**A REFORMA DA PREVIDÊNCIA E A TEORIA DOS MÚLTIPLOS FLUXOS: ANÁLISE DO ESTABELECIMENTO DA AGENDA E DA ESPECIFICAÇÃO DE ALTERNATIVAS NA PEC Nº 06/2019**

***MANTOVAN DA SILVA, Ariane.1 JARD DA SILVA, Sidney.2***

1 Mestranda em Ciências Humanas e Sociais pela Universidade Federal do ABC, e-mail: ariane.mantovan@ufabc.edu.br.

2 Orientador pela Universidade Federal do ABC, e-mail: sidney.jard@ufabc.edu.br.

**RESUMO**

O presente artigo busca analisar a reforma da previdência proposta pelo governo Bolsonaro por meio da PEC nº 06/2019 utilizando como referencial analítico a teoria dos múltiplos fluxos de Kingdon (1995), com objetivo de explicar porque o tema da reforma da previdência entrou na agenda e quais as alternativas escolhidas pelo Poder Executivo. Conclui-se que a previdência foi vista como um problema econômico/fiscal que precisava ser resolvido e por isso as alternativas neoliberais foram consideradas viáveis, que somado a eleição presidencial permitiu a abertura de uma janela de oportunidade para reforma do sistema previdenciário brasileiro.

**Palavras-chave:** Reforma da previdência; Teoria dos múltiplos fluxos; PEC nº 06/2019.

**ABSTRACT**

This article seeks to analyze the social security reform proposed by Bolsonaro’s government (PEC nº 06/2019) using Kingdon's (1995) multiple streams theory to explain why the topic of social security reform entered the agenda and which alternatives were chosen by the Executive. It’s concluded that social security was seen as an economic/fiscal problem that needed to be solved and that’s why the neoliberal alternatives were considered viable, along with to the presidential election, has opened a policy window for reform the Brazilian social security system.

**Keywords:** Social security reform; Multiple streams theory; PEC nº 06/2019.

**1. INTRODUÇÃO**

A reforma da previdência é vista como prioridade na agenda do poder Executivo desde que a Constituição Federal de 1988 foi promulgada, ocasião em que a seguridade social foi unificada como um sistema que prevê direitos à saúde, previdência e assistência social de maneira democrática, universal, descentralizada, transparente (BARROS SILVA, 2001), solidária intra e inter-geracionalmente (KERTZMAN, 2015), e mantida por um financiamento tripartite, no qual cidadãos, Estado e empresários devem contribuir, conforme artigo 195 da Constituição Federal.

Desde então, as disputas entre a elite e o proletariado marcam uma dinâmica conflituosa que pode ser vista nos processos decisórios das emendas constitucionais que propõem alterações no regime previdenciário, já que a elite vê nas ideias neoliberais a oportunidade de lucrar com o mercado privado de oferta dos direitos sociais e entende que um Estado Mínimo seria o ideal para o desenvolvimento econômico do país, ainda que às custas da população menos favorecida, de maneira que somente uma pequena parte do orçamento deve ser destinada aos mais pobres e quem possuir renda pode comprar essa proteção (VIANNA, 2000; FALEIROS, 2000; MARQUES e MENDES, 2004; ALVES DA SILVA, 2004; GRANEMANN, 2016; BEHRING e BOSCHETTI, 2017; FAGNANI, 2019; MUSTAFA e BUENO, 2020).

Considerando que já há uma vasta literatura investigando o processo decisório previdenciário em diversos governos (COUTINHO, 1998; COELHO, 1999 e 2001; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; MELO e ANASTASIA, 2005; GONTIJO, 2012; NAKAHODO E SAVOIA, 2017; JARD DA SILVA, 2018), pretende-se verificar como se estabeleceu a agenda previdenciária no governo Bolsonaro, entendendo-se agenda como a lista de temas que tem a atenção das autoridades em dado momento, bem como as alternativas especificadas na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 06/2019, a partir do modelo analítico proposto por Kingdon (1995), que compactua com o modelo de ciclo de políticas públicas (SOUZA, 2006).

Além desta introdução, o presente artigo compõe-se de 4 seções: a primeira aborda o desenvolvimento dos três fluxos (problemas, políticas e soluções - teoria dos múltiplos fluxos) na reforma da previdência; a segunda identifica os atores envolvidos nos processos de formação da agenda e formulação de alternativas (atores visíveis, invisíveis e empreendedores de políticas públicas/*policy entrepreneurs*); já a terceira aborda o surgimento da janela de oportunidade que permitiu a elaboração da PEC nº 06/2019 pelo Poder Executivo e seu envio para debates e aprovação no Congresso Nacional; por fim, a última seção traz uma breve exposição das conclusões obtidas ao longo do artigo.

**2. A TEORIA DOS MÚLTIPLOS FLUXOS: OS FLUXOS DE PROBLEMAS, POLÍTICAS E SOLUÇÕES**

Kingdon (1995) entende que existem três fluxos de processos pré-decisórios: problemas, soluções e política; de modo que as pessoas reconhecem a existência de problemas na sociedade (fluxo de problemas), propõem mudanças por meio de políticas públicas (fluxo de soluções) e se envolvem em atividades políticas para resolver esses problemas (fluxo de políticas). O autor diferencia esses fluxos por possuírem dinâmicas próprias e participantes diferentes, características que serão desenvolvidas ao longo desta e da próxima seção.

