais simultâneos”.

Uma das teses da literatura indica que a crise econômica instalada em meados dos anos 80 foi desencadeada desde 1930 pela forma de financiamento das políticas nacionais. O Estado, com o passar do tempo, tornou-se endividado e a economia começou a ser um entrave à permanência dos militares no poder (NAPOLITANO, 1994).

Para Rocha (2013), o Brasil e outros países considerados naquela época de terceiro mundo, experimentaram nas décadas de 1960 e 1970 um financiamento impulsionado pelos Estados Unidos da América (EUA) visando, sobretudo, afastar as possibilidades de proliferação do socialismo. Não por acaso, naquele momento, Gorbachev anunciava as políticas da Perestroika e Glasnost, que se referia à abertura dos processos econômicos para superar o atraso do desenvolvimento.

Salienta-se, sob outro aspecto, que a restauração da intervenção militar de 1964 foi influenciado pela crise do sistema capitalista internacional que mudou significativamente o panorama político e econômico do mundo todo (BRASIL–GRPS, 1986). Na década de 1970, os Estados Unidos da América (EUA) e países de capitalismo avançado passavam pela Crise do Petróleo, o que caracterizou por uma queda das taxas de lucro e diminuição do crescimento,

culminando na depreciação do dólar, aumentando a inflação desse país. Simultaneamente, a Guerra do Vietnã causou perda de hegemonia e instalou uma crise americana, elevando significativamente as taxas de juros (BRESSER-PEREIRA, 2009).

Portanto, o impacto da recessão mundial que culminou em políticas de valorização do dólar 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.

Consoante Bresser-Pereira (2009), a crise internacional durou três anos para os países ricos e para os países em desenvolvimento como o Brasil provocou uma instabilidade financeira intensa que perdurou aproximadamente por dez anos, principalmente naquelas nações que eram altamente endividados em moeda estrangeira. A década de 1980 foi marcada pelo início da alta inflação inercial que acompanhou o Brasil até a década de 1990.

A economia brasileira experimentou, após longo período de crescimento, uma profunda recessão. Todos esses fatores fizeram com que os militares percebessem a incapacidade de manter o elevado crescimento econômico que legitimava a manutenção do seu poder. O ano de 1977 foi o marco do início da transição democrática, com a construção do Pacto Democrático-Popular de 1977, acordo este que ganhou força diante da crise econômica desencadeada no Brasil. Ocorreu uma tentativa de diálogo entre sociedade civil e governo, no qual o pano de fundo era a permanência dos militares no poder, uma estratégia para conter os ânimos populares e políticos (BRESSER-PEREIRA, 2009).

Outro evento que pressionou o governo militar à transição democrática foi a manifestação popular conhecida como “Diretas Já”, em 1984. Destaca-se que essa nova fase de tentar romper com o autoritarismo militar no Brasil foi desencadeada pela derrota eleitoral proposta pelos militares em 1982, ganhando força em 1984, com a tentativa de aprovação da emenda constitucional que estabelecia votação direta à Presidência da República, encabeçada pelo deputado Dante de Oliveira, que não foi aprovada (NAPOLITANO, 1994).

O primeiro presidente eleito de forma indireta pós-ditadura militar foi Tancredo Neves. Ele contou com a articulação de diferentes alianças políticas que tinham como protagonistas Ulysses Guimarães, Paulo Maluf, José Sarney, Dante de Oliveira e outros. Em contrapartida, Tancredo, na véspera de sua posse, foi internado em Brasília e faleceu dias depois. José Sarney, o vice-presidente, tomou posse em seu lugar, com um apelo popular e em um clima de tensão política. A Nova República, como é conhecido o período após 1985, começou em um contexto de frustração e incerteza política (SCHARTZ e STARLING, 2015).

Todos esses elementos se relacionam com o contexto do fluxo dos problemas conforme proposto por Kingdon (2003), visto que, 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. Portanto, questões ligadas à solvência econômica dos gastos públicos ganham destaque na agenda pública e se tornaram preponderantes nos anos que seguiram o fim da ditadura militar.

b) As políticas de Previdência Social no período militar: as crises de financiamento e de gestão previdenciária

De acordo com a análise das atas das reuniões do Grupo de Reestruturação da Previdência Social (GRPS) instalado em 1986 pelo Presidente José Sarney e das Audiências Públicas designadas pela Subcomissão de Saúde, Meio Ambiente e Seguridade Social pela Constituinte de 1987, a crise da Previdência centrava-se em duas perspectivas: a crise do financiamento dessa política e a gestão caótica dos seus diferentes órgãos e ministérios que se sucederam com o passar dos anos.

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) (BRASIL–GRPS, 1986).

A fragmentação do sistema previdenciário (CAP e IAP) perdurou até a década de 1960. A LOPS foi uma proposta do Governo Vargas que acabou não sendo concretizada no seu governo, vez que o projeto de lei tramitou quatorze anos até a sua aprovação em 1966. A sua criação foi uma tentativa de diminuir as diferenças entre os benefícios das categorias profissionais existentes (Quadro 5). Além desse fator, a gestão, arrecadação e responsabilidade orçamentária foi agregada ao Estado que instituiu a alíquota de 6% a 8% sobre os salários de benefício. Antes dessa transformação, cada IAP possuía autonomia na sua gestão e arrecadação (OLIVEIRA, BELTRÃO e FERREIRA, 1997).

Década	Características	Eventos
20	Vinculação da empresa	Lei Eloy Chaves de 1923
30	Vinculação pela categoria profissional	Início da fusão das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP); Criação dos Institutos de Aposentadoras e Pensões (IAP).
60	Unificação Institucional	Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS); Criação do Instituto Nacional da Previdência Social (INPS).
70	Universalização	Criação do Pró-Rural; Criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS); Criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas);
80	Constituição Federal de 1988	Equiparação dos benefícios urbanos e rurais; Diversificação da base de financiamento: inclusão do lucro e faturamento; Conceito integrado de Seguridade; Piso unificado igual a um salário mínimo para todos os benefícios previdenciários e assistências.

Quadro 5: Esquema analítico de evolução da Previdência Social no Brasil.

Fonte: (BRASIL–GRPS, 1986).

Salienta-se que essa mudança de gestão foi um marco para o sistema, pois mudou o sistema de capitalização coletiva tornando-o um regime de repartição simples, o qual é vigente até os dias atuais.

Importantes modificações ocorreram na cobertura da proteção previdenciária com o advento da LOPS. Foram incluídas categorias que antes eram excluídas do sistema, como os autônomos, os domésticos, os trabalhadores rurais. O sistema previdenciário aumentou significativamente os gastos; no ano de 1966 as despesas sobrepuseram 83% da receita, ou seja, a cobertura dos benefícios previdenciários que resultaram em maiores gastos foram ampliadas em larga escala em pouco tempo (OLIVEIRA, BELTRÃO e FERREIRA, 1997).

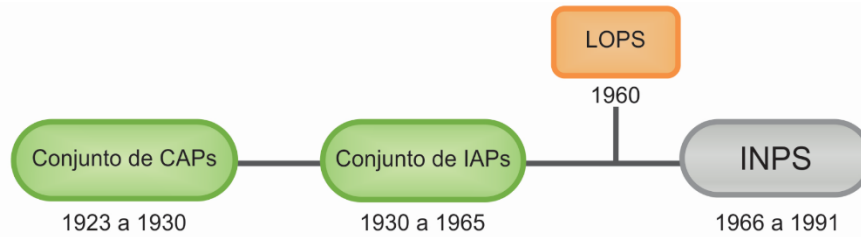


Figura 5: Esquema analítico da Gestão da Previdência Social
Fonte: Elaboração própria.

No campo da gestão previdenciária do contexto da ditadura civil-militar, em 1974, criou-se o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS); anteriormente, os IAPs eram subordinados ao Ministério de Trabalho e Previdência (MTPS) desde 1930. O Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), instituído por meio da LOPS em 1966, passou a realizar a administração e gestão dos benefícios previdenciários e assistenciais, o que antes era realizado por cada IAP de forma autônoma. O INPS passou a ser o protagonista de todo o sistema previdenciário, apenas com o advento do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS) em 1977, ele perdeu um pouco da sua autonomia administrativa.

Outros órgãos foram criados em 1977 junto com o SINPAS, como o Instituto de Administração da Previdência Social (IAPAS), que ficou responsável pela gestão administrativa, financeira e patrimonial do sistema e o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) que se responsabilizou pela administração do Sistema de Saúde Previdenciário (Figura 6). O SINPAS ainda auxiliava a Funabem, Dataprev e Ceme. Esse modelo de gestão permaneceu até a Constituição Federal de 1988 quando foi reformulado todo o sistema previdenciário (BRASIL–GRPS, 1986).

Nesse momento, o contexto econômico mundial e brasileiro já estava em transformação, os efeitos advindos do primeiro “choque” do petróleo se tornavam mais evidentes (1973 e 1974), o preço do barril do petróleo chegou a aumentar em até cinco vezes. Com isso, o Brasil já vivenciava o exorbitante aumento das taxas de juros reais.

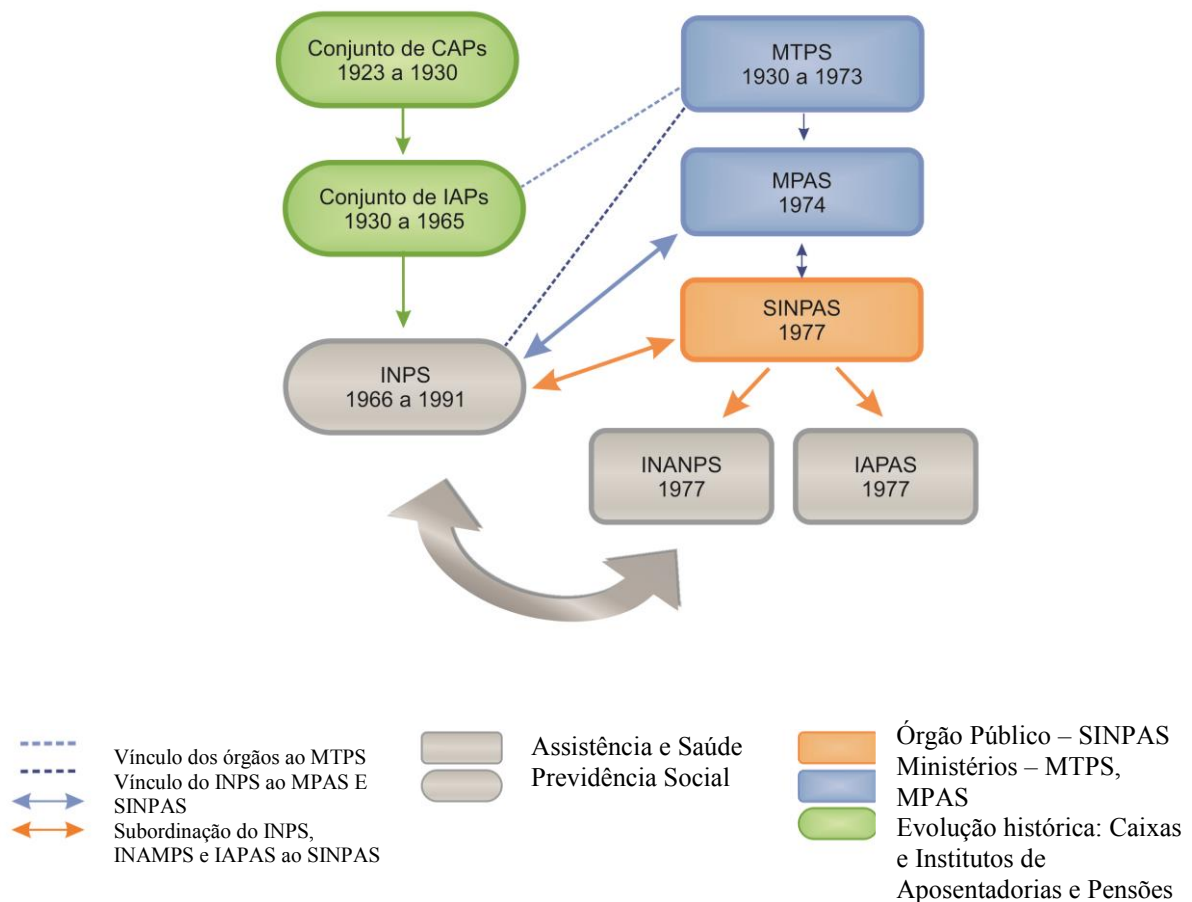


Figura 6: Esquema analítico da Gestão da Previdência Social

Fonte: Elaboração própria.

Como resultado, de acordo com os relatos dos membros do Brasil-GRPS (1986), a criação sucessiva de órgãos com diferentes competências, comprometeu a organização institucional da Previdência Social. Em alguns casos, a criação do SINPAS foi maléfica para o sistema, pois segregou a arrecadação e a gestão que era concentrada no INPS. Nesse sentido, manifestações na GRPS foram realizadas solicitando a extinção desse órgão e o retorno do INPS com as suas competências originárias.

Conforme analisado no contexto da ditadura militar e a crise no financiamento das políticas sociais, a criação do SINPAS, não por acaso, coincidiu com o período de crise da economia nacional e mundial, especialmente a política americana (seguidos choques do preço do petróleo e aumento das taxas internacionais de juros) (BRASIL-GRPS, 1986).

Os recursos que deveriam ficar no SINPAS foram destinados a outras coberturas: financiamento de políticas de infraestrutura, cobertura do setor rural, prestação de assistência médica, atendimento à população carente, assistência social e pagamento dos servidores. Ou seja, o SINPAS foi criado na ditadura civil-militar a princípio com a finalidade de coordenar as políticas de Saúde, Assistência e Previdência sem a devida arrecadação para tais finalidades.

Em pouco tempo esse órgão passou a não conseguiu cumprir as suas finalidades institucionais (BRASIL–GRPS, 1986; OLIVEIRA e KEINERT, 2016).

Nesse sentido, as deliberações nas Audiências Públicas da Subcomissão de Saúde, Meio Ambiente e Seguridade Social demonstram que diferentes atores sociais/constituintes reconhecem a crise financeira e a gestão da previdência como responsáveis pela necessidade de reformulação do sistema.

Na fala do Sr. Reinhold Stephanes, ex-Presidente do INPS e INAMPS, ex-ministro do MPAS:

Há muitos anos venho defendendo o ponto de vista que o problema fundamental da Previdência Social é um problema gerencial, é um problema de administração, é um problema de organização interna. E vejo que essas questões gerenciais da Previdência Social se traduzem basicamente naquilo que nós temos no dia-a-dia, em termos de demora de erros, de fraudes, de baixa qualidade, de falta de controle generalizado, e imprevisão e de alto custo operacional (BRASIL, 1987, p.153).

O então ex-ministro é enfático em dizer que a Previdência Social viveu crises cíclicas de gestão e financiamento, composta por fraudes, erros e má administração. Esses problemas são superados eventualmente pelo crescimento econômico quando a massa salarial e o número de empregados têm um elevado aumento, mascarando as contas públicas. Entretanto, durante essa fase boa não foram adotadas medidas suficientes de racionalização e ordenação do sistema, o qual se mantém refém de reviravoltas financeiras (BRASIL, 1987).

Dentro da gestão da Previdência Social, a falta de profissionalização dos seus mais de 200 mil funcionários foi um tema que ganhou relevância, tanto no GRPS, quanto nas Audiências Públicas. O corpo burocrático que era alocado para os diferentes órgãos como SINPAS, INAMPS e INPS não eram funcionários públicos da União oriundos de concursos públicos. A necessidade de formar um corpo permanente de funcionários habilitados para as suas funções era um dos maiores impedimentos para uma gestão organizada. Consoante o Ex-Ministro, Reinhold Stephanes (BRASIL, 1987, p.153) “Então, o primeiro ponto é que a Previdência deve passar por uma profissionalização desses seus duzentos mil funcionários.”

Corroborando com os dados empíricos, Oliveira e Keinert (2016, p.50) indicam que “A estrutura dos mecanismos de proteção vigentes apresentava características pró-cíclicas, ou seja, era fortemente influenciada pela conjuntura econômica.”. Isto posto, no contexto do “milagre econômico”, as políticas de Previdência Social estavam em franca expansão, com ampliação da receita previdenciária por meio dos novos contribuintes. Em contrapartida, com a crise internacional que culminou na crise econômica nacional, as finanças da Previdência Social

tornaram-se um grande problema público e, em 1980, o então Presidente João Figueiredo decretou a sua “falência”.

Em relação ao aspecto econômico, o marco histórico do colapso do sistema foi reconhecido apenas em 1980 quando o governo do Presidente João Figueiredo propôs um pacote de medidas (pacote previdenciário⁵) 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).

O próprio Decreto-Lei que instituiu o Grupo de Reestruturação foi criado com a finalidade de buscar soluções para o financiamento, de maneira a buscar a solvência do sistema. Em inúmeras passagens das atas das reuniões tem-se o reconhecimento pelos atores políticos do problema público do déficit previdenciário como um entrave à manutenção das aposentadorias e concessão de diversos benefícios.

