



**IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**  
ISSN: 2594-5688  
secretaria@sbap.org.br  
Sociedade Brasileira de Administração Pública

**ARTIGO**

**IMPLEMENTAÇÃO DA FUNPESP NO CONTEXTO DE REFORMA  
DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: ANÁLISE DA AGENDA DE DECISÃO**

**GISELE DE FREITAS, THIAGO DE MELO TEIXEIRA DA COSTA,**

**GRUPO TEMÁTICO: 02 Análise de Políticas Públicas**

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

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

# **Implementação da FUNPRESP no contexto de reforma da Previdência Social: análise da agenda de decisão**

## **Resumo**

No bojo da longa trajetória das reformas da previdência, a criação em 2012 da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público da União (FUNPRESP) representa um marco ao encerrar a integralidade dos benefícios como obrigação do Estado e repassar a este fundo. Este artigo tem por objetivo compreender o processo de inserção desta política pública na agenda de decisão sob a perspectiva do Modelo de Fluxos Múltiplos. Através da análise de conteúdo com categorias pré-definidas foi possível compreender que o fluxo dos problemas e o fluxo das políticas públicas se convergem em 2007, mas a ligação concreta com o fluxo da política e entrada definitiva da FUNPRESP para a agenda, através de uma janela de oportunidade, ocorreu apenas em 2012. Uma série de fatores foram cruciais para este longo processo e este trabalho mostra estes elementos.

**Palavras-chave:** Previdência Social. FUNPRESP. Modelo dos Fluxos Múltiplos.

## **1. Introdução**

A criação em 2012 da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público da União – FUNPRESP se insere numa trajetória de reformas da Previdência Social brasileira, sendo a mais significativa política pública de transformação dirigida aos funcionários públicos da União. Não obstante sua relevância e abrangência, poucos estudos se debruçaram sobre ela e este artigo lança luz sobre a FUNPRESP, buscando identificar os elementos formadores de sua constituição a partir do Modelo de Múltiplos Fluxos.

Para contextualizar, vale apontar que o Brasil inicia uma série de reformas a partir de 1998 guiado por um tipo paramétrico, com manutenção do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), ambos públicos, porém sujeitos a regras mais uniformes. Contudo, em 2012 o processo de migração do sistema de pacto intergeracional para um sistema capitalizado, começa a ser traçado com a instituição da Lei nº 12.618 de 2012, permitindo o Regime Complementar do Servidor Público (RPCS) e autorizando a criação de entidades fechadas de previdência complementar denominadas FUNPRESP para os servidores públicos. A FUNPRESP foi criada com a finalidade de administrar e executar planos de benefícios de caráter previdenciário complementar para os servidores públicos titulares de cargo efetivo da União, suas autarquias e fundações. A FUNPRESP é uma fundação sem fins lucrativos, de direito privado, com natureza pública e autonomia administrativa, financeira e fiscalização pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc).

A Lei nº12.618/2012 tem como ponto central a fixação do limite máximo para concessão de aposentadorias e pensões pelo RPPS ao teto do RGPS. Para os servidores com remuneração superior ao limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS e que tenham ingressado no serviço público até a data anterior ao início da vigência do regime de previdência complementar poderiam, mediante prévia e expressa opção ingressar no RPCS. Em 2015,

devido à baixa adesão ao referido regime, a legislação foi alterada pela Lei nº13.183 que estabeleceu para todos os servidores que ingressarem no serviço público com remuneração superior ao teto do RGPS estariam automaticamente inscritos no RPCS, contudo, teria direito ao cancelamento da adesão (ANFIP, 2016).