Diariamente diversas situações ocorrem, como atropelamentos no trânsito, sem que necessariamente despertem o nosso interesse ou dos governantes. Uma situação passa a ser considerada um problema quando se reconhece a necessidade de atuação para sua resolução (KINGDON, 1995) – no exemplo dos acidentes, quando se verifica que os atropelamentos são causados por falta de sinalização semafórica, o governo precisa agir e melhorar a sinalização.

Dessa maneira, o fluxo de problemas é o processo que ocorre para que uma situação seja reconhecida como problema, o que é um passo importante para o estabelecimento da agenda governamental e o surgimento de políticas públicas. Nesse prisma, uma proposta terá mais chances de destaque na agenda se estiver associada a um problema considerado importante ou urgente (KINGDON, 1995).

A previdência social já era vista como um problema digno da atenção do governo durante a campanha presidencial (VEJA, 2018) e pouco tempo após a posse do presidente Jair Bolsonaro (2019- ), o ministro da economia Paulo Guedes encaminhou a PEC nº 06/2019 ao presidente, tendo como justificativa que o Brasil está passando por transformações no mercado de trabalho, pois as pessoas estão vivendo cada vez mais e tendo cada vez menos filhos; a idade mínima da aposentadoria ainda é a mesma da Era Vargas, o que levaria a concessão de aposentadorias precoces e a geração de desigualdades; os ricos se aposentariam mais cedo e haveria discrepâncias entre o regime de previdência dos trabalhadores da iniciativa privada e o dos servidores públicos (GUEDES, 2019).

Além disso, haveria um excesso de gastos previdenciários, pois o Brasil em 2017 gastou 13,6% do PIB com a previdência, o que segundo o ministro pressiona a carga tributária e retira recursos de outras políticas públicas, representando um déficit de R$ 362,6 bilhões. Para ele, o problema só seria resolvido com medidas de contenção de despesas, criando um sistema de capitalização, dificultando o acesso aos benefícios por meio de regras que aumentam tempo de contribuição/idade mínima, e reduzindo os valores dos benefícios para aqueles que se aposentam mais cedo.

Assim, a questão orçamentária e o contexto econômico de baixo crescimento do país contribuíram para interpretar a previdência como um problema, pois

The budget constraint is related more generally to the state of the economy. Constraint is not entirely due to the shape of the larger economy, but when the economy is not growing rapidly, when government revenues fall off and various entitlement expenditures rise, the budget constraint becomes severe. When the economy is growing, on the other hand, more slack resources are available to government for innovation (KINGDON, 1995, p. 108).

A justificativa da PEC ilustra o que Kingdon (1995) identifica como fluxo de problemas: foi identificado um grave problema financeiro que precisaria ser enfrentado pelo governo federal de maneira urgente para o país “não quebrar”:

(...) mas certamente nosso nó fiscal é razão primeira para a limitação de nosso crescimento econômico sustentável. E esse nó fiscal tem uma raiz: a despesa previdenciária. Enquanto nos recusamos a enfrentar o desafio previdenciário, a dívida pública subirá implacavelmente e asfixiará a economia. A dívida bruta em relação ao PIB subiu de 63% em 2014 para 74% em 2017. Sem reforma, Vossa Excelência terminará o mandato com essa relação próxima a 100% (GUEDES, 2019, p. 02).

Esse esforço do ministro em chamar a atenção do presidente sobre o problema previdenciário a partir do uso de dados estatísticos se dá justamente porque problemas que não são destacados por indicadores têm uma chance menor de receberem atenção, terminarem por serem interpretados apenas como uma situação e assim, as alternativas defendidas para sua solução não serem escolhidas (KINGDON, 1995).

No entanto, é importante ressaltar que diversos autores não pactuam da interpretação estatística-econômica apresentada por Paulo Guedes, entendendo que, na verdade, não existiria nenhum problema, tratando-se de uma interpretação que distorceria a realidade para conseguir a aprovação de alternativas de caráter neoliberal.

Fagnani (2019) demonstra que não haveria nenhum déficit causado pela previdência, pois os cálculos desconsideram os valores que o governo deveria destinar ao financiamento da previdência (como COFINS e CSLL), contabilizando no orçamento apenas as contribuições dos trabalhadores e das empresas, além de se “esquecer” da existência da DRU – Desvinculação de Receitas da União, que permite a retirada de altos montantes do orçamento da seguridade para aplicação em outras áreas.

Kingdon (1995) explica que os indicadores/dados estatísticos não são apenas o reconhecimento direto dos fatos: “Precisely because indicators have such powerful implications, the methodology by which the facts are gathered and the interpretations that are placed on these facts become prominent items for heated debate” (p. 94).

Assim, os dados podem ser manipulados para representar (ou não) o déficit e a tragédia demográfica, gerando uma competição para criar o problema e obter a aprovação da reforma da previdência, já que “a forma como um problema é definido, articulado, concentrando a atenção dos formuladores de política pode determinar o sucesso de uma questão no processo altamente competitivo de agenda-setting” (CAPELLA, 2018, p. 40-41).