A reconhecida crise do financiamento das contas da Previdência Social se tornou alarmante naquele governo, pois a estabilidade financeira da Previdência Social foi afetada por fatores conjunturais: recessão da atividade econômica nacional e a nova política salarial em vigor desde novembro de 1979. O cenário da redução do ritmo de crescimento do emprego afetou negativamente a receita das contribuições. Piorando esse quadro, a política salarial afetou o sistema de forma abrupta, pois 90% dos recursos do financiamento eram provenientes de contribuições compulsórias incidentes sobre a folha de salário; com o advento da crise, elevou-se o número de desempregados comprometendo a solvência dos gastos previdenciários (GRPS, 1986).

Além dos fatores ligados ao financiamento e à ampliação da proteção social sem o devido custeio, estudos técnicos e atuariais evidenciaram que a União historicamente deixava de arcar com a sua contribuição, o que a longo prazo causou um verdadeiro rombo das contas previdenciárias na década de 1980. Estudos atuariais trazidos pelo IPEA (BRASIL–GRPS, 1986, p.115 a 170) indicam que a crise internacional impactou de forma inédita as contas públicas, o que levou a União em 1979 e 1980 a fazer um corte de 15% do orçamento, tudo isso somado a uma ausência de aporte há anos, levou de fato, ao aprofundamento do quadro de colapso do sistema.

⁵ O Decreto-Lei nº 1.910, de 29 de dezembro de 1981, dispôs sobre contribuições para o custeio da Previdência Social.

Afinal, 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 Previdência Social e também a necessidade de um grupo de estudos para tentar compreender as questões financeiras e assim propor ao âmbito político alternativas para reformulação dessa política (Figura 7).

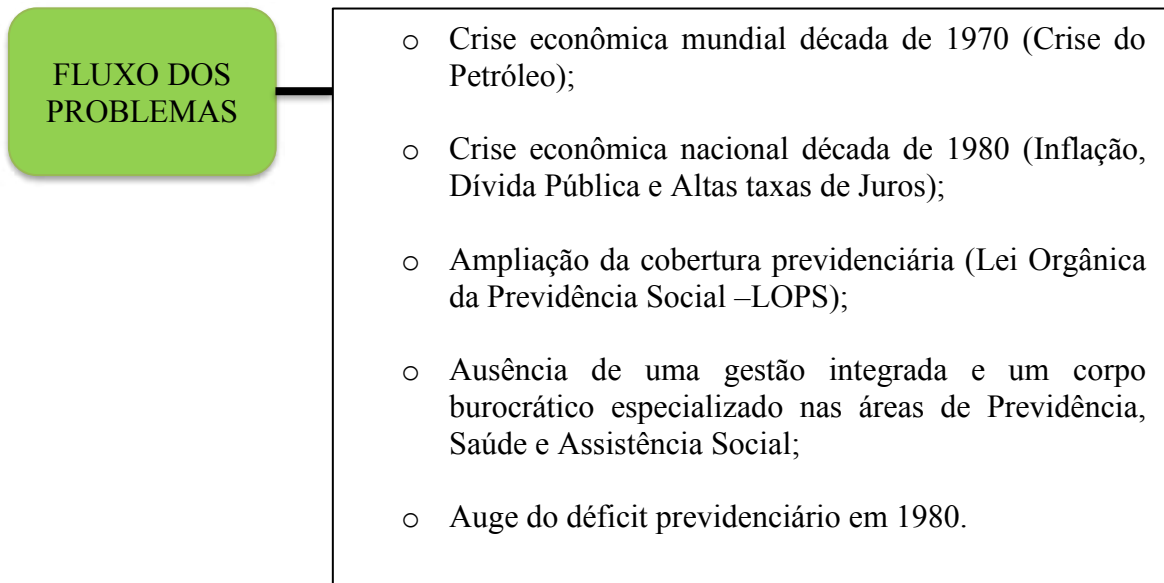


Figura 7: Fluxo dos Problemas
Fonte: Elaboração Própria.

4.2 O fluxo das Soluções

Em relação ao tema de pesquisa dessa dissertação, importa analisar as alternativas e soluções que foram propostas pelo Grupo de Reestruturação da Previdência Social (BRASIL–GRPS, 1986), as possíveis soluções oriundas das atas das Audiências Públicas da Subcomissão de Saúde, Meio Ambiente e Seguridade Social e da Comissão da Ordem Social que fazem parte do Diário da Assembleia Nacional Constituinte de 1987 (BRASIL, 1987). São discussões/alternativas propostas por representantes dos sindicatos, aposentados, comunidade científica e membros do governo escolhidos para propor soluções sobre o futuro da Previdência Social na Constituição de 1988.

Insta salientar que a categoria de análise “Fluxo das Soluções” agregará uma nova categoria que não foi proposta por Kingdon (1984), mas é de fundamental importância para a presente dissertação: a influência das Políticas Públicas Internacionais ou Agenda de outros países. Parte-se do pressuposto de que o modelo encabeçado por Kingdon (1984) não contemplava a política de outros países pelo fato de que, os EUA, no cenário internacional, é um país que influencia e é pouco influenciado pela dinâmica política de distintos países. Portanto, esse modelo precisa ser adaptado à realidade brasileira, que no cenário internacional é altamente influenciada pela política externa.

4.2.1 A dinâmica das políticas públicas

No campo da dinâmica das políticas públicas, as possíveis soluções ou alternativas para o enfrentamento do problema público da Previdência Social reconhecido como crise de gestão e financiamento passaram pelas seguintes discussões institucionais: criou-se o Grupo de Trabalho para Reestruturação da Previdência Social em 1986 pelo então Presidente da República José Sarney e pelo Ministro Raphael de Almeida Magalhães. A partir do relatório final desse grupo o ministro Raphael levou para deliberação no Conselho Superior da Previdência Social e depois um novo relatório foi apresentado para a Comissão da Ordem Social e Subcomissão de Saúde, Meio ambiente e Seguridade Social na Assembleia Constituinte de 1987.

Cumprido salientar que o Decreto nº 92.702, de 21 de maio de 1986, criou o Conselho Superior de Previdência Social, como órgão coletivo de caráter consultivo. O referido conselho foi substituído pelo Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS) em 1991. No lapso temporal de 1986 a 1991 os documentos relativos às deliberações internas do Conselho Superior

não se tornaram públicos nem foram preservados pelo MPAS, o que fez com que a dinâmica da política pública tenha uma ausência de clareza no que tange às informações oriundas dessa arena institucional. Contudo, essa ausência de dados primários e secundários não invalida a análise das demais etapas estudadas (Figura 8).

O Grupo de Trabalho para Reestruturação da Previdência Social (GRPS) realizou mais de 11 reuniões ministradas por membros escolhidos pelo Presidente da República e outros convidados que formaram um corpo técnico e científico. As audiências públicas foram compostas por Constituintes escolhidos para deliberar sobre as questões políticas de cada Comissão e Subcomissão previamente estabelecida, já a deliberação ocorrida no Conselho Superior da Previdência Social foi direcionada para cúpula burocrática que fazia parte do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS).

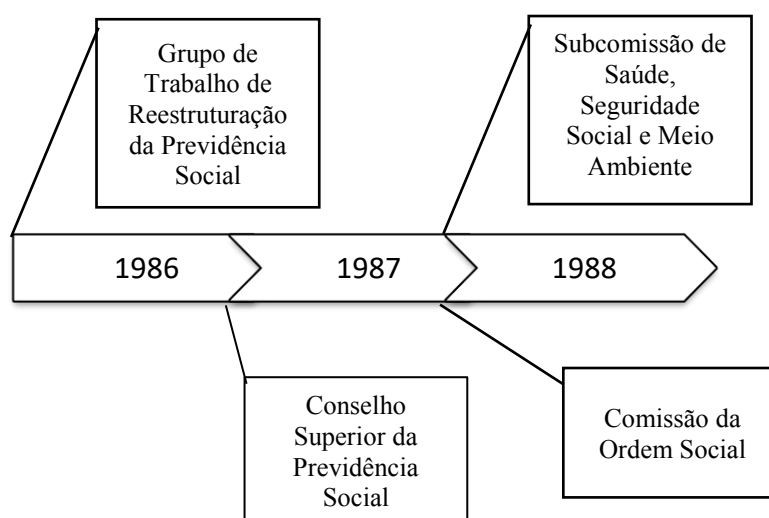


Figura 8: Relação entre os dados analisados e a dinâmica das políticas públicas de Previdência Social

Fonte: Elaboração própria.

Os estudos de viabilidade econômica e técnica ficaram concentrados no GRPS, arena destinada para essa finalidade, a propagação das distintas alternativas, a possível congruência com os valores dos membros da comunidade de especialistas da área. A aceitabilidade do público e receptividade dos políticos foi evidenciada tanto no GRPS, quanto nas Audiências Públicas da Constituinte de 1987.

4.2.2 Estudos de viabilidade econômica e viabilidade técnica

Os estudos de viabilidade econômica e técnica possuem dois eixos: o reconhecimento do problema econômico que comprometia as finanças públicas da Previdência Social e o eixo que previa novas medidas que tentavam sanar esse problema, mas paralelamente já tentavam formar as bases das políticas de Seguridade Social.

O primeiro eixo, que reconhecia o problema público, foi exaustivamente analisado no item do Fluxo dos Problemas. Aqui, resta elucidar quais estudos técnicos foram usados pelos atores sociais participantes do GRPS. Logo na 2^o reunião do grupo foram trazidos estudos técnicos também chamados de “situação financeira” que avaliam as contas da Previdência Social desde 1971.

Eles indicavam que a despesa da Previdência Social era então regida principalmente pelos benefícios em dinheiro e assistência médica. Ao contrário da receita, que se baseava em fatores econômicos, a despesa estava vinculada a fatores aleatórios ou demográficos. Assim, a receita que passava a crescer de forma moderada nos últimos anos não conseguia cobrir a estrutura rígida da despesa.

Conclui-se que a Previdência se encontrava em grave situação e as projeções eram de agravamento do déficit. Alguns outros fatores que contribuíram para essa magnitude foram: fatores conjunturais (recessão, desemprego, rotatividade); política salarial; evolução dos benefícios; aspectos administrativos; sonegação de contribuições e a ausência da contribuição oriunda da União.

Em relação ao segundo eixo, que indicava as alternativas para a mudança do sistema, no GRPS foi proposta a criação de um plano de seguridade social, que foi apresentado e rejeitado na 9^o reunião, porém, foi reelaborado e colocado em votação na 11^o reunião do GRPS.

Foi apresentado um documento proposto pela participante Marta Lúcia de Albuquerque, representante do MPAS, relativo ao Plano de Seguridade Social. Em suma, o plano pretendia inserir todos os tipos de trabalhadores (urbano, rural) no mesmo sistema de benefícios, mediante contribuição direta ao Sistema. A Previdência Social passaria a ter três tipos de cobertura: uma para os trabalhadores que contribuíssem diretamente para o plano, sem diferenciação entre urbano e rural; a segunda seria a manutenção de um programa que acolhesse o trabalhador rural e a terceira um plano voltado para as pessoas carentes, independentemente de serem trabalhadores. Para isso, seria implantado um cadastro único de contribuintes da previdência, com controle interno do SINPAS (BRASIL–GRPS, 1986).

Seriam computados o maior número possível de salários de contribuição, calculados o benefício no mesmo período de tempo de contribuição, e também seriam estabelecidos limites para o salário benefício em decorrência de média aritmética simples dos salários de contribuição. No plano proposto pelo Ministério estava previsto rever cada benefício em seu nível de prioridade para determinar o seu valor e rever todas as aposentadorias por tempo de serviço (BRASIL–GRPS, 1986).

A representante do MPAS ainda propôs a criação de um novo sistema de financiamento. As seguintes sugestões foram feitas a partir da análise financeira da Previdência Social:

- a) crescimento da folha de salário para que correspondesse ao crescimento da população urbana;
- b) conservar o valor real do benefício concedido;
- c) que as parcelas retiradas do Seguro Social fossem custeadas por recursos próprios, posto que retiradas pelo governo estão dificultando a formação de reserva.

Outras soluções foram propostas pelo MPAS, consoante os dizeres de Marcia Mazolli: que a contribuição da União fosse obrigatória; a folha de salário fosse base contributiva exclusiva da Previdência Social (recurso vinculado) e houvesse vinculação da receita tributária (financiamento da seguridade) (GRPS- BRASIL, 1986).

Contudo, pelas deliberações da 9ª reunião os demais membros não aceitaram as propostas do MPAS e sugeriram uma votação para o novo plano de benefícios que seria proposto por 3 categorias distintas: proposta A encaminhada pelo grupo técnico do MPAS; proposta B apresentada pelos trabalhadores ativos e inativos; proposta C criada diante de algumas novas sugestões de demais membros do GRPS.

As deliberações da 11ª reunião foram destinadas a votar qual proposta iria prevalecer sobre o Plano Básico de Benefícios, os temas discutidos foram: segurados, dependentes, carência, valor do benefício, renda mensal dos benefícios, benefício de prestação continuada, aposentadoria por invalidez, auxílio doença, pensão, aposentadoria por velhice, aposentadoria por tempo de serviço, abono de permanência no serviço, aposentadoria especial, aposentadoria em legislação especial, salário família, salário maternidade, auxílio natalidade, auxílio funeral, pecúlio, abono anual, plano contributivo indireto e cobertura aos residentes carentes (BRASIL–GRPS, 1986).

O relatório final dessa votação originou um novo Plano de Benefícios e Financiamento da Previdência Social que foi entregue como produto final da longa jornada de estudos desse Grupo de Reestruturação da Previdência Social. O relatório apresentado ao Ministro Raphael

Magalhães foi levado ao Conselho Superior da Previdência Social, órgão de cúpula administrativa que avaliou esse documento e depois de algumas mudanças pontuais enviou o texto à Comissão da Ordem Social e Subcomissão de Meio Ambiente, Saúde e Seguridade Social.

Ainda sobre os estudos técnicos e econômicos relativos às alternativas para a solução do problema público da Previdência Social, a análise das atas das audiências públicas, em especial a 8ª, vislumbrava, a partir da exposição do Ministro da Previdência Social – Raphael Magalhães – que a principal obrigação da União seria naquele momento arcar com as despesas de custeio da Previdência Social, para evitar novas crises como a vivida entre 1979/1984.

O então ministro elucidou que a Previdência restou deficitária devido aos gastos com o INAMPS, LBA e Funabem, ou seja, os institutos que se destinavam à manutenção da saúde e assistência social, por total insuficiência de arrecadação fiscal destinadas a essas políticas. Logo, a Previdência Social gerida pelo INSS e também pelo SINPAS cobria sem discriminação de receitas as contas da saúde pública e da assistência social, o que no lapso temporal analisado indicou uma sobrecarga financeira e até mesmo a reconhecida falência do sistema (BRASIL, 1987).

De acordo com as atas das audiências públicas (BRASIL, 1987), as possíveis soluções foram apresentadas como propostas do governo para ampliar as contribuições, além do fato de que o orçamento da Previdência Social fosse submetido à votação do Congresso Nacional e não mais fosse um orçamento compulsório. O Governo almejava que o Congresso Nacional participasse da votação do orçamento da Previdência Social como orçamento à parte, e não no bojo do orçamento da União, mas como orçamento da Previdência Social brasileira ou Seguridade Social.

Outro conflito de cunho econômico diz respeito ao financiamento da Saúde. De um lado ao defensores da criação do SUS defendiam a segregação das políticas (previdência, saúde e assistência), de outro lado, o governo alertava que a saúde também era predominantemente custeada pela Previdência e a segregação das políticas poderia acarretar corte de investimentos nessa área, tendo em vista que o INAMPS fazia parte da saúde pública acobertada por programas ligados ao INSS, como hospitais, postos de saúde e outros. Nesse ponto, os constituintes ainda não haviam entrado em um acordo sobre qual seria a melhor alternativa de financiamento, mas concordavam que a criação da Seguridade iria dar melhor proteção ao cidadão, pois as políticas seriam integralizadas e unidas, ao invés de separá-las.

Uma conclusão encontrada pelos constituintes, baseando-se na fala do ministro é de que seria preciso a criação de um sistema de serviço de financiamento oriundo de várias fontes. As fontes referentes à saúde, os financiamentos poderiam vir do orçamento estadual e municipal, além de contar com o amparo do financiamento da Previdência Social (BRASIL, 1987).

Percebe-se que a crise financeira vivida pela Previdência Social não foi usada como pretexto para uma privatização abrupta do sistema, nos dizeres do relatório do IPEA, apresentado pelo Governo na 2ª reunião do (BRASIL–GRPS, 1986, p. 170):

Se por um lado a utopia do *welfare-state* parece estar se desfazendo como uma miragem, por outro, recrudescem ideias absurdas como a privatização total do seguro social, herança nefasta do obsoleto conceito de *laissez-faire*. É preciso estar atento, sobretudo, para que a atual crise pela qual atravessa o Sistema Previdenciário seja motivo de evolução e não de involução tanto no plano teórico-conceitual quanto no plano prático.

Na 9ª reunião do GRPS a representante do MPAS anexou à ata da reunião um relatório sobre o histórico do financiamento do sistema previdenciário, mas já propondo novos olhares para o futuro das políticas. Diante do quadro de crise do financiamento surgiram duas alternativas: ou se atinham às limitações orçamentárias, restringindo atividades no campo dos serviços médicos e da assistência social; ou então, ampliavam-se as atividades da previdência, na certeza de que, inevitavelmente, ocorreria uma insuficiência financeira a ser atendida a longo prazo por aportes da União.

Por fim, os estudos de viabilidade técnica e econômica foram destinadas à solução imediata das contas públicas que iriam perpassar a ampliação do custeio da Previdência/Seguridade, bem como na mudança da estrutura de proteção social. Todos os atores sociais concordavam que o maior entrave à proteção pela Previdência era a solvência dos seus recursos e a administração dos mesmos pelos diferentes órgãos governamentais.

4.2.3 A propagação das distintas alternativas

A propagação das distintas alternativas, a possível congruência com os valores dos membros da comunidade de especialistas da área, também chamado de aceitação da comunidade científica, compreendem a maneira com que as alternativas foram sendo difundidas pelo atores sociais no meio político, ou seja, como as principais ideias que surgiram foram sendo valorizadas no contexto político.

De acordo com o tópico anterior, os estudos técnicos e econômicos foram voltados para questões de financiamento e a criação de um novo plano de benefícios. Contudo, outras ideias

foram propagadas pelo GRPS durante reuniões destinadas para a reestruturação da Previdência Social. Não obstante, nem todas as alternativas foram contempladas na Constituição Federal de 1988. Dentre as alternativas, pode-se destacar:

- Estabelecer diretrizes claras e permanentes de financiamento, com a diversidade da base de custeio;
- Reestruturar a previdência dos trabalhadores rurais;
- Reformular a gestão da saúde e da assistência, com a mudança da gestão concentrada no SINPAS;
- Formar um corpo burocrático/administrativo focado na gestão dos diferentes órgãos como INPS, INAMPS, SINPAS;
- Criar mecanismos de participação da sociedade civil na formulação e no acompanhamento das políticas;
- Criar o Ministério da Seguridade Social, uma política que abrangesse as áreas da Previdência, Saúde e Assistência Social.

Insta salientar que a alternativa da criação da Seguridade Social, que é o objeto de estudo dessa Dissertação, ainda era uma incógnita entre os atores sociais, muitos defendiam essa ideia por influência do governo e alguns questionavam a solvência dessa unificação.

Visualiza-se por meio da análise das atas das reuniões do Brasil-GRPS (1986) que na 1ª reunião já houve uma inicial reflexão com preocupação acerca da criação da Seguridade. Consoante o representante da CUT – Rodolpho Repullo Jr. –, temia-se que o Estado (União) deixasse ao encargo da Previdência Social a manutenção das políticas de saúde e a retirasse da sua responsabilidade. Para Rodolpho Repullo Jr. e Luis Viegas – representante dos aposentados e pensionistas, o Estado deve ser provedor da saúde, já a Previdência Social seria uma política complementar que não deve ser gerida junto com a saúde.

Nos dizeres de Rodolpho Repullo Jr.:

A Previdência Social deveria, progressivamente, se encarregar de fazer assistência médica, assistência de saúde à população, porque isso ai seria obrigação do Estado cumprir e não das contribuições dos trabalhadores de prestar assistência médica à população. (BRASIL-GRPS, 1986, p.369).

Fica evidente que ainda não havia um consenso sobre o futuro da Previdência Social, muitos atores temiam as mudanças radicais na sua estrutura, embora apontassem vários problemas de gestão e financiamento. Os grupos que já se que se mostravam contrários à Seguridade Social eram os aposentados e os Sindicalistas, sob o argumento de que passar a

competência da Saúde e Assistência para a Seguridade poderia ser uma manobra do governo de não arcar com sua obrigação frente a essas políticas públicas.

Em um segundo momento, na 2ª reunião do Brasil – GRPS (1986) percebe-se que havia um confronto de forças entre os representantes do MPAS – Márcia Mazolli e Maria Emília, que defendiam a proteção do financiamento da Previdência fortalecendo esse sistema. Em contrapartida, os representantes do gabinete da Presidência da República insistiam em negar os déficits apresentados pelos estudos econômicos e possuindo como meta a implantação da Seguridade Social. Esta era a argumentação do representante do Gabinete da Casa Civil da Presidência da República – Eleutério Rodrigues Neto.

Depois de três reuniões destinadas a deliberar sobre acidentes de trabalho, previdência social rural e previdência complementar, na 6ª reunião, os membros começaram a se acostumar com a ideia da Seguridade Social, ainda que encontrassem alguma resistência em pontos específicos e não compreendessem algumas das finalidades da Seguridade. O Governo, principalmente, passou a introduzir elementos para direcionar as políticas de Previdência, Assistência e Saúde de forma integrada na Seguridade Social.

Na 9ª reunião alguns membros como o Dr. Moacyr, Viegas, Maria Emília e Eleutério concordaram com a possível criação de um Ministério da Seguridade Social, desde que se tivesse a divisão clara entre as 3 áreas de abrangência de cada política (Previdência, Saúde e Assistência).

A proposta de Seguridade Social é encontrada em grande parte dos documentos oficiais do Governo, conforme o seguinte trecho sobre o Plano de Seguridade Social proposto na 6ª reunião (BRASIL–GRPS, 1986, p. 117):

A vista dos dados e informações apresentados, retoma-se, no capítulo 13, à necessidade de discutir amplamente os próprios conceitos de seguridade social como único caminho à de compromisso que melhor atenda às possibilidades e os valores de nossa sociedade.

As atas das audiências públicas indicam que nessa arena a ideia de criação da Seguridade já havia sido propagada e aceita pelos constituintes. O representante da Confederação dos Aposentados e Pensionistas, Obed Dornelles Vargas, que foi membro do GRPS, trouxe às deliberações da Constituinte temas que foram debatidos pelo GRPS acerca de diferentes aspectos previdenciários. Tanto para compartilhar o conhecimento adquirido por meio do grupo com constituintes, quanto visando fazer a defesa política dos aposentados e pensionistas. A sua principal conclusão refuta o fluxo das soluções no campo da proliferação da ideia de Seguridade. Ele salienta que (BRASIL, 1987, p.18): “Finalmente, é preciso que se encare a

Previdência Social como é, um sistema de seguridade social e não uma instituição de beneficência”.

Ele, como membro do GRPS e representante de uma categoria importante (aposentados e pensionistas), nas primeiras reuniões mostrou-se contrário à criação da Seguridade Social, mas mudou o seu posicionamento. Tornou-se o porta-voz de uma vontade coletiva, qual seja, o reconhecimento da Previdência Social como um instituto da Seguridade Social. Percebe-se que nas primeiras reuniões do GRPS os membros ainda tinham pouca ciência sobre o que era Seguridade Social, inclusive sugeriram um estudo sobre esse instituto para que eles pudessem compreender melhor as suas particularidades.

Ainda no âmbito da audiência pública, a 8ª sessão inicia-se com a participação de um ator fundamental, o ministro Raphael de Almeida Magalhães, que destacou logo no primeiro ponto de sua fala esclarecimentos sobre o sistema da Seguridade Social. Como observado no GRPS e na 6ª reunião da Constituinte de 1987, a inovação jurídica estava exatamente na criação da Seguridade Social, o que para muitos constituintes também era um tema novo.

O ministro abordou os princípios que nortearam a criação da Seguridade Social brasileira, como a criação de um sistema previdenciário coletivo, visando proteger toda a sociedade, pautado, sobretudo, na ótica da proteção social e não contratual. Os princípios de destaque foram: a universalização, a seletividade, a nova forma de financiamento com diversas bases de recolhimento e não apenas a contribuição do empregador/empregado, além da nova gestão democrática, que visava a transparência.

Deste modo, 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).

4.2.4 O ambiente das Políticas Internacionais de Seguridade Social: uma análise para além do modelo de Múltiplos Fluxos de *Kingdon*

Sabe-se que o Modelo de Múltiplos Fluxos proposto por *Kingdon* foi pensado de acordo com a dinâmica das políticas públicas americanas. A configuração da instituição política brasileira tem singularidades que se difere sobremaneira da dos Estado Unidos da América. Por exemplo, enquanto no Brasil tem-se um modelo jurídico de *Civil Law* baseado nos códigos Germano-Românico, a Constituição dos EUA fundamenta-se no *Common Law* e numa

perspectiva liberal, pautado em um capitalismo avançado com economia consolidada. Nesse aspecto, para que a teoria escolhida possa representar a realidade estudada, adaptações são salutares e bem aceitas.

Esse tópico será formulado para representar o ambiente das Políticas Públicas internacionais que, de acordo com a análise teórica e empírica indicam que o contexto internacional de formação e propagação da Seguridade Social influenciou sobremaneira a sua institucionalização no Brasil.

Cumprir destacar que as primeiras Políticas Públicas de proteção social no mundo, segundo Hobsbawm (2006), são políticas advindas da Primeira Guerra mundial (1914 -1918). Entre 1918 a 1932, após muitas mudanças sociais e políticas, o mundo já não poderia ser considerado mais o mesmo, alguns países passavam pela industrialização e o mercado consumidor começava a crescer. A Europa viveu a crise do desemprego em massa, além dos colapsos econômicos em diferentes países, que culminaram no crescimento dos ideais comunistas e fascistas. Diante desse cenário, a proteção social passou a ser uma preocupação dos empregados, que se viam desamparados pelo Estado.

Consoante Esping-Andersen (1991), o *Welfare State* ou Estado de bem-estar social representa um dos efeitos advindos da guerra, especialmente a partir da mobilização dos países industriais desenvolvidos em prol da reconstrução das suas bases políticas, econômicas, sociais e morais; mas também para conter possíveis mobilizações sociais dos trabalhadores e a difusão dos ideais comunistas. O termo *Welfare State* foi criado pelo historiador Alfred Zimmern em 1930 e ganhou contornos próprios com o passar do tempo, mas salienta-se que esse modelo de Estado estava intimamente ligado à concepção do Estado democrático de direito (KERSTENETSKY, 2012).

Sob outro aspecto, o surgimento do *Welfare State* pode ser explicado em várias perspectivas. Pela Teoria da Mobilização das Massas, o *Welfare State* surge como alternativa para acalmar os crescentes movimentos das classes de trabalhadores reivindicando por direitos sociais; ao passo que a abordagem Estruturalista emerge como mecanismo cunhado pelos conservadores para conter a democracia plena. Ainda, para a Teoria do Alinhamento Institucional o *Welfare State* é visto como resultado da formação de alianças entre o capital, o Estado e a classe média ascendente, que era composta ora por proprietários rurais, ora por funcionários públicos (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Nesse sentido, 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).

Em outra perspectiva de classificação, diferenciam-se as ações do *Welfare State* nos diversos Estados pelos ideais de Seguro e Seguridade Social consoante os modelos de Bismarck e Beveridge, respectivamente, o modelo bismarckiano de seguro social foi implantado antes mesmo da democracia se consolidar em alguns países da Europa, como a França sob o Império de Napoleão III e a Alemanha sob os domínios de Otto Von Bismarck. Esse modelo pregava que cada benefício seria organizado em Caixas administradas pelo Estado, com participação dos contribuintes, ou seja, empregadores e empregados (BOSCHETTI, 2009).

Já o modelo beveridgeano de seguridade, adotado no Reino Unido em meados de 1942, oferecia benefícios universais e gratuitos a toda população, sendo um modelo solidário e garantidor do mínimo em todas as esferas dos direitos sociais (ESPING-ANDERSEN, 1991; SILVA, 2014). Para Marshal (2009) o modelo alemão do contexto conservador pode ser compreendido como um modelo contratual, já o modelo inglês que se funda na cidadania e em políticas universais é um modelo de *status*.

Importante destacar que os princípios de seguridade social foram desenvolvidos por *Sir William Beveridge* no relatório sobre o Seguro Social e Serviços publicado em 1942, o qual sugeria um plano de seguridade social que unisse aos seguros sociais, a assistência social e outros seguros complementares que poderiam ser voluntários. Seis princípios foram indicados no referido documento: universalidade da cobertura, igualdade, equidade ou uniformidade de tratamento, solidariedade e redistribuição de renda, abrangência e suficiência das prestações, unidade, responsabilidade do Estado, eficiência e participação social na administração e sustentabilidade financeira (BEVERIDGE, 1946; MESA-LAGO, 2006).

Este movimento, que desembocou nas reformas sociais inglesas de 1945-1948, também resultou na inscrição da Seguridade Social como um dos direitos fundamentais da Carta dos Direitos Humanos de 1948, por ocasião da fundação das Nações Unidas. Em 1952, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) colocou em vigor a Convenção nº 102, que define o termo Seguridade Social e estabelece padrões mínimos a serem cumpridos pelos países signatários dessa Convenção. Ressalta-se que a OIT nasceu em 1919, a partir do Tratado de Versalhes e possui dentre as suas múltiplas funções a atuação legislativa internacional (OLIVEIRA, BELTRÃO e FERREIRA, 1997).

Cabe salientar que o termo “Seguridade Social” possui interpretações divergentes de acordo com as políticas de cada país, conforme as necessidades e os consensos sociopolíticos locais. Mas, em geral, seguem a definição bastante flexível dada pela OIT, vejamos:

[...] proteção que a sociedade proporciona a seus membros, mediante uma série de medidas públicas, contra as privações econômicas e sociais que, de outra maneira, derivariam do desaparecimento ou da forte redução de seus rendimentos em consequência de enfermidade, maternidade, acidente de trabalho, enfermidade profissional, desemprego, invalidez, velhice e morte, bem como da proteção em forma de assistência médica e de apoio a famílias com filhos (OIT, 1952).

Consoante a ata da 6^o reunião do Brasil–GRPS (1986), Moacyr Oliveira (representante do MPAS) faz menção, em diferentes passagens, à Convenção 102 da OIT nas deliberações sobre a necessidade de participação paritária, do universalismo e outros conceitos que são extraídos da convenção internacional para servir de base para a Seguridade brasileira. Ainda nessa reunião, o membro Luiz Viegas Lima (representante dos aposentados e pensionistas) ressaltou que eles não deveriam contraditar a decisão da OIT que aconselhava isso, qual seja, a criação de uma rede de Seguridade Social no mundo.

Em compensação, Annibal Fernandes (representante dos trabalhadores), issinalava que a recomendação pela OIT para a criação da Seguridade Social não havia se tornado pública pelos atores que deliberaram no GRPS, tampouco teria sido contraditado e analisado de acordo com a realidade brasileira, vejamos:

No entanto, a esses elementos de progresso há naturalmente dificuldades, senão não haveria necessidade de se vir até a 11^a reunião. A 1^a delas é que, de certa forma, a Comissão se limitou a estudos prévios que não foram totalmente revelados; alguns nos foram entregues mas há um segredo de polichinelo de um estudo da OIT que circula de mão em mão e está sendo mantido como se fosse um segredo de Estado Maior, um projeto da bomba atômica brasileira, mas na verdade partes dessas limitações e das dificuldades que temos de chegar a um consenso sobre tudo, uma vez que sobre grande parte estamos em consenso, se devem a um estudo da OIT aos quais foram, talvez, entregues elementos incompletos sobre a realidade brasileira. Talvez ou certamente (BRASIL–GRPS, 1986, p.987).

Nesse sentido, no final da década de 1960 e início da década de 1970 a Europa Ocidental estava vivendo a tensão da permanência e declínio dos governos ditatoriais com Francisco Franco na Espanha, Mussolini na Itália e Antônio Salazar em Portugal. De outro lado, a Europa Oriental vivia a expansão da União Soviética e o conflito da Guerra Fria. Os EUA, por sua vez, após o choque do Petróleo em 1974, ainda estavam envolvidos com a Guerra do Vietnã que findou-se em 1975 (SCHWARTZ e STARLIN, 2015).

Desse modo, o mundo todo vivia um momento de transição, os países centrais estavam abalados com a crise econômica oriunda do “choque do petróleo”, os países periféricos da África e América Latina passavam por manifestações de independência como Angola, Moçambique e África do Sul. Já a América Latina estava inserida na conjuntura das ditaduras militares, especialmente o Brasil, Chile e Argentina (SCHWARTZ e STARLIN, 2015).

É peculiar o surgimento dos ideais de Seguridade Social no Brasil, visto que no final da década de 1980 e início de 1990 os principais países da Europa e os EUA, após um longo período de crise, estavam vivendo o auge o liberalismo econômico com as políticas de Margareth Thatcher e Ronald Regan, os quais paulatinamente criaram políticas que minimizaram o Estado de Bem-Estar-Social (ROCHA, 2013).

Portanto, consoante a literatura e a análise empírica, é inegável a influência da OIT de certa forma pressionando os governos latino-americanos para a criação da Seguridade Social. Mesmo que essa influência não fosse plenamente compartilhada pela comunidade e em certa medida não sendo muito bem recepcionada pelos membros do GRPS, não se pode negar que a postura da OIT, enquanto um organismo internacional que tem grande influência sobre a decisão política de vários países do mundo na promoção da proliferação do ideal do *Welfare-State*. Talvez esse organismo tenha sido o maior precursor dessa rede de políticas integradas que passaram a ser criadas visando a proteção social de forma universal e indiscriminada (Figura 9).