Dessa maneira, fica claro que os atores envolvidos na formulação das políticas públicas não esperaram os problemas surgirem e em seguida buscaram as soluções para resolvê-los. No caso da reforma da previdência, os atores que defendem as soluções de viés neoliberal (Estado mínimo, redução de direitos sociais e favorecimento do mercado) procuram “criar” o problema para que as suas soluções sejam escolhidas e implementadas no país, enquanto os defensores de um estado de bem-estar social procuram convencer os legisladores sobre a desnecessidade da reforma e ausência de problemas.

Portanto, o processo de formulação das políticas públicas não ocorre de forma linear, não se espera que o problema apareça para aí serem pensadas e estudadas possíveis alternativas – na verdade, seriam as soluções que procuram os problemas. Essa ideia é baseada no modelo do *garbage can*, teoria desenvolvida por Cohen, March e Olsen (1972), para os quais as escolhas são feitas a partir do leque de soluções disponível em dado momento e são limitadas à forma como os *policy markers* irão enxergar os problemas (SOUZA, 2006; CAPELLA, 2018).

Por isso, para Kingdon (1995) é difícil entender como as soluções surgem, já que elas surgem de forma desordenada, chocam-se e fazem surgir outras ideias, o que as torna difíceis de prever e estruturar (processo que ele denominou de *policy primeval soup*). Porém o processo de escolha, isto é, o fluxo de soluções no qual algumas ideias são selecionadas enquanto outras são descartadas, seria possível de compreender.

O autor acredita que a ocorrência de certos critérios determina a escolha da solução: se há viabilidade técnica, congruência dos valores entre os especialistas, aceitabilidade do público e receptividade dos políticos, as chances da alternativa ser escolhida aumentam. Dessa forma, as soluções que são julgadas inviáveis, seja porque não se alinham com os valores da comunidade, despertam oposição dos eleitores ou não serão recepcionadas pelos políticos eleitos, têm poucas chances de serem escolhidas como alternativas.

Retornando para a reforma da previdência, a PEC Nº 06/2019 propunha(GUEDES, 2019):

* Criar o regime de capitalização no Brasil;
* Idade mínima para aposentadoria no Regime Geral de Previdência (RGPS): 65 anos homem e 62 anos mulher, com tempo mínimo de contribuição de 20 anos. Para obter 100% do benefício, o tempo de contribuição mínimo é de 40 anos;
* Para o servidor público (RPPS – Regime Próprio de Previdência Social) tempo mínimo de contribuição de 25 anos;
* Para o trabalhador rural idade mínima de 60 anos e tempo mínimo de 20 anos de contribuição;
* Para os professores idade mínima de 60 anos e 30 anos de contribuição;
* O aposentado demitido sem justa causa perde o direito à multa de 40% do FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço;
* O BPC – Benefício de Prestação continuada (conhecido como LOAS) fosse reduzido para R$ 400,00;
* A alteração das alíquotas das contribuições previdenciárias;
* A extinção da aposentadoria compulsória como punição à magistrados e promotores.

É possível perceber que as alternativas escolhidas pelo Poder Executivo estão ligadas às ideias neoliberais mais radicais (ou ultraliberais), ao identificar os benefícios previdenciários não como direitos ou investimentos sociais, mas como gastos públicos que atrapalham o funcionamento do Estado. Essa forma de enxergar a questão previdenciária a partir da redução de direitos remete à ideia do “empreendedor de si mesmo”, que permeia as relações sociais e a forma dos sujeitos de se enxergarem na sociedade (PENTEADO e CRUZ JUNIOR, 2020), de maneira que o “humor nacional” parece concordar com as medidas neoliberais, com razoável aceitabilidade entre os eleitores.

Isso porque desde o governo Temer (2016-2018), conforme observado por Mustafa e Bueno (2019), vem se estabelecendo esse projeto neoliberal mais radical, com ampliação das privatizações, abertura comercial, flexibilização de direitos trabalhistas e redução do orçamento social que certamente reflete no tratamento dado à Previdência Social; “o objetivo é substituir o Estado Social pelo Estado Mínimo” de forma que o que está em jogo com as medidas de austeridade é a mudança do modelo de sociedade pactuado em 1988 (FAGNANI, 2017, p. 04).

Vianna (2000) também relaciona as reformas à tentativa de trazer elementos de um capitalismo mais individualista em prol das elites e do capital privado, subordinando as políticas previdenciárias ao interesse do mercado, enquanto o sistema público vai sucateando o atendimento aos mais pobres e o mercado de serviços médicos e de previdência privada cresce entre a classe média.

Apesar da transição para o sistema de capitalização possuir altos custos, já que no sistema de repartição são as contribuições dos trabalhadores ativos/receita das empresas/impostos que mantêm o pagamento dos benefícios dos segurados, e com a mudança para um sistema de capitalização o governo teria que manter os benefícios ativos sem fonte de contribuição correspondente, esta não é uma proposta impossível tecnicamente (apenas difícil), tendo sida implementada em outros países latino-americanos em diferentes combinações (COELHO, 2001; NAKAHODO e SAVOIA, 2008).