FLUXO DAS SOLUÇÕES

- Dinâmica da política: Criação do GRPS, Conselho Superior da Previdência Social, Comissão da Ordem Social e Subcomissão da Saúde, Meio Ambiente e Seguridade;
- Estudos de viabilidade econômica e técnica visavam sanar o problema público do déficit previdenciário, mas também trouxeram o novo plano de benefício, novo plano de custeio e o plano de Seguridade Social;
- A propagação das alternativas nos diferentes ambientes.

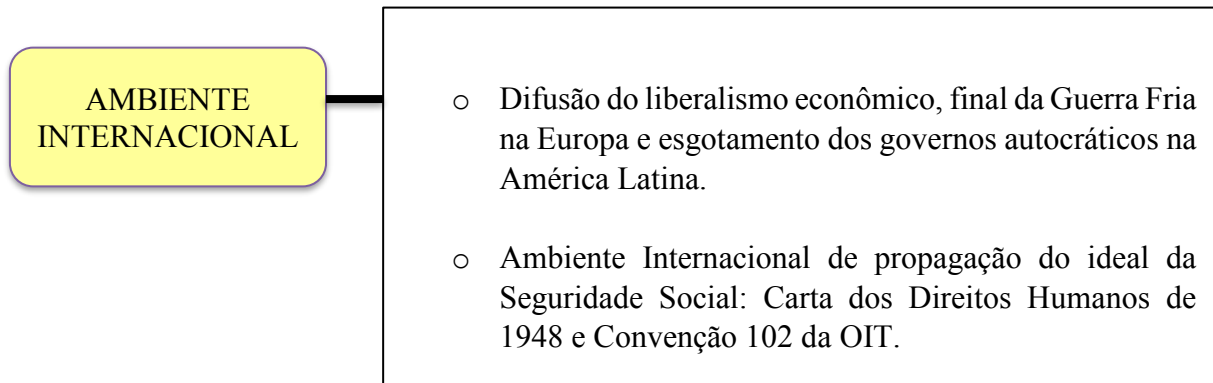


Figura 9: Fluxo das Soluções e o Ambiente Internacional

Fonte: Elaboração Própria.

4.3 O fluxo da Política

O fluxo da política se difere sobremaneira dos demais fluxos no sentido de que ele 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.

Portanto, para a efetiva compreensão desse fluxo é salutar unir dados bibliográficos oriundos de textos científicos e dados empíricos que elucidem as categorias e subcategorias previamente criadas por Kingdon (1984).

4.3.1 O humor nacional no processo de redemocratização e a mudança de governo com a primeira eleição indireta para Presidente da República após o regime militar

A CF/88, um gérmen oriundo do período de ditadura civil-militar, reflete o quadro político e econômico do período. O regime civil-militar fundou a sua permanência no poder baseado em uma modernização reacionária de forma a inserir o Brasil no reordenamento internacional. Nem mesmo os altos índices de desenvolvimento e crescimento econômico do regime foram capazes de evitar, a longo prazo, o endividamento externo. Quando os aportes financeiros internacionais cessaram, o país estava endividado e a inflação, contabilizada em 1985, chegava a 235% ao mês (SCHARTZ e STARLING, 2015).

O governo do general-presidente Ernesto Geisel (1974 a 1979) iniciou o projeto conhecido como “distensão gradual, lenta e segura” para o início da passagem do poder autocrático para o poder democrático (DUARTE, 2017). A construção das bases do Estado Democrático de Direito encontrou muita resistência no final do regime civil-militar; o fechamento do Congresso em 1977, os ataques com bombas à sede da OAB e ao Rio Centro em 1980 e 1981 são exemplos da tentativa de o regime civil-militar continuar concentrando o poder político e econômico (SAMPAIO, 2009).

A transição democrática alcançada em 1985 foi uma grande vitória da sociedade civil brasileira, visto que representou a ruptura da aliança da burguesia nacional industrial com o regime militar. A grande mudança teve a principal mobilização por meio das “Diretas Já”. Essa manifestação organizada por Ulysses Guimarães percorreu 22 mil quilômetros, passando por quinze estados e reuniu aproximadamente 1 milhão de pessoas. Destacam-se ainda a

participação ativa da Igreja Católica, dos Sindicatos e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) como principais atores que fomentaram o resgate dos direitos fundamentais por meio da redemocratização (COLNAGNO, 2013; SCHWARTZ e STARLING, 2015).

De acordo com Brasil (2009), a mobilização social pela convocação de uma Constituinte – que faz parte do humor nacional que os brasileiros viviam nesse contexto – envolve o protagonismo das organizações sociais e grupos políticos atuando na clandestinidade durante a ditadura. Pode-se listar alguns movimentos principais, como a Carta do Recife de 1971 que pregava a convocação da constituinte; a crise de 1977 que originou o Pacote de Abril; a Lei de Anistia e a reforma partidária de 1979; a atuação inovadora da OAB, além de comitês, fóruns, plenários e muitos outros eventos espalhados pelo Brasil.

Para Sampaio (2009) a redemocratização encontrou dificuldades também no campo político, pois as principais lideranças não estavam de acordo com a ideia. De um lado, a ARENA (partido do governo) apoiara a candidatura de Paulo Maluf, de outro lado, Tancredo Neves do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) aliara-se à José Sarney como vice candidato. No período de 1979 a 1985 a ARENA tornou-se o partido Democrático Social (PDS) e o MDB deu origem ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

Após esse período de abertura do poder autocrático para os civis, ocorreram eleições indiretas no Congresso Nacional para o chefe do Poder executivo, o candidato do PMDB, Tancredo Neves foi eleito, contudo, ele acabou falecendo antes mesmo da sua posse. De acordo com Sampaio (2009) e Duarte (2017), a posse de José Sarney (PDS) como Presidente da República fortaleceu a posição da direita ⁶no poder, o que poderia representar a criação de uma Assembleia Constituinte de “fachada” cuja função poderia ser exclusivamente restaurar a ordem institucional tradicional, tendo em vista que o próprio Sarney, oito meses antes das eleições tinha sido contrário à medida de convocação da assembleia nacional constituinte, quando a sua convocação ainda era apenas um plano do governo.

Para Schwartz e Starling (2015, p.488) “Sarney seguia em direção contrária: utilizava práticas e acordos fisiológicos para estender o próprio mandato e garantir a sua permanência no poder por cinco anos na Presidência da República”. Para Lima, Passos e Nicola (2013), a eleição de Tancredo e a posse de Sarney representaram o início de um novo período da história chamado de Nova República, que haveria de ser democrático e social.

⁶ De acordo com Lima, Passos e Nicola (2013), obra destinada a compreender a gênese do texto da CF/88, o confronto entre conservadores (direita, centro-direita e centro) e progressistas (esquerda, centro-esquerda) ocorreu devido às estratégias usadas pelos partidos políticos em virtude da elaboração do Regimento Interno para que eles alcançassem a maioria dos votos votando em bloco.

Nesse sentido, o clamor popular, que se propagou graças ao humor nacional e a insatisfação geral de viver novamente a autocracia e o totalitarismo, se reestabeleceu de forma organizada, ganhando apoio da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), da OAB e da Associação Brasileira de Imprensa (ABI). Centenas de organizações populares se manifestaram no intuito da criação de uma Assembleia Constituinte Exclusiva, que representava uma ruptura com o *status quo*, para que não propagasse a manutenção dos Atos Institucionais (AI) e nem se deixasse de apurar os crimes cometidos durante o regime militar (BACKER, AZEVEDO e ARAÚJO, 2009). A Assembleia ainda era vista com a missão de encerrar a ditadura e assentar as bases para a formação da democracia no país.

O imbróglio político causado por aqueles que apoiavam uma Constituinte sem autonomia e os progressistas que lutavam pela sua independência acabou amenizando o protagonismo do Sarney, de tal modo que por meio de diversas alianças políticas conseguiram aprovar um processo constituinte inédito e altamente favorável à participação popular.

A própria Assembleia foi construída nesse antagonismo de tentar unir os conservadores e os progressistas em prol da reconstrução das bases políticas da democracia brasileira. De acordo com Lima, Passos e Nicola (2013) fica nítido na assembleia a distinção ideológica dos membros e os partidos que o integraram. O contexto do humor nacional foi favorável para a proliferação dos novos ideais de social democracia, mas havia ainda uma assimetria de posições de poder entre diferentes atores políticos, que se rendiam às pressões dos militares. Todas essas divergências e ambiguidades fazem parte das características do humor nacional; a política não pode ser considerada uma variável afastada da emoção.

O próprio humor vivido no final da década de 70 e início dos anos 80 representa no plano social a luta pelo Estado Democrático de Direito; as diferentes manifestações em prol da reconstrução do país pela votação direta para Presidente da República é interpretado como um sentimento da nação em busca do reequilíbrio da vida nacional. O ápice desse humor ocorreu com as “Diretas Já”, que tentou devolver ao povo a soberania popular. O que só poderia ser feito efetivamente mediante um novo pacto político-social, ou seja, por meio de uma nova Constituição (NAPOLITANO, 1994).

A teoria que constitui o modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon indica que o humor nacional ou *national mood* seria aquele compartilhado pelas pessoas durante um período de tempo e poderia formar um ambiente propício para certas políticas ganharem relevância na agenda. No caso da criação das Políticas de Seguridade Social, elas encontraram um ambiente internacional favorável (influência da OIT) e nacional também, pois a sociedade brasileira já

estava esgotada da autocracia. Esse humor entusiasmou também a Seguridade Social, visto que, 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.

Importa ressaltar que o humor nacional brasileiro vivido no final da ditadura militar e no período de redemocratização se difere do humor internacional, tendo em vista que o neoliberalismo econômico estava em franca expansão no mundo todo, mas aqui no Brasil ainda não existiam vestígios significativos da sua presença. Uma explicação possível era de que o nosso modelo nacional-desenvolvimentista consolidado na ditadura era repressivo às mudanças significativas e muito fechado às alianças políticas internacionais que ocorriam naquele momento em outras partes do mundo (BRESSER-PEREIRA, 2009).

A mudança de governo ou *turnover*, é um dos elementos que mais interfere na elaboração das agendas⁷. No caso brasileiro, a eleição indireta de Sarney foi um momento de grande tensão e contradição: ao mesmo tempo em que ele se via preso ao passado da ditadura, ele não podia frear o futuro da redemocratização. Assim, ele foi de certa forma neutralizado pela maneira com que a Assembleia Constituinte foi conduzida, evitando com que novamente os militares impedissem a redemocratização.

Isto posto, as mobilizações social e política que antecedem a constituinte possuem por si só um significado próprio e resultados que não se limitam ao texto constitucional votado, ou seja, a sua dimensão maior produz efeitos para além da Carta escrita. Todo esse processo que representa o humor nacional abarca fatos históricos e sociológicos com consequências que transcendem a redação jurídico-constitucional da norma.

Esse conjunto de fatores chamados de humor podem ser vistos como: movimentos e organizações de grupos alternativos à ordem institucional vigente, inclusão de novos temas à agenda pública, mudanças no comportamento político, novas bases para a construção de um ideário de estado social, formação de novas forças políticas e muitos outros.

4.3.2 As forças políticas organizadas

É necessário destacar que a arena político-institucional onde se localizam as forças políticas organizadas que deliberaram as políticas de Previdência/Seguridade Social abrangem o contexto anterior à formação da Assembleia Nacional Constituinte.

⁷ “At the time of a change in administration, people all over town hold their breath in anticipation, waiting to see what the new administration’s priorities will be, what its policy agendas will look like” (KINGDON, 2003, p.154).

Por meio do decreto-lei nº 92.654, de 15 de maio de 1986, o ex-Presidente Jose Sarney criou o Grupo ou Comissão de Reestruturação da Previdência Social (GRPS) no intuito de realizar estudos e propor medidas quanto as bases de financiamento e benefícios previdenciários (BAPTISTA, 1998). Além do GRPS-Brasil (1986) farão parte dessa análise a dinâmica da votação do texto Constitucional na Assembleia Nacional Constituinte de 1987 e de forma específica o desenrolar das deliberações das Audiências Públicas ocorridas na Comissão da Ordem Social e Subcomissão de Saúde, Meio Ambiente e Seguridade Social.

a) O Grupo de Reestruturação da Previdência Social (GRPS)

Cumprе destacar que o GRPS não é considerado uma arena prioritariamente política, visto que os atores não eram em sua maioria políticos eleitos para o exercício de mandato em carreiras do legislativo e executivo. Contudo, esse campo faz parte da dinâmica das políticas públicas de Previdência Social e convém analisá-lo. Alguns atores sociais estiveram presentes no GPRS foram convidados a participar da Assembleia Nacional Constituinte, o que evidencia que o GRPS foi considerado uma etapa anterior à própria constituinte no que tange ao planejamento das políticas de Saúde, Assistência e Previdência.

Para otimizar a análise desse fluxo, buscou-se evidenciar as principais características dos atores sociais que estiveram presentes nas reuniões destinadas às deliberações da Previdência Social. Essas características encontradas também são salutares para visualizar os atores que encabeçaram a proposta de criação da Seguridade Social. Dividiu-se os participantes em representantes do Governo; Especialistas da Área; Trabalhadores e Empresários (Tabela 1).

Os representantes do Governo eram um grupo constituído por integrantes do Gabinete Civil da Presidência da República; representantes do MPAS, IAPAS e INPS; do Ministério do Trabalho, do Ministério da Fazenda e da Secretária de Planejamento da Presidência da República.

Embora todos esses integrantes exercessem funções estatais, existia uma separação no que diz respeito àqueles que estavam diretamente ligados à Previdência (MPAS) e aos outros que estavam vinculados à Presidência da República (Gabinete Civil). Tal distinção fica evidente no decorrer das reuniões quando são apresentados estudos, por exemplo, pela manifestação da Márcia Mazzoli (MPAS) que comprovam o déficit histórico da União na contribuição da Previdência, frente a negativa de Eleutério Rodriguez (Gabinete Civil), que propôs como estratégia de financiamento uma relação triangular fundada no conceito de Seguridade.

As propostas da criação da Seguridade Social eram em sua maioria apresentadas pelos próprios membros do MPAS. Em oposição, os representantes do Gabinete Civil eram avessos à criação de um Ministério da Seguridade Social, prevendo que a criação de um órgão único gerindo as três áreas poderia formar uma estrutura social muito forte frente às outras áreas de proteção pelo Estado.

Somava-se a isso tudo o conflito sobre a permanência ou não do SINPAS, o que gerava ainda mais insegurança para esses burocratas que eram, sem dúvidas, conservadores no que tange às inovações sociais. A esse grupo interessava o poder institucional conquistado no período da ditadura militar.

Os especialistas eram um grupo constituído por conhecedores das questões sociais e previdenciárias, assim como acadêmicos e pesquisadores da IUPERJ, UNICAMP, IBGE, DATAPREV e FIOCRUZ. A presença de tais pessoas visava contribuir tecnicamente com as propostas que foram analisadas, discutindo a viabilidade de aplicação e a realidade do cenário brasileiro. Era, portanto, um grupo que a princípio não tinha posição definida sendo contra ou a favor das propostas, mas que indicava estudos técnicos e contribuía, com relevância, nas discussões das reuniões.

O grupo dos trabalhadores era formado por representantes da CGT, da CUT, da CONTAG, dos trabalhadores rurais, da Federação Nacional e Sindicato dos Estivadores e representantes dos aposentados e pensionistas. Uma das principais características desse grupo era a sua resistência à criação da Seguridade, em especial às propostas oferecidas pelo grupo do Governo. Fica clara a união dos trabalhadores com os aposentados e pensionistas e já nas primeiras reuniões essa união trazia mais representatividade e fazia frente às demais propostas. O grupo dos empresários era constituído por representantes dos empregadores; eles não tiveram muita participação ativa nos debates das reuniões.

Afinal, 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 ANC e alguns participantes foram convidados para expor nas Audiências Públicas das Subcomissões e Comissão da Ordem Social.

	CARACTERÍSTICAS	ATORES	CONVIDADOS
Grupo de Reestruturação da Previdência Social	GOVERNO (MPAS, Gabinete Civil da Presidência da República, SEPLAN, INPS)	Wanderley Guilherme dos Santos (Presidente)	Sandra Cristina de Almeida; Celecino de Carvalho Filho; Helio Portocarrero; Marta Lucia de Albuquerque; Veronica Rocha dos Santos; Mauro Osório; Carlos Montes; Antônio Magno Neto; José Almino; Vanda Marques de Almeida- MPAS
		Sulamis Dain (Secretária-Executiva do Grupo de Trabalho)	Bento Barbosa Viana – IAPAS Roberto Cardia- Seplan/Sest
		Dorothea Fonseca Furquim Werneck (representante do Ministério do Trabalho)	Raimundo de Pelciano Carneiro; Leomar de Oliveira Garcia; Marília Vieira Machado da Cunha Castro - MPAS/SEA
		Eleutério Rodriguez Neto (representante do Gabinete Civil da Presidência da República)	Raphael de Almeida Magalhães -MINISTRO Pedro Luis; José Gomes Temporão - INAMPS
		Maria Emília Rocha Melo de Azevedo (representante da Secretaria de Planejamento da Presidência da República)	José Marineu Florencio SSM- MPAS Ney G. Pereira; João Ribeiro de Avelar – INPS
		João Manuel Cardoso de Mello (representante do Ministério da Fazenda)	Marcia Mazolli SPO-MPAS Moacyr Veloso Cardoso de Oliveira SPS-MPAS
		TRABALHADORES (representantes dos aposentados e pensionistas, CGT, CUT)	Annibal Fernandes (CGT)
	Rodolpho Repullo Júnior (CUT)		
	José Francisco da Silva (CONTAG)- [Aloísio Carneiro 9ª R; Ezídio Pinheiro 11ª R]		
	Marlise Maria Fernandes (representante dos trabalhadores rurais)		Arides Quintanilha- representante da Federação Nacional dos Estivadores
	Obed Dornelles Vargas (representante dos aposentados e pensionistas) - [Alberto Ramo 11ªR]		
	Luiz Viegas da Motta Lima (representante dos aposentados e pensionistas)		
	EMPRESÁRIOS (CACB)	Luís Eulálio de Bueno Vidigal Filho (representante dos empregadores)- [João Mário P. do Rio Branco 2ªR; Nério Battendiere 9ª R]	Celso Barroso Leite, representante da CACB (representando José Maria Sobrinho - 6ª R). 9ª R 11ªR
		Abram Abe Szajman (representante da FCSP) - [Antônio Carlos Borges 2ªR]	
		José Maria Teixeira da Cunha Sobrinho (representante da CACB) - [Celso Barroso Leite 6ªR]	
	ESPECIALISTAS	Hélio Jaguaribe (especialistas em questões sociais e previdenciárias)	Elise Maria Pereira Reis; Nelson do Valle Silva – IUPERJ
		Floris Verucci (especialistas em questões sociais e previdenciárias)	Luciano Martins – UNICAMP especialista em questões sociais
		Luciano Martins (especialistas em questões sociais e previdenciárias)	Maria Alice Lanari- IBGE João Gomes Pinho Neves, especialista em questões sociais e previdenciárias
			José Gomes de Pinho Neves (especialistas em questões sociais e previdenciárias;)

Tabela 1: Atores do Grupo de Reestruturação da Previdência Social

Fonte: Elaboração Própria

b) Assembleia Nacional Constituinte de 1987

No escopo das forças políticas organizadas, interessa compreender como essas forças se comportaram nas diferentes *policies arenas* em que ocorreram as principais deliberações sobre as Políticas Públicas de Previdência e Seguridade Social. Nesse sentido, a Assembleia Nacional Constituinte de 1987 foi criada em fevereiro daquele ano com o desígnio de elaborar uma nova Constituição Federal brasileira, no contexto democrático e após mais de vinte anos sob o regime autocrático militar.

A Assembleia Nacional Constituinte de 1987 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. Embora as discussões das audiências não tenham de fato construído por definitivo o texto constitucional, estabeleceram debates e geraram ideias, deixando marcas inigualáveis no texto final, pois as indagações ali suscitadas não puderam ser ignoradas pelos constituintes. Esse é um episódio da história brasileira que merece ser lembrado e estudado. Nos dizeres do Ex-Presidente da República, José Sarney:

Cumpro o dever assumido com a Nação pela Aliança Democrática. A Assembleia Nacional Constituinte realizará, sem dúvida, o grande e novo pacto social, que fará o País reencontrar-se com a plenitude de suas instituições democráticas (BRASIL, 1987).

As votações e elaboração do novo texto constitucional foram conduzidas pelos 559 congressistas em 24 Subcomissões instaladas em 7 de abril de 1987. Ao longo de 584 dias participaram quase 900 pessoas, dentre representantes da sociedade civil, acadêmicos, representantes de órgãos do governo, juristas e outros. A própria constituinte possui muitas dissonâncias no seu interior, em algumas audiências o debate foi mais técnico, em outras foi palco para exposição de reivindicações e discussões calorosas no plano político. No final do processo foram encaminhadas 122 emendas ao texto originário, contendo mais de 12 milhões de assinaturas (BACKER, AZEVEDO e ARAÚJO, 2009; LIMA, PASSOS e NICOLA, 2013).

O processo constituinte passou pelas seguintes etapas: instalação da constituinte, eleição do presidente e elaboração do regimento interno provisório; elaboração do procedimento interno definitivo; etapa das comissões e subcomissões temáticas; reforma do regimento; comissão da redação final e a promulgação da Constituição brasileira (LIMA, PASSOS e NICOLA 2013).

Os dispositivos constitucionais que vieram integrar a CF/88 passaram por quatro projetos: Projeto A (início do 1º turno em plenário), Projeto B (início em 2º turno), Projeto C (final do 2º turno) e Projeto D (Votação Final); ainda tiveram os Apêndices A, B e C conforme Quadro 6.

Etapas	Fases
1. Preliminar	- Definição: do regimento Interno da ANC -Sugestões: Cidadãos, Constituinte e Entidades
2. Subcomissões Temáticas	A: Anteprojeto e Relator B: Emenda ao Anteprojeto do Relator C:Anteprojeto da Submissão
3. Comissões Temáticas	E:Emenda ao Anteprojeto da Subcomissão, na Comissão F:Substitutivo do Relator G:Emenda ao Substitutivo H:Anteprojeto da Comissão
4. Comissão de Sistematização	I:Anteprojeto de Constituição J:Emenda Mérito (CS) ao Anteprojeto K:Emenda Adequação (CS) ao Anteprojeto L:Projeto de Constituição M:Emenda (1P) de Plenário e Populares N:Substitutivo 1 do Relator O:Emenda (ES) ao Substitutivo 1 P:Substitutivo 2 do Relator
5. Plenário	Q: Projeto A (Início 1º turno) R: Ato das disposições transitórias S:Emenda (2P) do Plenário T:Projeto B (fim 1º, início 2º turno) U:Emenda (2T) ao Projeto B V:Projeto C (fim 2º turno)
6. Comissão de Redação	W:Projeto exclusivamente de redação X:Projeto D: redação final
7. Epílogo	Y: Promulgação

Quadro 6: Panorama do funcionamento da Assembleia Nacional Constituinte de 1987.

Fonte: Lima, Passos e Nicola (2013).

Ulysses Guimarães foi um dos atores fundamentais do processo de elaboração da nova Constituição; ele foi eleito como Presidente da Assembleia Nacional Constituinte e teve a habilidade de conduzir a mesa diretora e as bancadas partidárias no intuito de realizar a elaboração do regimento interno. Além dele houve a participação de importantes parlamentares como Fernando Henrique Cardoso, José Serra, Luís Inácio Lula da Silva, Mário Covas, Plínio

de Arruda Sampaio e outros. A feitura do regimento interno foi longa e tensa, pois tratavam de polêmicas como a soberania da assembleia, a tramitação do texto constitucional e a participação popular nesse processo (BACKER, AZEVEDO e ARAÚJO, 2009).

Nesse sentido, a participação da sociedade e dos cidadãos poderia ocorrer por três vias: sugestões iniciais encaminhadas às comissões antes do início dos seus trabalhos; audiências públicas nas subcomissões temáticas destinadas a ouvir membros da sociedade civil e as chamadas populares, em que cada cidadão poderia subscrever até três propostas de emenda dos Projetos de Constituição. Nos dizeres de Ulysses Guimarães sobre a participação popular (BACKER, AZEVEDO e ARAÚJO, 2009, p. 29):

Há, portanto, representativo e oxigenado sopro de gente, de rua, de praça, de favela, de fábrica, de trabalhadores, de cozinheiros, de menores carentes, de índios, de posseiros, de empresários, de estudantes, de aposentados, de servidores civis e militares, atestando a contemporaneidade e autenticidade social do texto que ora passa a vigorar. Como o caramujo, guardará para sempre o bramido das ondas se sofrimento, esperança e reivindicações de onde proveio.

Sobre a dinâmica das mobilizações dos partidos que de fato são considerados as forças políticas organizadas, percebe-se tanto na análise empírica quanto na literatura científica que os partidos de esquerda, Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista do Brasil (PC do B), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Comunista Brasileiro (PCB), e Partido Socialista Brasileiro (PSB) somavam cinquenta votos. Esses votos eram ampliados ou negociados até eles entrarem em um acordo, atingindo a maioria de votos (SAMPAIO, 2009).

Depois que esses votos transitaram pelas subcomissões e comissões ele chegava ao Plenário para deliberação, o que exigia ainda mais estratégia política, tendo em vista que nessa fase exigia-se no mínimo 289 votos para aprovação final. Essas votações estavam influenciadas pela dicotomia do humor nacional de progressistas e conservadores⁸, o que tornava essa arena muito conflituosa e acirrada (SAMPAIO, 2009).

Uma estratégia dos partidos de direita, especialmente o PMDB que era o partido com maior expressão na assembleia, foi a criação do “Centrão”⁹ pelo Senador Mário Covas,

⁸ De acordo com Lima, Passos e Nicola (2013) dentro da Constituinte as Comissões principais e a Comissão de Estudos Constitucionais (Comissão Afonso Arinos) eram consideradas predominantemente conservadoras, mas as Subcomissões eram compostas prioritariamente por progressistas, o que revela a intensidade da ambiguidade oriunda das diferentes votações, ora conservadora, ora progressista.

⁹ O fenômeno do “Centrão” ocorreu tendo em vista que os conservadores não estavam alcançando a maioria dos votos desejados, assim, provocaram uma mudança regimental para que o título do texto fosse votado antes do conteúdo, de maneira que as alianças políticas já poderiam se articular previamente de acordo com a expectativa de votação de cada setor da norma (LIMA, PASSOS e NICOLA, 2013).

autodenominados centro-democrático. Eles formaram um grande bloco de constituintes que, para conseguirem a maioria e conduzir as votações conforme os seus interesses, organizou-se dessa maneira (LIMA, PASSOS e NICOLA, 2013).

Percebe-se que o jogo de interesses não foi velado nem escondido, os constituintes negociavam os votos como verdadeiras moedas de troca. Para Lima, Passos e Nicola (2013) a partir da mudança do regimento interno forçado pelo “Centrão”, nenhum grupo conseguia formar uma maioria e decidir sozinho, o jeito era negociar. Mesmo que os conservadores estivessem em maioria, a Constituição na sua íntegra foi considerada predominantemente progressista. O povo também não deixava as coisas se acalmarem: faziam pressão por meio das manifestações, cartazes, e também se organizava para acompanhar as deliberações (BAPTISTA, 1998).

Para Figueiredo e Limongi (2006), no período de 1988 a força relativa dos partidos de direita era maior do que a dos partidos de esquerda. Dessa forma, a coalização de centro-direita dominava o campo político. A leitura dos debates das votações do texto constitucional revela que havia uma preocupação em restaurar os poderes do Congresso sem ameaçar o processo de governar.

Ainda nessa dinâmica entre progressistas e conservadores, Ulysses Guimarães revelou-se um grande articulador que negociava entre eles e com a participação popular, zelando para que as votações respeitassem o regimento interno da Assembleia. Portanto, o texto homologado da CF/88 é fruto dessa ambiguidade que caminhou junto à aprovação de cada artigo, sob os quais havia muito jogo político e negociação.

c) A Comissão da Ordem Social e a Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente

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 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. 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.

Na Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, as 6º e 16º audiências foram dedicadas ao futuro das Previdência Privadas no Brasil. Discutiu-se o reconhecimento constitucional da Previdência Privada, a realidade dos planos de previdência de pensão fechada e aberta, bem como a preocupação futura com a solvência dos títulos de crédito vinculadas a elas. Ficou nítida a fusão entre os interesses públicos e privados dos constituintes ao deliberarem sobre esse assunto. Pelo fato de muitos constituintes terem sido gestores/membros desses fundos privados, evidenciam-se que a parte econômica da Previdência Social foi um tema de destaque na ANC. Nessas reuniões o viés comercial da Previdência Privada prevaleceu até mesmo sobre os aspectos sociais levantados pela criação da Seguridade Social.

Já a 8º e 13º audiências, deliberaram sobre os problemas do INAMPS, a gestão pública, o financiamento e os dilemas sobre a formação da Seguridade Social. Nesse momento, já se percebe que os constituintes tinham uma ideia consolidada de que a Seguridade Social seria o melhor caminho. Restavam dúvidas, ainda, de como seria a dinâmica do financiamento da Saúde e da Previdência Social. As participações dos convidados, Ministro Raphael de Almeida Magalhães e Reinhold Stephanes, ex-presidente do INPS e do INAMPS e ex-Deputado Federal foram providenciais para esclarecer aos participantes as bases do novo plano de benefícios, financiamento, incluindo a exposição dos princípios da Seguridade Social (Quadro 7).

Os constituintes Jorge Uequet (PMDB), Eduardo Jorge (PT), os convidados Obed Dornelles Vargas, presidente da Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas; o Ministro Raphael de Almeida Magalhães; Reinhold Stephanes, ex-presidente do INPS e do INAMPS e ex-Deputado Federal e Rodolpho Repullo Júnior – CUT (Tabelas 1 e 2) foram os participantes da Subcomissão da Saúde, Meio Ambiente e Seguridade que mais se destacaram no empenho da criação da Seguridade Social nas Audiências Públicas.

Reunião	Expositor		Assunto	
	Nº e Data	Nome		Qualificação
6º (21.4.1987)		Amaury Soares Silveira	Presidente da Associação Nacional da Previdência Privada (Anapi)	Previdência Privada Aberta
		João Regis Ricardo dos Santos	Superintendente da Superintendência de Seguros Privados (Susep)	Previdência Privada Aberta
		Obed Dornelles Vargas	Presidente da Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas	Planos de Benefícios da Previdência Social
8º (22.4.1987)		Raphael de Almeida Magalhães	Ministro da Previdência e Assistência Social	Seguridade Social
13º (5.5.1987)		Reinhold Stephanes	Ex-presidente do INPS, Inamps e ex-deputado	Previdência Social
16º (11.5.1987) (12.05.1987)		Paulo Mente	Presidente da Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Privada (Abrapp)	Previdência Privada Fechada

Quadro 7: Audiências Públicas destinadas a deliberar sobre Previdência Social e Seguridade Social na Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente

Fonte: Elaboração Própria.

Na única Audiência Pública da Comissão da Ordem Social destinada a essa temática, além dos constituintes já citados, Almir Gabriel (PMDB), Carlos Mosconi (PMDB), José Elias Murad (PTB) e Eduardo Jorge (PT) também foram os defensores da Seguridade Social, mas focados na criação do SUS.

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.

Sob outro aspecto, no bojo da Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, as Políticas de Saúde foram contempladas com amplas discussões e debates, não só de cunho específico dessa área, mas questionando os procedimentos de toda a Assembleia. O presidente dessa subcomissão José Elias Murad (PTB-MG) e o constituinte Carlos Mosconi (PMDB-MG), ambos defensores da reforma sanitária, batalharam pela ampliação no número de encontros. A princípio havia 3 (três) audiências destinadas a essa temática, mas eles discordaram e ampliaram para 10 (dez) encontros, o que fez significativa diferença no aprofundamento de diversas questões e também reforçou a necessidade da criação do Sistema Único de Saúde (BACKER, AZEVEDO e ARAÚJO, 2009).

Entende-se que os atores sociais dessa área já estavam organizados e engajados no fortalecimento da saúde pública e coletiva havia tempo, especialmente após a VII Conferência Nacional de Saúde, denominada de Pré-constituente da Saúde. Nesse encontro deliberou-se pela criação da Comissão Nacional de Reforma Sanitária a qual formulou as propostas apresentadas na Assembleia (BACKER, AZEVEDO e ARAÚJO 2009).

As Políticas de Saúde também estavam na pauta do GRPS e nas audiências da própria Assembleia, extrapolaram esses 10 (dez) encontros, tendo em vista que a saúde que ora deliberavam nesses grupos era oriunda dos planos corporativos dos trabalhadores, que historicamente contribuíram tanto para o seguro saúde quanto para a previdência. Nesse aspecto, esses fundos de saúde corporativos foram agregados ao Estado com o advento da Lei Orgânica nº 3.807, de 26 de agosto de 1960 e a com a criação do INAMPS. A saúde aqui não era a atenção básica nem a primária, mas grandes e modernos hospitais que faziam o amparo desses trabalhadores.

Um elemento de destaque é que tanto nas reuniões do GRPS quanto nas Audiências Públicas ainda era uma incógnita se a Saúde faria parte da Seguridade ou não, muitos atores sociais defensores da saúde queriam o fortalecimento do Ministério da Saúde com a criação do SUS, o que passaria a abranger as competências do INAMPS e do MPAS. Nesse sentido, a Saúde só passou a integrar a Seguridade nas últimas votações da Assembleia Constituinte, por meio de uma negociação entre conservadores e progressistas, por força da emenda indicada pelo constituinte Jorge Uequet (PMDB) (BRASIL-GRPS, 1986; BACKER, AZEVEDO e ARAÚJO, 2009).

O fluxo político é composto pelas forças políticas organizadas, aquelas pessoas que podem formar os grupos de pressão. Esse ambiente na constituinte fica nítido na batalha de forças entre os progressistas e conservadores. A força política organizada dedicada à criação do SUS levou consigo a Seguridade Social, notada a ausência de muitos defensores da seguridade no âmbito das Audiências Públicas. A Previdência Social e a Assistência Social já estavam contempladas pelo novo plano de custeio e benefícios, essa proposta já tinha ganhado amplo apoio de todos os atores sociais ao longo de toda dinâmica da política.