Nessa toada, os parlamentares federais já na posse do presidente Bolsonaro comentavam sobre as possíveis propostas de reforma e mesmo quem era contra parecia concordar com a necessidade de rever privilégios, de forma que os políticos estavam receptivos às propostas (SANT’ANA, 2019) e assim as alternativas ultraliberais foram consideradas viáveis pelo Poder Executivo, o que culminou na elaboração da PEC nº 06/2019 e seu encaminhamento para votação no Congresso Nacional.

Por fim, o fluxo de política está relacionado a eventos políticos: eleições, troca de governo, novas configurações partidárias ou ideológicas do Congresso e pressões de grupos de interesse. Kingdon (1995) exemplifica que, com um novo governo, a agenda pode mudar para enfatizar as suas concepções e ideologias sobre certos problemas e propostas, o que explica porque a reforma teria sido apresentada logo no início do mandato, aproveitando para reforçar a política neoliberal defendida pelo novo governo, além do “clima” ou “humor nacional” incentivar que os participantes promovam suas ideias nesse ambiente propício (CAPELLA, 2018).

Nesse sentido, o presidente Bolsonaro e diversos parlamentares aliados foram eleitos pelo discurso reformista neoliberal, razão pela qual “a ideia é aproveitar o capital político de Bolsonaro e o clima de renovação do Congresso, com muitos dos deputados tendo sido eleitos com discurso de austeridade fiscal e em prol de reformas e privatizações” (SANT’ANA, 2019), que somado ao fato de que em maio de 2019 59% dos brasileiros entendiam que a reforma era necessária (CNI/IBOPE, 2019), tornou o fluxo da política propício à agenda reformista.

Procurando adaptar os indicadores internacionais a partir dos estudos de agenda de Kingdon (1995), Capella, Brasil e Sudano (2015) indicam que a presidência da república produz documentos que estão relacionados a sua comunicação com outros poderes e indicam os temas da agenda: a mensagem ao Congresso Nacional e os discursos presidenciais. O primeiro documento é uma “exigência constitucional que determina que o Presidente da República encaminhe, na abertura da sessão legislativa do Congresso Nacional, documento contendo mensagem e plano de governo ‘expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias’ (CF88, artigo 84, XI)” (p. 27-28), enquanto os discursos são numerosos, mas normalmente temáticos, o que facilitaria a identificação e análise.

Verifica-se na mensagem ao Congresso do ano de 2019 (BOLSONARO, 2019a) que o presidente deu grande ênfase à “Nova Previdência” já na sua apresentação, vez que seu projeto de reforma começaria uma grande mudança no país, capaz de dar fluidez aos negócios, aumentar o índice de empregos e melhorar a economia. Esse tema se mostra tão importante que possui um tópico próprio no documento, no qual se repete o discurso de déficit fiscal e de aumento da expectativa de vida no país. A reforma ainda aparece nos tópicos “economia” e “gestão pública”, sempre tendo como foco a questão atuarial.

O presidente ainda fez um pronunciamento à população no dia 20 de fevereiro de 2019, mesmo dia que a PEC nº 06/2019 foi enviada ao Congresso, no qual relata a necessidade de equilibrar as contas do país, evitar a “quebra” do sistema, reduzir privilégios e distorções entre ricos e pobres para que o país possa crescer (BOLSONARO, 2019b).

Assim, por meio de tais documentos o Poder Executivo buscou reforçar a agenda governamental para o Poder Legislativo e justificar publicamente as alternativas escolhidas para o “problema” da previdência e as contas públicas.

**3. ATORES**

Kingdon (1995) classificou os grupos de participantes em atores visíveis e invisíveis e observou que eles não costumam estar ligados a todos os fluxos e estão envolvidos mais com uma parte do processo, podendo atuar como incentivadores ou obstáculos em cada um dos fluxos citados na seção anterior.

Os atores visíveis são os que recebem atenção e sofrem pressão do público: o presidente e seus assessores, membros do Congresso, mídia, partidos políticos e comitês de campanha. Sobre a participação desses atores no estabelecimento da agenda:

The administration – the president and his political appointees – is central to agenda setting, but has less control over the alternatives that are considerer and less control still over implementation, Presidential resources include such legal prerogatives as the veto ande the ability do hire and fire, coordination advantages, and the ability to publicize and to appeal do fellow partisians, particularly on the Hill. Career civil servants are not particularly important in agenda setting, relative to Other participants, but they have more impact on alternatives and yet more on implementation. Their resources include their longevity, their expertise, and the pattern of their relationships with interest groups and with Capitol Hill. Congress is central to both agenda setting and alternative specification, although the members have more impact on the resources include legal authority, publicity, longevity, and a bled of political and technical information (KINGDON, 1995, p. 42-43).

Assim, os atores visíveis seriam os participantes mais importantes na definição da agenda, especialmente o Presidente da República, já que possui acesso a recursos institucionais (poder de veto, nomeação de cargos) e organizacionais que podem definir a agenda.