Por fim, o antagonismo entre progressistas e conservadores na assembleia ocorreu na dose adequada para evitar a construção de uma Constituição individualista, privatista e liberalista. A prova de que isso não ocorreu foi a própria criação do SUS e da Seguridade Social como políticas integradas e universais, que visam acima de tudo a consolidação do princípio de dignidade da pessoa humana (Figura 10).

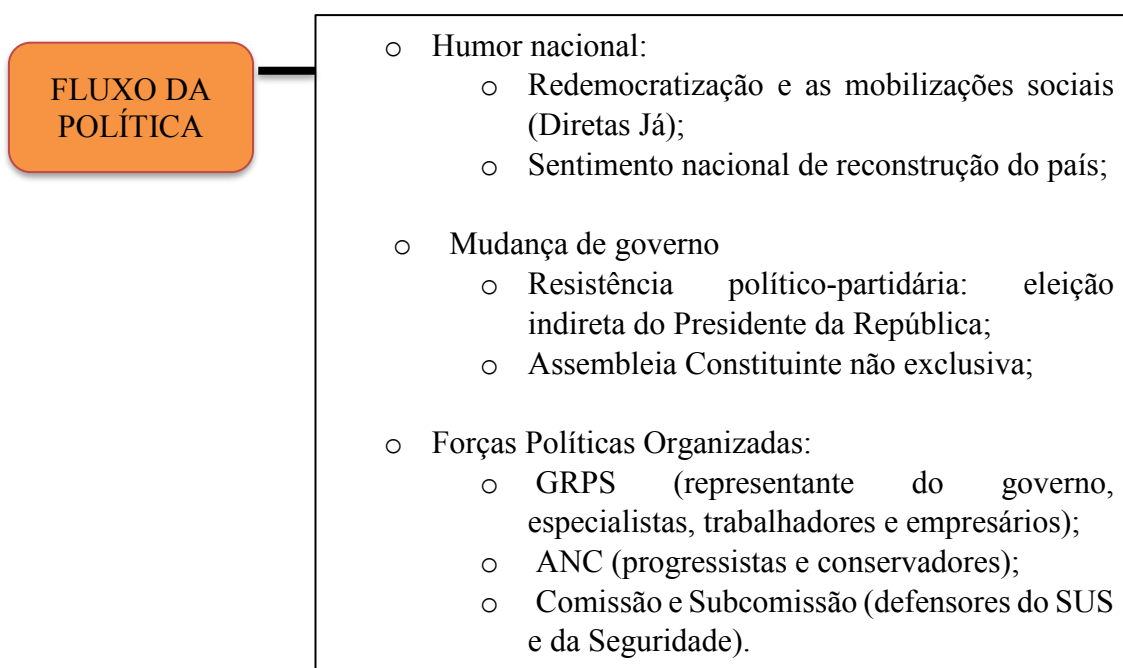


Figura 10: Fluxo da Política
Fonte: Elaboração Própria.

Comissão da Ordem Social	PARTIDOS	ATORES	SUPLENTES
	PFL - PB	Presidente: Edme Tavares	
	PMDB-MG	1º Vice-Presidente: Hélio Costa	
	PDS-RS	2º Vice-Presidente: Adylson Motta	
	PMDB-PA	Relator: Almir Gabriel	
PMDB	Almir Gabriel; Alarico Abib; Borges da Silveira; Bosco França; Carlos Cotta; Carlos Mosconi; Célio de Castro; Domingos Leoneli; Doreto Campanari; Ruy Nedel; Eduardo Moreira; Fábio Feldmann; Francisco Kuster; Paulo Macarini; Geraldo Alekmin; Geraldo Campos; Hélio Costa; Ivo Lech; João Cunha; Joaquim Sucena; Jorge Uequet; José Carlos Sabóia; Julio Costamilan; Mansueto de Lavor; Mário Lima; Mattos Leão; Mauro Sampaio; Max Rosenmann; Raimundo Rezende; Renan Calheiros; Ronaldo Aragão; Ronan Tito; Teotônio Vilela Filho; Vasco Alves	Abigail Feitosa; Ademir Andrade; Albérico Filho; Amilcar Moreira; Anna Maria Rattes; Bezerra de Melo; Carlos Sant'Anna; Cássio Cunha Lima; Cid Sabóia de Carvalho; Fernando Cunha; França Teixeira; Francisco Amaral; Francisco Carneiro; Heráclito Fontes; Hilário Braun; Ivan Saraiva; Mattos Leão; Koyu Iha; Luiz Soyer; Maurílio Ferreira Lima; Milton Lima; Nelson Aguiar; Osmir Lima; Francisco Rollemberg; Plínio Martins; Raimundo Bezerra; Raquel Capiberibe; Renato Vianna; Roberto Vital; Ronaldo Carvalho; Severo Gomes; Wilson Martins; Francisco Pinto; Lúcia Vânia	
PFL	Alceni Gerra; Dionísio Dal-Prá; Edme Tavares; Gandi Jamil; Francisco Coelho; Jacy Scanagatta; João da Matta; Júlio Campos; Levy Dias; Lourival Batista; Maria de Lourdes Abadia; Orlando Bezerra; Osmar Leitão; Salatiel Carvalho; Stélio Dias	Annibal Barcelos; Chagas Duarte; Jalles Fontoura; Jofran Frejat; Lúcia Braga; Lucio Alcântara; Marcondes Gadelha; Odacir Soares; Pedro Canedo; Raquel Cândido; Sarney Filho; Saulo Queiroz; Valmir Campelo; Francisco Dornelles; Mendes Thame	
PDS	Adylson Motta; Cunha Bueno; Osvaldo Bender; Wilma Maia	Adauto Pereira; Antonio Salim Curiati; Davi Alves Silva; Lavoisier Maia	
PDT	Floríceno Paixão; Juarez Antunes; Nelson Seixas	Edesio Frias; Nelson Seixas; Floríceno Paixão	
PTB	José Elias Murad; Mendes Botelh	Roberto Augusto Lopes; Francisco Rossi	
PT	Benedita da Silva; Eduardo Jorge; Paulo Paim	Luis Gushiken; Luis Inácio Lula da Silva; Vitor Buaiz	
PL	Oswaldo Almeida	José Luiz de Sá	
PDC	Roberto Ballestra	Siqueira Campos	
PC do B		Vago	
PCB		Roberto Freire	
Legenda	Nomes em vermelho representam os atores que mais se destacaram nas discussões acerca da Seguridade Social; Previdência e Saúde na Comissão da Ordem Social		

Tabela 2: Constituintes da Comissão da Ordem Social

Fonte: Elaboração Própria.

	CARACTERÍSTICAS		
	CONSTITUINTES		CONVIDADOS - EXPOSITORES
Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente	José Elias Murad	Júlio Campos	Amaury Soares Silveira, presidente da Associação Nacional da Previdência Privada – ANAPP,
	Eduardo Jorge,	Eduardo Moreira	João Régis Ricardo dos Santos, Superintendente da SUSEP – Superintendência de Seguros Privados,
	Cunha Bueno	Maria de Lourdes Abadia	Obed Dornelles Vargas, presidente da Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas.
	Carlos Mosconi	Mendes Thame	Ministro Raphael de Almeida Magalhães
	Geraldo Alkmin	Abigail Feitosa	Francisco dos Santos - CUT
	Carlos Santana	Almir Gabriel	Maria Luiza Jaeger - CUT
	Adylson Motta	Nelson Carneiro	Sônia Republicano, Coordenação Nacional de Entidades Sindicais e Pré-sindicais de Efermagem
	Raimundo Rezende	José Serra	Regina Senna, coordenação nacional de associações de moradores
	Jorge Uequet	Jorge Viana	Roberto Chabo, Sindicato dos Empregados de Estabelecimentos de Serviços de Saúde.
	Oswaldo Almeida	Oswaldo Almeida	Maria Aladilce de Souza (CGT/ CONTAG)
	Francisco Rollemberg	Floríceno Paixão	Ueide Fernando Fontana, Presidente do Conselho das Regionais da Associação Paulista de Cirurgiões Dentistas
	Fábio Feldmann	Alarico Abib	Victor Gomes Pinto, representante da Associação Brasileira de Odontologia
	Raimundo Bezerra	Francisco Coelho	Reinhold Stephanes, ex-presidente do INPS e do INAMPS e ex-Deputado Federal,
	Joaquim Sucena	Ronaldo Aragão	Carlos Abe Petreluzzi, representante do Conselho Federal de Odontologia
	Luiz Soyer	Vitor Buaziz	Paulo Mente, Presidente da Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Privada
		Gandi Jamil	Dr. Joao Carlos Luiz, Presidente da Associação de Laser e Terapia,
Borges da Silveira		Rodolfo Repullo Júnior, Federação Nacional dos Médicos	
Legenda	Atores e convidados que mais se destacaram nas discussões da subcomissão		

Tabela 3: Constituintes da Subcomissão da Saúde, Seguridade Social e Meio Ambiente

Fonte: Elaboração Própria.

4.4 A oportunidade de mudança

A janela de oportunidades ou as oportunidades de mudança (*windows*) permitem que o empreendedor (*policy entrepreneur*) possa atuar para efetuar a convergência dos problemas, soluções no contexto da dinâmica política mudando a dinâmica da formação de agenda de políticas públicas.

4.4.1 Identificação dos Empreendedores da Política

No GRPS (BRASIL,1986), os representantes do Governo, burocratas do alto escalão que detinham conhecimento técnico sobre os diferentes temas ligados à Previdência Social, se destacaram como empreendedores da criação da Seguridade Social, dentre eles Maria Emília R. M. de Azevedo, representante da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN). Ela apresentou na 2ª reunião o “Sistema da Previdência Social e visão geral da sua estrutura” (GRPS-BRASIL, 1986, p. 115). Em outras reuniões, como na 9ª, ela propôs que os fundos fossem dirigidos por comando único do MPAS, ou seja, sem a necessidade de passar pelo SINPAS, já indicando a necessidade de reformulação da gestão previdenciária e questionando a forma com que os déficits previdenciários eram abordados pelo governo.

Outra representante do Governo, Márcia Mazolli (MPAS) lotada na Secretaria de Planejamento e Orçamento, na 2ª reunião do Grupo apresentou o documento “Políticas, Diretrizes e Orçamento programados para o ano de 1986” (GRPS-BRASIL, 1986, p. 171), no qual foi discutida a contribuição da União, uma vez evidenciada a falta de repasse do Estado para a Previdência (comprovados por estudos financeiros e atuariais do IPEA de 1984). Outro ponto indicado foi a forma como a Saúde e a Assistência poderiam ser financiadas, sendo indicada por Márcia Mazolli a proposta do Governo em unificar essas políticas com o devido financiamento do Estado. Ainda nessa reunião ela propôs o novo plano de Seguridade Social que foi rejeitado pelos demais membros.

Na 9ª reunião, Márcia Mazolli apresentou o Plano Básico de Benefícios indicado pelo Governo, através do qual todos os trabalhadores integrariam o mesmo sistema de benefícios, mediante contribuição direta. Outras recomendações propostas por ela na 9ª reunião foram: contribuição obrigatória da União; folha de salário como base contributiva exclusiva da Previdência Social e vinculação da receita tributária para financiamento da seguridade.

No que diz respeito às atas das Audiências Públicas da Subcomissão da Saúde, Meio Ambiente e Seguridade, na 6ª reunião o convidado Obed Dornellas Vargas, que fez parte do

GRPS e era Presidente da Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas (Cobap) apresentou um manifesto por escrito com pontos defendidos pela entidade que foram parcialmente atendidos nas audiências públicas (BRASIL, 1987, p.17 e 18).

A 8º reunião contou com o depoimento de Raphael de Almeida Magalhães, então Ministro da Previdência e Assistência Social. Ele foi de extrema importância para a Previdência Social na Constituinte, visto que os pontos por ele abordados foram claramente transformados em normas constitucionais em 1988 ou em Emendas constitucionais, nos anos seguintes.

Na sua vida política Raphael de Almeida Magalhães militou junto à UDN para o fim da Era Vargas, esteve presente no partido da Arena, vinculado aos militares, mas posteriormente renunciou ao seu cargo público durante a ditadura civil militar por discordar das medidas severas aplicadas a partir da AI-5. Voltou a vida política em 1977 e no ano seguinte se filiou ao MDB, apoiando eleições diretas. Em 1986, tomou posse da pasta da Previdência Social, após negociação entre governo e PMDB (sucessor do MDB), por iniciativa pessoal do presidente José Sarney. Em 1987, encaminhou o plano para reforma da previdência, a partir do relatório do Grupo de Reestruturação da Previdência Social. Devido a pressões do Partido da Frente Liberal (PFL), Sarney exonerou-o do cargo no mesmo ano, mas sua força política é comprovada por barrar a intenção do PFL de querer desmembrar a Previdência em outros ministérios e pela sua participação na subcomissão da constituinte.

A 13º reunião que contou com a participação do Ex-ministro Reinhold Stephanes, o qual concentrou a sua fala nos problemas estruturais da Previdência Social e nas dificuldades de gerenciamento. Em sua trajetória política, o mesmo trabalhou no Ministério da Agricultura de 1967 a 1973, quando se transferiu para o Ministério da Educação e Cultura. Em 1974, assumiu a presidência do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Ele ainda foi candidato à deputado federal pela Aliança Renovadora Nacional (Arena); em 1975 filiou-se ao Partido Social Democrático (PSD) e posteriormente foi um dos fundadores do Partido da Frente Liberal (PFL). Após a promulgação da CF/88, ele foi convidado para ser Ministro da Previdência Social no governo do ex-Presidente Fernando Collor em 1992, onde ficou até 1998. Nos anos de 2007 a 2010 foi Ministro da Agricultura.

Importa ressaltar que o ex-ministro Reinhold Stephanes se mostrou ao longo da história um importante gestor, sendo reconhecido por fazer uma reforma gerencial e tecnológica no INPS, e depois, INSS na década de 1990. A sua contribuição para a Previdência Social no contexto da Seguridade Social mostrou-se de cunho técnico e burocrático, não tendo poder político como o então Ministro Raphael de Almeida Magalhães.

Nas atas das Audiências Públicas da Comissão da Ordem Social o constituinte Eduardo Jorge foi um importante defensor da criação do SUS e da proteção da Saúde Coletiva. Dentre todos os constituintes foi aquele que se destacou na integração das políticas e na criação da Seguridade Social. Eduardo Jorge iniciou sua militância em 1967 no Partido Comunista Brasileiro, ficando preso durante cinco meses no regime militar. Na década de 1980, esteve presente na fundação do Partido dos Trabalhadores (PT) e foi eleito deputado federal constituinte em 1986 por esse partido, foi membro titular da Subcomissão da Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente, da Comissão da Ordem Social.

Afinal, dentre os atores principais, existem aqueles que fizeram parte do corpo técnico burocrático como: Márcia Mazolli, Maria Emília Azevedo, Obed Dornellas e na alta cúpula como 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.

4.4.2 A janela de oportunidades na Assembleia Nacional Constituinte de 1987

A janela de oportunidades oriundo do modelo de Múltiplos Fluxos do Kingdon (1984) possui como base a política norte americana. Salienta-se que estudos no mundo todo usam esse modelo, países com diferentes níveis de desenvolvimento, tipos de governo (presidencialismo ou parlamentarismo), tipos de jurisdição (*common law* ou *civil law*) e localizados em continentes diferentes usam o modelo proposto de acordo a realidade desses países (JONES et al., 2016).

Nesse ínterim, 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.

Em 5 de outubro de 1988, Ulysses Guimarães, um dos principais nomes da política brasileira da época, promulgou festivamente o texto Constitucional, o qual intitulou de “Constituição Cidadã”. A nova Constituição começou a vigorar em clima de euforia, suscitando importantes reformas no arcabouço do Estado brasileiro. A CF/88 assume a condição de

instrumento de realização dos direitos fundamentais do homem e suas normas são fontes essenciais do novo constitucionalismo (LIMA, PASSOS e NICOLA 2013).

A CF/88 é condizente com os modelos europeus de constituição social, especialmente a Constituição Portuguesa de 1976 e Espanhola de 1978. Ela trouxe novas obrigações estatais que ditam como o Estado deve se comportar frente as suas políticas públicas. Inovou-se ao ampliar as liberdades civis e as garantias individuais, implantou-se o sistema de voto secreto, universal e obrigatório retomando as eleições diretas.

De acordo com Vieira (2007), o Brasil e outros países em desenvolvimento que passaram pelo regime militar autoritário, depois por um processo de redemocratização, tiveram a tendência de garantir constitucionalmente as grandes perdas de direitos do passado, tentando compensar as injustiças sociais.

O constituinte reconheceu os direitos sociais no mesmo patamar que os direitos individuais e políticos, de uma forma que nunca havia ocorrido. Nos termos do artigo 6º da CF/88, são direitos sociais: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. Nesse sentido, aumentou-se por meio da CF/88 o escopo de proteção estatal, incluindo a sua atuação frente a essas políticas (OLIVEIRA, BELTRÃO e FERREIRA, 1997).