Regras importantes do sistema previdenciário estão previstas na Constituição Federal, motivo pelo qual as reformas mais profundas necessariamente têm de ser propostas, debatidas e aprovadas por meio de Emendas à Constituição conforme artigo 60 (BRASIL, 1988), de maneira que somente o Presidente, 1/3 dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal ou mais da metade das Assembleias Legislativas podem propor uma PEC que trate da previdência.

Porém, o Presidente não necessariamente consegue impor suas vontades na especificação das alternativas, mesmo sendo o principal formador da agenda (já que é quem tem mais facilidade para propor as mudanças): a emenda constitucional precisa passar por debates e ser aprovada na Câmara do Deputados e no Senado Federal (em dois turnos de votação em cada casa legislativa), de forma que são estes os atores que irão decidir quais alternativas serão escolhidas, e não apenas isso, já que a PEC pode ser arquivada nas comissões especiais ou de constitucionalidade, ou simplesmente não ser votada (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2004).

A PEC nº 06/2019 foi apresentada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em 20/02/2019 com o objetivo de modificar o sistema constitucional da Seguridade Social. A PEC ficou parada na Câmara dos Deputados aguardando o envio da proposta de emenda relativa aos militares, o que aconteceu somente em 20/03/2019 – demonstrando o poder da Câmara em determinar a agenda de decisões.

Por isso, o Legislativo apresenta grande influência na formação da agenda e também na escolha das alternativas, haja vista que é a autoridade legal que produz leis e está exposta a outros participantes (como a mídia), o que os leva a tentar satisfazer seus eleitores, buscar prestígio e defender seus posicionamentos político-partidários durante sua atuação política. Além disso, a coalização construída durante a campanha é importante, já que o partido, quando assume o poder no Legislativo, tem o poder de levar às questões à pauta legislativa (CAPELLA, 2005).

Já os atores invisíveis são os acadêmicos, burocratas de carreira e funcionários do Congresso, que participam mais do processo de especificação das alternativas, de forma que eles desenvolvem suas escolhas e depois tentam apresentá-las quando uma situação é considerada um problema:

O autor mostra que alternativas e soluções são desenvolvidas dentro das comunidades de políticas, compostas por pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas pertencentes a grupos de interesses, entre outros – que compartilham uma preocupação em relação a uma área específica de políticas públicas. Nessas comunidades, as ideias circulam entre os especialistas, às vezes por longos períodos de tempo até que sejam aceitas. Nesse processo, algumas ideias sobre soluções são combinadas em novas propostas, outras são alteradas e eventualmente descartadas em um processo competitivo de seleção (CAPELLA, 2018, p. 41).

Esses atores são convidados a opinar nas comissões especiais do congresso, difundindo ideias junto aos legisladores que irão selecionar as alternativas (CAPELLA, 2005), o que se verificou na tramitação da reforma, vez que após a PEC nº 06/2019 ser enviada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, entre abril e maio foram realizadas audiências públicas a requerimento de diversos deputados, com a presença do ministro da economia, juristas e representantes de órgãos do Poder Judiciário, entre outros.

Na audiência de 09 de maio foram convidados: Eduardo Fagnani, professor do Instituto de Economia da Unicamp; Eduardo Moreira, professor; Paulo Tafner, economista pesquisador da FIPE e Pedro Fernando de Almeida Nery Ferreira, consultor legislativo do Senado Federal, que tentaram convencer os legisladores sobre as melhores alternativas disponíveis (TV CÂMARA, 2019).

Antes mesmo da PEC ser votada na Câmara dos Deputados, já ocorriam audiências públicas na Comissão de Direitos Humanos do Senado Federal – essas audiências ocorreram até o mês de setembro, tendo sido a PEC votada e aprovada em outubro. Dentre elas, destaca-se a realizada no dia 08/07/2019 com foco em debater o desemprego e a previdência, onde foram ouvidos: Paulo João Estausia, presidente da Confederação Nacional dos Transportes Logísticos (CNTTL); Miriam Cristiane, representante do Portal dos Aposentados; Clóvis Scherer, DIEESE; Luis Pereira Filho, assessor parlamentar; Pedro Armengol, CUT; Rogério Nagamine Costanzi, subsecretário do Regime Geral de Previdência Social do Ministério da Economia e Leandro Allan Vieira, Central dos Sindicatos Brasileiros (TV SENADO, 2019).

O único representante do governo nessa audiência (Rogério Nagamine Costanzi) defendeu a necessidade da reforma, haja vista a diminuição da proporção entre idosos e segurados na ativa por conta do envelhecimento da população (déficit), que se aprovada, teria como consequência o crescimento econômico. Do outro lado, os representantes dos trabalhadores foram contrários à reforma, destacando-se a fala de Pedro Armengol (CUT), que criticou as reformas neoliberais, vez que as políticas de arrocho econômico estariam dando resultados negativos, já que a diminuição de direitos sociais reduz o consumo e o crescimento econômico.