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.

De acordo com Backer, Azevedo e Araújo (2009), a Constituinte abriu-se ao Brasil, especialmente por meio das Audiências Públicas que construíram as novas bases das políticas dali para frente, tudo isso mudou, os usos, costumes, a cultura, os hábitos, as legislações e as instituições. Portanto, a ANC como uma Janela de Oportunidades, mudou não só a dinâmica das Políticas Públicas, mas toda a trajetória história que percorremos até os dias atuais.

Por mais de um ano essa janela ficou aberta para que os políticos e a sociedade civil pudessem deliberar, discutir, debater e, por fim, votar quais seriam os dispositivos legais que iriam compor a CF/88. De forma metafórica, a janela se abriu para os constituintes e se fechou com a promulgação da Constituição cidadã, mas as persianas ou as oportunidades de novas mudanças, continuam abertas por meio de eventuais Emendas Constitucionais que têm o condão legislativo de mudar o texto originário da CF/88.

Afinal, na relação da Constituição Federal de 1988 com as Políticas Públicas em especial, a Agenda de Políticas Públicas encontra-se no reconhecimento de que o sistema Constitucional brasileiro que organiza todas as outras normas é singular e diferente do sistema americano, especialmente, dos modelos de análise de agenda. Nesse aspecto, os estudos que fazem análise por meio dessas teorias ou modelos precisam ter o cuidado de agregar fatores contextuais, caso contrário, cair-se-ia na falácia de acreditar que as políticas brasileiras são feitas da mesma forma que as políticas americanas ou de outros países.

Nesse sentido, as possibilidades de compreensão da CF/88 não vão de encontro com as bases teóricas das políticas públicas. Pelo contrário, ajudam a esclarecer como uma área da ciência consegue agregar diferentes lentes teóricas para sua compreensão.

Isto posto, dentro do ciclo político, de forma direcionada à etapa da construção da agenda, a CF/88 não pode ser entendida como a agenda em si, porque as análises de agenda agregam outros fatores como os fluxos dos problemas, fluxo das alternativas e da política ou a quebra de um equilíbrio pontuado (KINGDON, 2003; BAUMGARTER e JONES, 1993). Em contrapartida, a janela de oportunidades pode ser vislumbrada no momento em que os políticos começam a deliberar na Assembleia Nacional Constituinte de 1987 sobre a construção da nova Constituição. Portanto, a Constituição não é considerada agenda em si, nem é vista como a janela de oportunidades. Ela pode ser compreendida como a consequência ou o produto final de uma agenda anterior, oriunda das mudanças políticas, sociais e econômicas da década de 80 que possibilitaram a elaboração de uma nova Constituição.

Por fim, a CF/88 cria uma Supra-Agenda Nacional, por ser a base legal/constitucional de todas as ações políticas que foram criadas a partir de 1988, ampliando significativamente o

papel do estado frente à proteção da saúde, educação, habitação, previdência social, assistência social e outros. Tal perspectiva será melhor fundamentada no item 5 dessa Dissertação.

5. As possibilidades de compreensão da Constituição Federal de 1988 sob a ótica das Políticas Públicas – a Supra-Agenda Nacional

O objetivo principal dessa seção é identificar as possibilidades de compreensão da CF/88 na análise de políticas públicas. Como decorrência da discussão, apresenta-se como contribuição teórica a introdução do conceito de Supra-Agenda Nacional para compreender a CF/88 no campo de análise de políticas públicas, possibilitando o ajuste dos modelos à realidade brasileira, em seu caráter jurídico, político e social.

A compreensão da CF/88 como Constituição dirigente¹⁰ se afina com as bases teóricas das políticas públicas e ajudam a esclarecer como uma área das ciências sociais consegue agregar diferentes lentes teóricas para sua compreensão.

Conforme analisado nas discussões teóricas anteriores, a CF/88 cria uma nova agenda de políticas públicas devido ao seu caráter social, ela não seria interpretada consoante as agendas discutidas pelos teóricos clássicos. Há de se notar que essa agenda está acima de todas as outras, pois, pelo caráter impositivo de concretização de direitos, todas as leis e ações estatais devem estar alinhadas com esse texto normativo.

A CF/88 cria uma supra-agenda nacional, por ser a base legal/constitucional de todas as ações políticas que foram criadas a partir de 1988. A supra-agenda nacional amplia de maneira significativa o papel do estado frente à proteção da saúde, educação, habitação, previdência social, assistência social e outros. Este papel central nas ações estatais é identificado por Bercovici (2008), como Constituição dirigente, a Constituição que deve concretizar direitos e garantias fundamentais para toda a população brasileira.

Para Clark, Corrêa e Nascimento (2013) o papel da Constituição é refundar, no texto positivado, as diversas ideologias puras em um texto ambíguo e complexo; capaz de atender tantos aos anseios sociais quanto aos anseios financeiros do mercado. Trata-se, na gramática dos autores, da *ideologia constitucionalmente interpretada*. A Constituição, nesta perspectiva, não se resume apenas ao texto escrito, mas ao conjunto de práticas institucionais e interpretativas que permitirão trazer concretude ao texto abstrato, por meio das diferentes políticas públicas.

¹⁰ De acordo com Bercovici (2008), constituição dirigente é aquela que define fins e objetivos para o Estado e a sociedade.

Diante das etapas do ciclo de políticas públicas (identificação do problema público, construção da agenda, decisão, formulação, implementação e avaliação), as primeiras etapas (problema, agenda e formulação) são predominantemente políticas, por isso possuem mecanismos de controle do interesse público mais consolidadas, como a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), o veto presidencial, a proteção constitucional dos direitos considerados cláusulas pétreas entre outros.

Sendo a Constituição dirigente ressignificação de ideologias puras (ideologia constitucionalmente adotada), a CF/88 funciona como supra-agenda de políticas públicas, nas fases de decisão e formulação, pois se torna evidente que as políticas formuladas pós 1988 devem se adequar às normas constitucionais. A formulação como uma etapa de transição entre o plano político e técnico deve observar as normas Constitucionais na sua íntegra, caso contrário a política não deixará de ser mera proposta.

O aspecto vinculante da CF/88, enquanto um projeto de construção nacional, precisa de ser lembrado a todo o instante pelos atores responsáveis pela formulação da agenda pública. Caso contrário, a agenda pública se afasta da norma soberana e os direitos e garantias fundamentais podem ser vistos como mero gasto excessivo do Estado e por isso podem não ser implementados (BERCOVICI, 2008).

De acordo com Henriques e Lelis (2018), todas as normas, sejam elas quais forem, precisam estar alinhadas ao *filtro hermenêutico constitucional*, senão outros ideais, provenientes das ideologias puras, como o econômico ou o político, poderão prevalecer sobre as normas Constitucionais, o que compromete a realização de políticas públicas com respaldo constitucional.

As demais etapas (implementação e avaliação) são mais sensíveis a seguir o rigor da supra-agenda, tendo em vista que dependem do desenho político anterior e ainda podem ter muitas mudanças no contexto da realidade social das pessoas atingidas por determinadas políticas.

A fase da implementação no contexto dessa supra-agenda é uma das etapas mais desafiadoras, tendo em vista que a CF/88 possui um leque de direitos muito amplo e é historicamente criticada pela ausência de implementação de muitos direitos. Esse grande desafio do Estado Democrático de Direito, retratado por Vieira (2007), assume que o Brasil possui um histórico maculado de implementação de inúmeras políticas, o que faz com que esse país acabe perpetuando a desigualdade social como uma consequência intrínseca à inercia do Estado.

Seguindo esse raciocínio, de acordo com Bercovici (2004), não basta a normatização constitucional dos direitos, é preciso concretiza-los por meio das políticas públicas. Esse seria o grande dilema da CF/88. A incompreensão da CF/88 como uma supra-agenda implica na não concretização/implementação de políticas públicas que ora encontram barreiras em fatores econômicos, ora em fatores políticos; em qualquer dos casos, há impedimento para a criação de uma política constitucional consciente que realize todos os seus objetivos.

Quanto à avaliação da política, o último passo do ciclo para reconhecer as qualidades e tentar aperfeiçoar os entraves da política, no contexto da supra-agenda, deve-se usar os mecanismos constitucionais de avaliação.

Esta construção teórica revela que se deve considerar, constantemente, que a CF/88 criou a supra-agenda para as políticas públicas e que estas diretrizes precisam ser respeitadas em toda e qualquer elaboração/implementação de política pública. Caso contrário, o próprio Estado Democrático de Direito estará ameaçado.

Como contribuição teórica, propõe-se compreender a CF/88 como supra-agenda na análise do políticas públicas, possibilitando, portanto, o ajuste dos modelos de política pública à CF/88 em seus aspectos jurídico, político, econômico e social. Pois o Estado estruturado na CF/88 é o Estado obrigado a concretizar, por meio de políticas públicas, direitos e garantias fundamentais.

Dotar a CF/88 com a função de supra-agenda não invalida os modelos teóricos já existentes para a implementação e análises de políticas públicas. Ao contrário, a função de dirigir a política pública brasileira, dada à CF/88, soma-se ao esforço teórico dos demais pesquisadores brasileiros na área de política pública para a construção teórica contextualizada de uma teoria nacional e voltadas para as necessidades do povo brasileiro.

Assumir essa ideia, porém, abre possibilidades de novas pesquisas no campo. Como sugestão elencam-se: a relação da CF/88 nas políticas específicas, (em especial nas áreas de seguridade, habitação, educação e outros direitos sociais) indicando as possibilidades de avanço na cidadania. Os entraves à efetivação dos direitos estabelecidos constitucionalmente podem revelar as insuficiências das próprias políticas públicas e mesmo a reação de governos à própria CF/88 por meio das emendas constitucionais propostas (aprovadas ou não). Estudos sobre as Constituições estaduais e das outras Constituições federais (que ocorreram em outros contextos) são também vertentes a serem perseguidas para iluminar as análises das políticas públicas.

6. A convergência dos fluxos

A formação da Seguridade Social contemplando as políticas de Saúde, Previdência e Assistência na CF/88 passou por um momento anterior (década de 1980) de reconhecimento do problema público do financiamento das políticas sociais, em especial as políticas de Previdência Social.

Esse problema teve início com o final do ciclo desenvolvimentista do período militar (1964 a 1985). Ele foi oriundo no campo internacional como consequência da crise do petróleo que afetou os EUA em 1970, o que culminou em consequências negativas nas contas previdenciárias, sendo necessário a implementação do pacote de medidas previdenciárias em 1980. Portanto, questões ligadas à solvência econômica dos gastos públicos ganharam destaque na agenda pública e se tornaram preponderantes nos anos que se seguiram ao fim da ditadura civil militar.

Além dos elementos econômicos do problema, a Previdência Social apresentou sinais de ruptura com uma gestão caótica e desorganizada, evidenciada pela criação de sucessivos ministérios e órgãos públicos, somando-se a tudo isso a ausência de um corpo burocrático especializado em cada área (saúde, previdência e assistência).

A partir do reconhecimento do problema público, surgiram distintas alternativas no campo político como: o estabelecimento de novas diretrizes para o financiamento da previdência; a reestruturação da previdência dos trabalhadores rurais; a reformulação da gestão da saúde e da assistência; a mudança da gestão concentrada no SINPAS; a necessidade de formação de um corpo burocrático/administrativo focado na gestão dos diferentes órgãos como INPS, INAMPS, SINPAS; 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, uma política que abrangesse as áreas da Previdência, Saúde e Assistência Social.

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. Nos debates presentes nesses ambientes institucionais foram apresentados distintos estudos técnicos e econômicos visando, sobretudo para sanar o problema público do déficit previdenciário, por meio das propostas dos novos planos de benefícios e custeio da Previdência Social.

Ressalta-se que o ambiente internacional de proliferação dos ideais do *Welfare-State* 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).

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. 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. Sarney se mostrava dividido, uma vez que as suas ações políticas estavam em certa medida presas ao passado da ditadura civil-militar, contudo, ele não tinha forças suficientes para frear o futuro da redemocratização. Assim, ele foi neutralizado pela maneira com que a Assembleia Constituinte foi conduzida, evitando que novamente os militares impedissem a redemocratização.

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. Interessa notar que os alicerces da política não foram construídos necessariamente sobre bases sociais, mas sobre bases atuariais e financeiras.

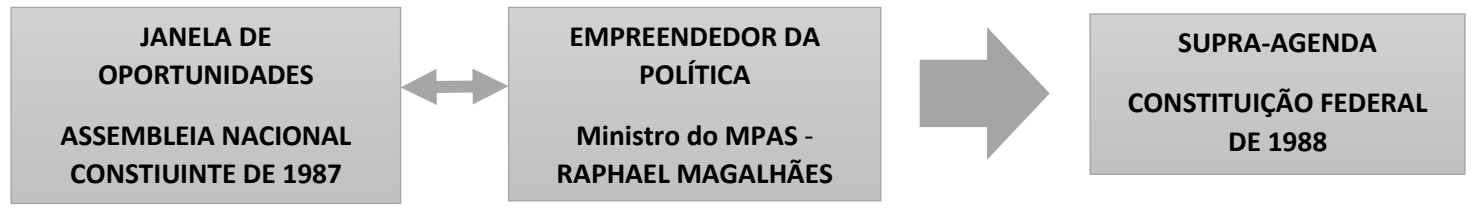
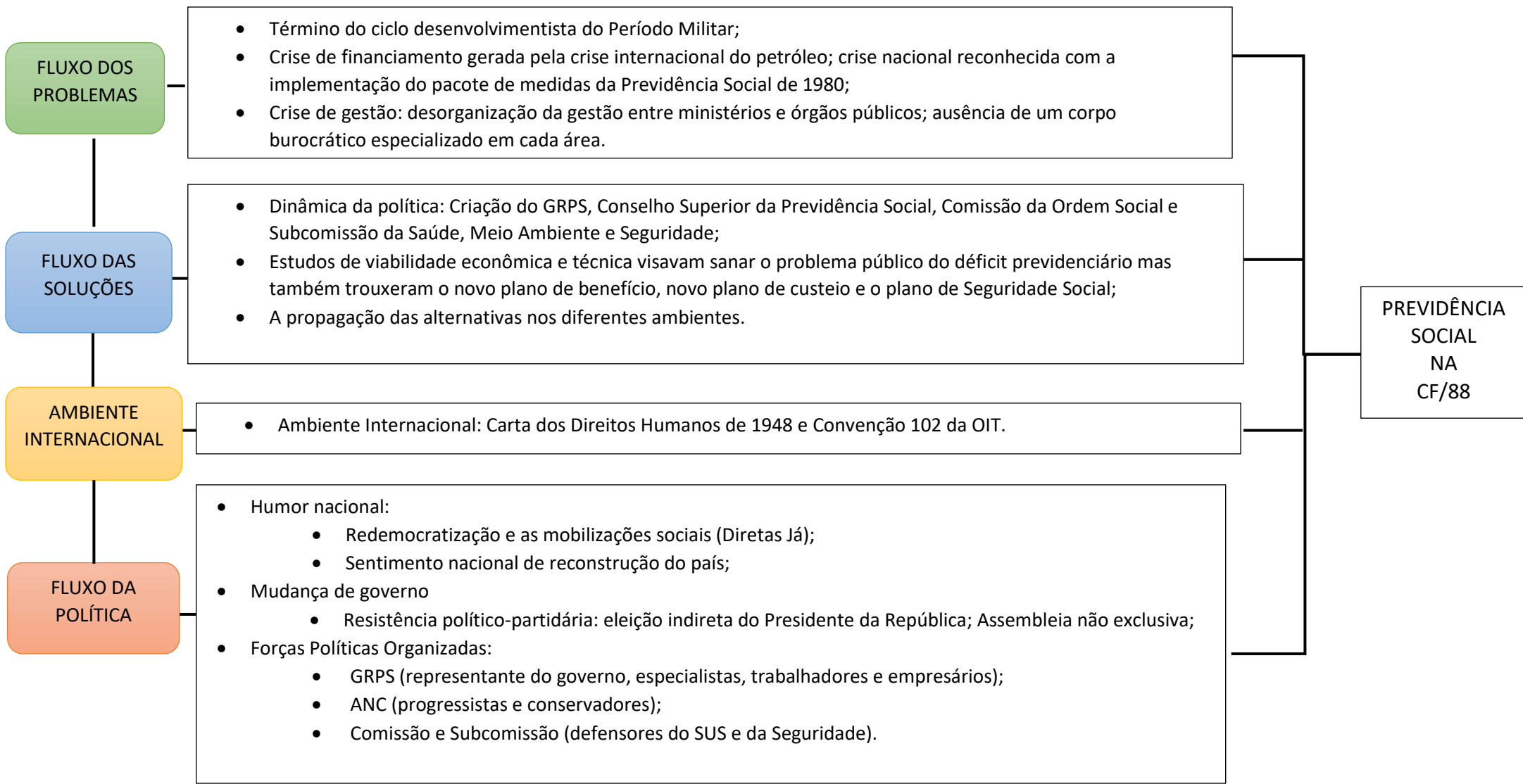
A arena da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) se destacou pela forma com que conservadores e progressistas se articulavam para defender o interesse dos seus partidos e,

naquele momento, a estratégia de votação em bloco era usada para conseguir a maioria do plenário. Já as deliberações na Comissão da Ordem Social e Subcomissão de Saúde, Meio Ambiente e Seguridade, mostraram-se como um momento oportuno para a que união das forças entre os defensores do SUS (sanitaristas) e os articuladores da Seguridade Social pudessem propagar a necessidade da criação dessas políticas.

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. Portanto, ANC foi uma verdadeira 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.

As análises indicaram que a CF/88 não é uma agenda pois ela se posiciona acima e além dos governos. A CF/88 também não pode ser considerada como janela de oportunidades que se manifesta na constituinte que a ela deu origem. Tampouco, a CF/88, pode ser uma política pública pois estas a ela se subordinam. Assim, manifesta-se a insuficiência dos modelos de agenda pública para analisar a CF/88. Entretanto, a CF/88, devido a sua natureza dirigente das políticas públicas, é de singular relevância para a análise de políticas públicas no Brasil, materializando-se como a Supra-Agenda Nacional.

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.



81

Figura 11: Modelo Teórico Aplicado
Fonte: Elaboração Própria.

7. CONCLUSÕES

Em 05 de outubro de 1988, foi promulgada a Constituição de 1988 (CF/88), a qual recentemente completou 30 anos. Não obstante os entraves à sua efetivação, a CF/88 representou a consolidação do Estado Democrático de Direito, fortaleceu a democracia, a cidadania, instituiu a promoção da dignidade humana e aumentou significativamente o escopo social das políticas do Estado brasileiro. Ela foi responsável pela inovação constitucional ao criar a Seguridade Social no Brasil.

Diante do objetivo geral desse trabalho, que era compreender como a Previdência Social se tornou 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), essa dissertação foi construída sob as bases teóricas da *policy analysis*, *policy cycle* e *policy agenda-setting* de 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.

No diálogo entre a teoria e a análise empírica foram utilizados dados primários oriundos das atas das reuniões do Grupo de Reestruturação da Previdência Social 1986 e atas das Audiências Públicas da Assembleia Nacional Constituinte de 1987, Comissão da Ordem Social e Subcomissão da Saúde, Meio Ambiente e Seguridade, além de dados secundários bibliográficos.

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.

Nesse sentido, essa pesquisa extrapola a análise empírica (formação da Previdência Social na CF/88) e reforça por meio do arcabouço teórico que o Estado Democrático de Direito implantado no Brasil desde 1988 não se realiza pela simples declaração constitucional dos

direitos e garantias, é imprescindível a concretização constitucional dos direitos por meio das políticas públicas. A criação teórica da Supra-Agenda Nacional foi proveniente de uma ausência de estudos que ressaltassem a relevância da Constituição Federal de 1988 na análise de políticas públicas.

A ideia da Supra-Agenda ressalta a importância de que em todas as etapas do ciclo político (identificação do problema público, construção da agenda, decisão, formulação, implementação e avaliação) a CF/88 deva ser respeitada. Assim, evita-se a criação de políticas que não estejam alinhadas exclusivamente com a Constituição Cidadã.

Por fim, espera-se que essa dissertação tenha contribuído para área da administração pública, das políticas públicas e do direito, tanto pela análise teórica e empírica da formação da Previdência Social enquanto uma Política Pública no campo da Seguridade Social na década de 1980 , quanto pela discussão teórica acerca do reconhecimento da CF/88 no âmbito do ciclo político, reforçando o seu papel de Supra-Agenda Nacional.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-59, out./dez. 2000.

ANFIP. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da receita Federal do Brasil; Fundação de estudos da Seguridade Social. **Análise da Seguridade Social 2012**. Brasília, DF: ANFIP, 2013.

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.

BAPTISTA, T. W. F. Seguridade Social no Brasil. **Revista de Serviço Público**, v. 49, n.3, jul.-set. 1998. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/373>>. Acesso em: 18 mai. 2017.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Portugal: Edições 70, LDA, 2009.

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

BERCOVICI, G. Dilemas da concretização da constituição de 1988. **Revista de Instituto de Hermenêutica Jurídica – RIHJ**, ano 1, v.2, jan.-dez. 2004.

BERCOVICI, G. Ainda faz sentido a constituição dirigente? **Revista de Instituto de Hermenêutica Jurídica – RIHJ**, ano 1, v.6, jan.-dez. 2008.

BEVERIDGE, S. W. **El Seguro Social y sus Servicios Conexos**. México: Editorial Jus, 1942. (primeira edição em espanhol autorizada pelo governo inglês da versão original Social Insurance and Allied Services: Londres, 1942).

BOSCHETTI, I. Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (Org.). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CEAD/Ed. UnB, 2009.

Disponível em:
<http://www.sindifisconacional.org.br/images/justica_fiscal/RGPS/textos_artigos/seguridade-social-no-brasil.pdf> Acesso em: 29 mar. 2017.

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.

CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G.; SUDANO, A. C. G. P. O estudo da agenda governamental: reflexões metodológicas e indicativos para pesquisas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 39, 2015, Caxambu. **Anais Eletrônicos...** Disponível em: <<https://www.anpocs.com/index.php/papers-39-encontro/gt/gt30/9723-o-estudo-da-agenda-governamental-reflexoes-metodologicas-e-indicativos-para-pesquisas/file>>. Acesso em: 13 mai. 2018.

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.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: um longo caminho**. 21. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2016.

CAVALIERI, C. H.; PAZELLO, E. T.. Efeito distributivo das políticas sociais. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (Org.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

CLARK, G.; CÔRREA, L. A.; NASCIMENTO, S. P. Ideologia Constitucional e Pluralismo Produtivo. **Revista Faculdade do Direito UFMG**, p.265-300, 2013. Número especial em memória do Prof. Washington Peluso.

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.

COSTA, N. R. A proteção social no Brasil: universalismo e focalização nos governos FHC e Lula. **Ciência e Saúde Coletiva**, v.14, n.3, p. 693-706, 2009.

CRUZ, S. A. M. **A criação do Sistema Único de Saúde (SUS): o engendramento de uma policy network pelo movimento sanitário**. 2015. 354 f. Tese (Doutorado em Ciências Políticas e Econômicas) - Universidade Candido Mendes, IUPERJ, Rio de Janeiro, 2015.

DIEL, A. A.; TATIM, D. C. **Pesquisa em Ciências Sociais aplicadas: métodos e técnicas**. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

DRESCH, R. L. A garantia de acesso à saúde e as regras de repartição da competência entre os gestores. **Revista de Administração Hospitalar e Inovação em Saúde**, v. 12, n. 1, p. 19-44, 2015.

DUARTE, A. S. A transição democrática em disputa. Passagens. **Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 70-9, jan.-abr. 2017. Disponível em: < <http://www.historia.uff.br/revistapassagens/artigos/v10n1a42018.pdf> > . Acesso em: 13 mai. 2018.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, p 85-116, set. 1991.

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

FIALHO, N. S.; SILVEIRA, S. F. R.; MOREIRA, V. S. Agenda e Formulação de Políticas Públicas: Análise da Produção Acadêmica. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (EBAP), 5, 2018, Viçosa. **Anais Eletrônicos...** Viçosa, 2018, Disponível em: <<http://www.ebap.ufv.br/index.php/ebap/vebap/paper/viewFile/159/49>>. Acesso em: 13 mai. 2018.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, G. A. D.; RENNÓ, L. R. (Orgs). **Reforma política lições da história recente**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1996.

HENRIQUES, T.; LELIS, D. A. S. A (in)constitucionalidade do Novo Regime Fiscal. In: CLARK; CAMARGO (orgs.), **Constituição econômica, direito econômico e direito comparado: estudos em homenagem ao professor Washington Peluso Albino de Souza pelo centenário de seu nascimento**. Porto Alegre: Sergio Fabris, 2018.

HOBSBAWM, E. **Era dos Extremos: o breve século XX (1914-1991)**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas - uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

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.

LOBATO, L. V. C. Políticas sociais e modelos de bem-estar social: fragilidades do caso brasileiro. **Saúde e Debate**, v. 40, p. 87-97, 2016. Edição especial.

LOTTA, G. S.; GONÇALVES, R.; BITELMAN, M. A Coordenação Federativa de Políticas Públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 64, p. 2-18, 2014.

MARSHALL, T. H. Citizenship and Social Class. In: MANZA, J.; SAUDER, M. (eds.). **Inequality and Society**. Nova York: W. W. Norton and Co, 2009.

MEAD, L. M. Public Policy: Vision, Potential, Limits. **Policy Currents**, n. 1 – 4, fev. 1995.

MENEZES, A. O. **Mudanças institucionais da seguridade social no Brasil: uma análise comparada entre o Sistema Único de Saúde e o Sistema Único de Assistência Social**, Brasília. 2012. 149 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

MESA-LAGO, C. **As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social**. / Carmelo Mesa-Lago; tradução da Secretaria de Políticas de Previdência Social. - Brasília: Ministério da Previdência Social, 2006.

MONTEIRO, J. V. A relevância da retomada do debate constitucional (II). **Revista de Administração Pública**, v. 33, n. 6, p. 239-246, 1999.

NAPOLITANO, M. **Nós que amávamos tanto a democracia: protestos de rua contra o regime militar na Grande São Paulo 1977/1978**. 1994. Dissertação (Mestrado em História) - Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 1994.

OLIVEIRA, F. E. B.; BELTRÃO, K. I.; FERREIRA, M. G. **Reforma da Previdência**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1997. (Texto para discussão, 508)

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, V. C. S.; KEINERT, T. M. M. A Perspectiva Sociocêntrica e a Reconfiguração das Principais Políticas Sociais após a Constituição de 1988. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, v. 10, n. 3, p. 1-15, 2016.

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

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Convenção 102: **Normas Mínimas da Seguridade Social**. Adoção OIT: 1952. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_235192/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 05 jun 2018.

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.

ROCHA, A. S. Genealogia da Constituinte: do autoritarismo à democratização. **Lua Nova**, São Paulo, v. 88, p. 29-87, 2013.

ROGERS, E.; DEARING, J. e BREGMAN, D. **The anatomy of agenda-setting research**. **Journal of Communication**, v. 43, n. 2, p. 68 - 84, 1993.

ROSA, T. C. S.; SAES, S. G.; ABULEAC, F. L. A constituição de 1988 e as políticas públicas em saúde no Brasil. **Revista de Gestão em Sistemas de Saúde**, v. 1, n. 1, p. 35-49, 2012.

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

SABATIER, P. A. **Theories of the Policy Process**. Colorado: Westview Press, 1999.

_____. **Theories of the Policy Process**. 2.ed. Colorado: Westview Press, 2007.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. **Theories of the Policy Process**. 3.ed. Colorado: Westview Press, 2014.

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.

SANTOS, F.; BORGES, M. **Poder de agenda**. Brasília, DF: Enap, 2018.

SANTOS, W. **Cidadania e Justiça**. Rio de Janeiro: Graal, 1981.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. Vale do Rio dos Sinos: **Revista Brasileira de História e Ciências Sociais**, ano 1, n. 1, 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.

SÈROUSSI, R. **Introdução ao Direito Inglês e Norte-Americano**. São Paulo: Ed. Landy, 2001.

SIDNEY, M. S. Policy Formulation: Design and Tools. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. **Handbook of Public Policy Analysis**. New York: CRC Press, 2007.

SILVA, L. L. **Formação do Sistema Previdenciário Brasileiro: Fatores Históricos e Econômicos**. 2014. 157 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2014. Disponível em: <<http://www.locus.ufv.br/handle/123456789/1989>>. Acesso em: 08 jun 2018.

SILVA, R. A.; TAVARES, B.; LOPES, M. E. O. As perspectivas acadêmicas da trajetória das Políticas Públicas de Previdência Social no Brasil. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (EBAP), 5, 2018. Viçosa. **Anais Eletrônicos**...Disponível em: <<http://www.ebap.ufv.br/index.php/ebap/vebap/paper/viewFile/196/52>>. Acesso em: 13 mai. 2018.

SIMON, H. A. **Administrative behavior: A Study of Decision-making Processes in Administrative Organization**. 1. ed. New York: The Macmillan Company, 1947.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez. 2006.

SUBIRATS, J. Definición del problema – Relevancia Publica y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs). **Políticas Públicas: coletânea**, v. 1. Brasília: ENAP, 2006.

VIANA, M. L. T. W. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de Bem-estar e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

VIEIRA, O. V. A desigualdade e subversão do estado de direito. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, n. 6, ano 4, p. 28-51, 2007.

WEICK. **Making Sense of the Organization**. Malden, MA: Blackwell, 2001

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

ZAHARIADIS, N. Ambiguity, Time, and Multiple Streams. In.: SABATIER, P.A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. Colorado: Westview Press, 1999.

_____. The multiple streams framework: structure, limitations, prospects. In.: SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of policy process**. Colorado: Westview Press, 2007.

_____. Ambiguity and Multiple Streams. In.: SABATIER, P. A.; BOULDER, C. M. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. Colorado: Westview Press, 2014.

ZANIRATO, S. H. **O descanso do guerreiro: um estudo sobre a instituição da previdência social no Brasil**. Maringá: Eduem, 2003.

APÊNDICE

PROTOCOLO DE PESQUISA

1) ATAS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

1.1 Audiências da Subcomissão de Saúde, Previdência e Meio Ambiente

6ª reunião, 21/04/1987, as 20:00. Assuntos: Previdência privada / Sistema único de previdência social de planos e benefício.

8ª reunião, 22/04/1987, as 20:00. Assuntos: Política de previdência social.

10ª reunião, 28/04/1987, as 08:30. Assuntos: Seguridade social / Questão da saúde /Direito à saúde.

11ª reunião, 29/04/1987, as 08:30. Assuntos: A questão da saúde pública no Brasil.

13ª reunião, 05/05/1987, as 09:00. Assuntos: Previdência social / Sistema geral de saúde / Saúde bucal.

16ª reunião, 12/05/1987, as 09:00. Assuntos: Sistema de previdência privada fechada / Sistema previdenciário de saúde.

1.2 Audiências da Comissão da Ordem Social

7ª reunião, 28/05/1987, as 18:00. Discussão do Anteprojeto da Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente. (Subcomissão VII-b).

Participaram da Comissão da Ordem Social os atores eleitos e suplentes dos devidos partidos políticos e da Subcomissão da Saúde, Previdência e Meio Ambiente os constituintes e convidados externos, especialistas na área.

1.3 Expositores

1.4 Síntese Geral da Ata

Tema Principal: foco da abordagem e da análise das atas.
Tema Periférico: em cada ata há temas que tangenciam a abordagem principal, não sendo o foco da análise, mas que corroboram na pesquisa.

1.5 Categorias/ Subcategorias de análise

Fluxo das Soluções	Viabilidade técnica, viabilidade econômica, aceitação da comunidade, dinâmica das políticas públicas.
Fluxo da Política	Humor nacional, forças políticas organizadas, mudanças de governos.
Janela de Oportunidade	Empreendedores da política que ocasionam a convergências dos fluxos.

1.6 Trechos da fundamentação

São apresentadas citações diretas e indiretas dos atores das atas das audiências, que fundamentam a análise do objeto de pesquisa.

1) ATAS DAS REUNIÕES DO GRUPO DE REESTRUTURAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

2.1 Estrutura das Reuniões

1ª Reunião, 27/05/1986, 2ª Reunião, 04/06/1986, 6ª Reunião, 08/08/1986, 8ª Reunião, 09/09/1986, 9ª Reunião, 03/10 a 06/10/1986, 11ª Reunião, 20/10/1986.	Participantes: Participaram das reuniões os membros previstos no Decreto nº 92.654, de 15 de maio de 1986, assim como atores do governo, representantes dos trabalhadores, empresários e especialistas na área, como convidados.
---	--

2.2 Síntese Geral das Reuniões

<p>Tema Principal: são os assuntos debatidos nas reuniões que representam o foco da análise.</p> <p>Tema Periférico: existem discussões nas reuniões que tangenciam a abordagem principal, não sendo o foco específico da análise, mas que corroboram na pesquisa</p>

2.3 Categorias/ Subcategorias de Análise

Fluxo dos Problemas	Crise, eventos focalizadores, indicadores e feedback das ações.
Fluxo das Soluções	Viabilidade técnica, viabilidade econômica, aceitação da comunidade, dinâmica das políticas públicas.
Fluxo da Política	Humor nacional, forças políticas organizadas, mudanças de governos.

2.4 Trechos da Fundamentação

São apresentadas citações diretas e indiretas dos atores das reuniões do GRPS, que fundamentam a análise do objeto de pesquisa.

2.5 Documentos Apresentados

A partir dos documentos anexados em cada reunião, foi feita uma síntese daqueles que apresentaram maior relevância para a pesquisa.

2ª Reunião: Introdução ao Sistema da Previdência Social; Políticas, Diretrizes e Orçamento da Previdência Social; Plano de Benefícios da Previdência Social.

6ª Reunião: Um Novo Plano de Seguridade Social.

9ª Reunião: Plano de Benefícios; Origem Legal da Contribuição da União; a Participação da União no Custeio da Previdência Social; Análise do Desempenho da Previdência Social no período de 1980/1984; Plano Plurianual de Custeio do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social.