Kingdon (1995) identificou a ação dos *policy entrepreneurs*, atores que investem recursos (tempo, energia, reputação e dinheiro) para que as autoridades vejam os problemas pela sua ótica, de maneira a colocar seus problemas no topo da agenda. São “pessoas que querem ver suas soluções implementadas” (SECCHI, DE SOUZA COELHO e PIRES, 2020, p. 112), buscando conseguir a combinação entre os fluxos para aproveitar as janelas de oportunidades. Eles podem ser políticos, lobistas, acadêmicos ou jornalistas que buscam convencer o público em geral, os públicos especializados e a comunidade de formuladores de políticas de suas propostas favoritas e das suas preocupações com os problemas nos momentos mais oportunos politicamente.

No caso da reforma da previdência, a mídia é o ator visível e *policy entrepreneur* mais atuante no estabelecimento da agenda do governo, não apenas colocando o tema em destaque e dando visibilidade para ele e as soluções possíveis, mas defendendo certas alternativas e influenciando até mesmo na implementação e avaliação das políticas públicas, com a divulgação de resultados positivos ou negativos de determinada política pública (PENTEADO e FORTUNATO, 2015).

Nesse sentido:

A capacidade dos meios de comunicação de influenciar a opinião pública é reconhecida (PAGE, 1996). Problemas são mais facilmente percebidos pela população quando os meios de comunicação os exaltam. Problemas públicos recorrentes, mas adormecidos na atenção da população, como epidemias de febre amarela, a prostituição infantil ou o excesso de burocracia para a abertura de empresas, revestem-se de importância no momento em que os meios de comunicação resolvem fazer uma insistente cobertura dos temas (SECCHI, DE SOUZA COELHO e PIRES, 2020, p. 224-225).

Com a posse do presidente Bolsonaro, a mídia iniciou sua atividade de *policy entrepreneur*, apoiando a reforma, pactuando com o discurso de déficit nas contas públicas causado pela previdência e inclusive fazendo pressão durante a tramitação no Congresso, como se pode ver nos editoriais do O Estado de São Paulo (A MISSÃO, 2019; CONFIANÇA, 2019; É O QUE, 2019; SÓ A VONTADE, 2019) e Jornal Hoje da TV Globo (BORGES, 2019) o que demonstra sua importância e relevância para aprovação da PEC.

**4. JANELAS DE OPORTUNIDADES**

Os três fluxos identificados na primeira seção seriam relativamente independentes, ou seja, ocorrem de maneira separada e de acordo com suas próprias dinâmicas e regras, e por isso, é possível verificar as diversas formas como influenciam na agenda. Para o autor, conforme já elucidado anteriormente,

(...) os eventos não ocorrem organizadamente em estágios, passos ou fases (...) dessa forma, os participantes não identificam primeiro o problema para depois buscarem soluções para eles; na verdade, a defesa de soluções freqüentemente precede a atenção dos problemas aos quais são associadas. As agendas não são estabelecidas em primeiro lugar, para depois serem geradas as alternativas. Em vez disso, as alternativas devem ser defendidas por um longo tempo antes que uma oportunidade de curto prazo de apresente na agenda (KINGDON, 2007, p. 240).

Mas é somente quando um problema é considerado urgente, uma solução é ofertada, e uma mudança de governo torna essa solução atrativa, que o problema se torna parte da agenda de decisão e não apenas da agenda governamental (esta é a lista de temas que é alvo de atenção dos funcionários do governo), ou seja, quando essas três dinâmicas se unem (*coupling*), abre-se uma janela de oportunidade para tomada de decisão.

Assim, a abertura de janelas de oportunidades ocorre quando no fluxo de política há a eleição de novos políticos ou mudanças no clima político-nacional e um problema surge, de maneira a permitir a ligação entre problemas, propostas e política, levando-os para a agenda de decisões:

O aspecto importante a ser pontuado aqui diz respeito à dimensão teórico-analítica: abre-se no Brasil uma janela de oportunidade, no sentido de Kingdon (2011), onde confluem os três fluxos: 1) o fluxo da política, com a ascensão ao poder de uma coalizão liderada por forças conservadoras e neoliberais, tendo Paulo Guedes à frente de um ―superministério‖ que controla toda a parte econômica e de planejamento do Governo Federal; 2) o fluxo dos problemas, com a questão da reforma da política previdenciária como o principal ―problema brasileiro‖, conforme veiculado à exaustão em todos os grandes veículos de comunicação; 3) o fluxo das alternativas, ou soluções, que nesse caso, é uma ―solução‖ pró-mercado, voltada para a capitalização e a desobrigação tanto do Estado quanto dos setores empresariais na sustentação do sistema (CASANOVA, 2019, p. 82).

Conforme dito anteriormente ao tratar de cada um dos fluxos, no caso da reforma da previdência no governo Bolsonaro os três fluxos ocorreram simultaneamente e permitiram que a PEC nº 06/2019 fosse elaborada e enviada ao Congresso Nacional para deliberação e aprovação, justamente porque teria sido aberta uma janela no fluxo da política.

**5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O modelo teórico criado por Kingdon (1995) dos múltiplos fluxos mostrou-se um referencial analítico valioso para a análise da reforma da previdência, pois permitiu identificar os atores envolvidos no processo de *agenda-setting* e seus papéis nele: o Poder Executivo, principalmente o presidente da república e o ministro da economia, que tiveram papel primordial na determinação da agenda; a mídia, que além de dar enfoque e chamar atenção para a agenda do presidente também reforçou e defendeu as alternativas propostas na PEC nº 06/2019, atuando como *policy entrepreneur*; e o Legislativo, recém-eleito juntamente com o presidente estava receptivo às propostas o que permitiu considerar viáveis as alternativas ultraliberais.

Além disso, foi possível perceber que a questão previdenciária entrou na agenda do governo porque foi encarada como um problema importante, já que as alternativas neoliberais de diminuição de “gastos” com direitos sociais buscaram criar o problema fiscal a partir da interpretação dos dados estatísticos, de maneira que os três fluxos se uniram e criaram uma janela de oportunidade que permitiu a elaboração da PEC nº 06/2019, sua votação e aprovação no Congresso Nacional, dando origem à Emenda Constitucional nº 103/2019.

**REFERÊNCIAS**

A missão de Bolsonaro. O Estado de São Paulo, 01 de janeiro de 2019. Disponível em: <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20190101-45731-spo-3-edi-a3-not/busca/Previd%C3%AAncia>> Acesso em 13 de setembro de 2019.

ALVES DA SILVA, Ademir. **A reforma da previdência social brasileira: entre o direito social e o mercado.** São Paulo Perspec. vol.18 no.3 São Paulo July/Sept. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/spp/v18n3/24775.pdf> Acesso em 09/12/2020.

BARROS SILVA, Pedro Luiz. **Limites e obstáculos à reforma de Estado no Brasil: a experiência da Previdência Social na Nova República.** Campinas, SP: UNICAMP, 2001.

BEHRING, Elaine Rossetti e BOSCHETTI, Ivanete. **Política social [livro eletrônico]: fundamentos e história.** São Paulo: Cortez, 2017.

BOLSONARO, Jair. **Mensagem ao Congresso Nacional,** 2019a. Disponível em: < https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2019/02/04/mensagem-presidencial> Acesso em 07 de fevereiro de 2021.

\_\_\_. **Pronunciamento do Presidente Jair Bolsonaro - 20/02/19** (2019b). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=PELGJZ48Ve0>> Acesso em 07 de fevereiro de 2021.

BORGES, Gabriela Schmalfuss. **Telejornalismo e racionalidade neoliberal: A abordagem do Jornal Hoje sobre a Reforma da Previdência**. In XX Congresso de Ciências da Comunicação na Região Sul – Porto Alegre - RS – 20 a 22/06/2019. Anais.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação**. In: CFESS; ABEPSS (Orgs.) Serviço social: direitos sociais e competências profissionais. Ed. UNB: Brasília, 2009.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/constituicao/constituicao.htm>.

CAPELLA, Ana Claudia. **Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas.** In XXIX Encontro Anual da ANPOCS GT19 - Políticas Públicas, 2005, anais.

\_\_\_. **Formulação de políticas públicas.** Brasília: Enap, 2018.

\_\_\_; BRASIL, Felipe Gonçalves; SUDANO, Andreia Di Camila Ghirghi Pires. **O estudo da agenda governamental: Reflexões metodológicas e indicativos para pesquisas.** 39º Encontro Anual da ANPOCS - 26 a 30 de outubro de 2015. GT30 - Políticas Públicas.

CASANOVA, Vanessa Holvorcem. **Reforma na Política Previdenciária Brasileira: Uma Análise das Propostas de Emendas Constitucionais Nº 287/2016 e 06/2019**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Pelotas. Pelotas, p. 123, 2019.

CNI/IBOPE: 59% dos brasileiros concordam com necessidade de reforma da Previdência. Jovem Pan. 08 de maio de 2019. Disponível em: < <https://jovempan.com.br/noticias/brasil/cni-ibope-59-dos-brasileiros-concordam-com-necessidade-de-reforma-da-previdencia.html>> Acesso em: 07 de fevereiro de 2021.

COELHO, Vera S. P. **A reforma da previdência e o jogo político no interior do Executivo**. Novos Estudos, no 55, pp. 121-142, 1999.

\_\_\_. **Poder Executivo e reforma da previdência na América Latina**. Novos Estudos, no 61, pp. 93-108, 2001.

CONFIANÇA preciosa e perecível. O Estado de São Paulo. 20 de janeiro de 2019. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20190120-45750-nac-3-edi-a3-not/busca/Previd%C3%AAncia> Acesso em 13 de setembro de 2019.

COUTINHO, Marcelo J. V. (1998). **Reforma da previdência: negociações entre os Poderes Legislativo e Executivo**. ENAP [Texto para Discussão, 29], 23p.

É O QUE temos para hoje. O Estado de São Paulo. 27 de janeiro de 2019. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20190127-45757-spo-3-edi-a3-not/busca/Previd%C3%AAncia> Acesso em 13 de setembro de 2019.

FAGNANI, Eduardo. **O “déficit” da Previdência e a posição dos Juristas**. Texto para Discussão. Unicamp. IE, Campinas, n. 305, jun. 2017.

\_\_\_. **Previdência: o debate desonesto: subsídios para a ação social e parlamentar: pontos inaceitáveis da Reforma de Bolsonaro.** São Paulo: Contracorrente, 2019.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A Desvinculação de Recursos da União – DRU e o (Des)Financiamento da Seguridade Social Brasileira**. Revista Ser Social, n. 07, p. 97-116, 2000.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional.** Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas Editora, 1999.

\_\_\_. **Modelos de legislativo: o legislativo brasileiro em perspectiva comparada.** Plenarium,

Brasília, ano 1, n. 1, p. 41-56, nov. 2004.

GONTIJO, José G. L. **Relação Executivo-Legislativo e processos de retração de provisões sociais: as reformas da previdência de 1998 e 2003 no Brasil.** Revista Política Hoje, vol. 21, no 1, pp. 113-149, 2012.

GRANEMANN, Sara. **PEC 287/16: falácias para a desconstrução dos direitos do trabalho.** SER Social, Brasília, v. 18, n. 39, p. 672-688, jul.-dez./2016.

GUEDES, Paulo. **Razões da proposta de emenda constitucional.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\_mostrarintegra?codteor=1712467&filename=Tramitacao-PEC+6/2019> Acesso em: 15 agosto de 2020.

JARD DA SILVA, Sidney. **Sindicalismo, política e reforma da previdência no governo Lula**. Oficina do CES n.º 445, dezembro de 2018.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies.** 2nd Edition. Harper Collins CollegePublishers, 1995.

\_\_\_ in SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. Políticas Públicas – Coletânea Volume 1. **Como chega a hora de uma ideia (pp. 219-224); Juntando as coisas (pp. 225-246**), 2007.

KERTZMAN, Ivan. Curso Prático de Direito Previdenciário. Bahia: JusPodium, 2015.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, **Áquilas. O governo Lula e a contra-reforma previdenciária. São Paulo Perspec.** vol.18 no.3 São Paulo July/Sept. 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\_arttext&pid=S0102-](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&amp;pid=S0102-) 88392004000300002&lng=en&nrm=isso> Acesso em 01 de outubro de 2019.

MELO, Carlos R.; ANASTASIA, Fátima. **A reforma da previdência em dois tempos.** Dados, vol. 48, no 2, pp. 301-332, 2005.

MUSTAFA, Patrícia Soraya e BUENO, Bruna. **A atual (2019) contrarreforma da previdência social sob a égide do capital financeiro: análises críticas.** SERV. SOC. REV., LONDRINA, V. 23, N.1, P 256-278, JUL./SET. 2020.

NAKAHODO, Sidney N.; SAVOIA, José R. **A reforma da previdência no Brasil: estudo comparativo dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula.** Revista Brasileira de Ciências Sociais. 2008, vol. 23, no 66 [13.01.2017]. Disponível em <<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092008000100003&lng=en&nrm=iso>> Acesso em 13 de outubro de 2020.

PENTEADO, Claudio L. C.; FORTUNATO, Ivan. **Mídia e Políticas Públicas: Possíveis campos exploratórios.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 30, Nr. 87, fevereiro de 2015.

PENTEADO, Claudio Luis de Camargo e CRUZ JUNIOR, Brauner Geraldo. **A germinação do empreendedor do brasil contemporâneo: o neoliberalismo visto sob o contexto nacional recente.** Revista Estud. sociol. Araraquara v.25 n.49 p.343-366 jul.-dez. 2020.

SANT’ANA, Jéssica. **Reforma da Previdência domina rodas de conversa e mexe com humor de deputados**. Gazeta do Povo. 01 de fevereiro de 2019. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/politica/republica/reforma-da-previdencia-domina-rodas-de-conversa-e-mexe-com-humor-de-deputados-ab5bkwx4llw5jhjy6r6ntetdi/>> Acesso em 07 de fevereiro de 2021.

SECCHI, Leonardo; DE SOUZA COELHO, Fernando; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas (p. 112)**. Cengage Learning. Edição do Kindle, 2020.

‘SÓ vontade de Deus’ não basta. O Estado de São Paulo. 24 de março de 2019. Disponível em: <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20190324-45813-spo-3-edi-a3-not/busca/Previd%C3%AAncia>> Acesso em 13 de setembro de 2019.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, n.16, 2006.

TV CÂMARA. **Audiência Pública realizada na Comissão Especial da Reforma da Previdência em 09/05/2019.** (5:55:24s). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=rYLyBu34dIY> Acesso em 06 de fevereiro de 2021.

TV SENADO. **Audiência pública interativa sobre desemprego e previdência realizada em 08/07/2019**. (2:08:18s). Disponível em: < https://www.youtube.com/watch?v=YP\_lj\_R9aes>. Acesso em 06 de fevereiro de 2021.

VEJA as propostas de Paulo Guedes, assessor econômico da campanha de Jair Bolsonaro. G1, 21 de outubro de 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/10/21/veja-as-propostas-de-paulo-guedes-assessor-economico-da-campanha-de-jair-bolsonaro.ghtml>>. Acesso em 15 de agosto de 2020.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: Estratégias de bem-estar e políticas públicas.** Rio de Janeiro: Revan: UCAM, IUPERJ, 2ª edição, 2000.