Para compreender melhor o processo de reforma que dá origem a FUNPRESP, realizou-se uma revisão de literatura, onde foram identificados 14 documentos com variação temporal entre 2008 e 2021 e que discutiam sobre o tema. Verificou-se que os documentos elaborados antes de 2013 trataram basicamente da criação da FUNPRESP e suas motivações (FERREIRA, 2008; GAIGER SILVEIRA et al., 2011; AMARAL, GIAMBIAGI e CAETANO, 2013; RANGEL; SABOIA, 2013). Já os de 2014 em diante trazem elementos sobre a implantação, adesão, impacto nos benefícios com a criação da FUNPRESP (AGUIAR, DUARTE e PINHEIRO, 2014; PENA, 2014; CHAGAS et al., 2015; RODRIGUES e AFONSO, 2015; RANGEL e SABOIA, 2016; SARTORI et al., 2016; OLIVEIRA et al., 2016; SIQUEIRA e MONTIBELER, 2016; SILVA, 2018 e AYROZA et al., 2021). O que se observou é que além de pouco discutido, nota-se um hiato sobre a análise da constituição do FUNPRESP como política pública e fica latente a seguinte questão: quais fatores movimentaram a inserção da FUNPRESP para a agenda de decisão dentre as possibilidades de reforma da Previdência Social brasileira que poderiam acontecer no período de 2012?

Para tratar desse assunto, deve-se buscar os elementos de formação da agenda, em que um instrumento muito disseminado na área é o Modelo dos Fluxos Múltiplos, elaborado por Kingdon (1984) com base no modelo Garbage Can (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972). Para Kingdon (2006) a agenda de decisão é a lista de temas objeto de deliberação, sendo que a probabilidade de entrada para essa agenda aumenta com a formação de um pacote, composto por três elementos em convergência: problema, proposta de política pública e política. Estes representam três dinâmicas de processos e compõem os fluxos múltiplos ou multiple streams. Essa análise permite identificar fatores que movimentam problemas públicos para a agenda de decisão, enquanto outros permanecem de fora, bem como as soluções para estes problemas.

Ao aplicar o Modelo de Fluxos Múltiplos para análise de formação da agenda de decisão mesmo em um contexto contemporâneo de administração pública, como é o caso da FUNPRESP, o artigo revela elementos promotores e direcionadores da política pública e não apenas seus efeitos. Portanto, o objetivo deste artigo é identificar os fatores que permitem a inserção da FUNPRESP na agenda de decisão referente a reforma da Previdência Social.

Para alcançar o proposto por este trabalho, o artigo está dividido em três seções, além desta introdução e das considerações finais. Primeiramente, apresenta-se o Modelo dos Fluxos Múltiplos. Na seção subsequente a metodologia empregada para coleta e análise dos dados. E, posteriormente, ocorre a apresentação e discussão dos resultados encontrados.

## **2. Modelo dos Fluxos Múltiplos**

Elaborado por Kingdon (1984), o Modelo dos Fluxos Múltiplos ou Multiple Streams Model foi baseado no modelo Garbage Can (Cohen, March e Olsen 1972). Kingdon (2006) concentra seus estudos na formação da agenda e definição de alternativas, buscando compreender por que alguns temas se tornam importantes na agenda e por que algumas alternativas são preferíveis, enquanto outras são desprezadas, sendo referência nos estudos sobre formulação de políticas governamentais.

Vale destacar que Kingdon faz distinção entre dois tipos de agenda: a governamental e a de decisão. Na agenda governamental estão inclusos os temas que recebem a atenção por parte dos funcionários do governo e estão presentes no discurso das autoridades que fazem parte da estrutura administrativa, contudo, esses problemas não serão alvo de decisão necessariamente. Na agenda de decisão os temas são objeto de deliberação e a probabilidade de entrada para essa agenda aumenta com a formação de três elementos em convergência o problema, as alternativas e a política, que representam as dinâmicas de processos que compõem os *multiple streams*. (KINGDON 2006).

No fluxo dos problemas, Kingdon acredita não existir vinculação entre problemas e soluções, e considera dois elementos importantes para entrada do problema para a agenda de decisão: os meios pelos quais a situação se torna conhecida (determinados por indicadores, eventos-foco e feedback) e a forma como a situação é definida como problema (situações que colocam em xeque valores importantes; por comparação com outros países ou com outras unidades relevantes; classificação de uma situação em certa categoria ao invés de outra, modificando o foco do problema) (KINGDON 2006).

No que se refere ao fluxo das alternativas ou das políticas públicas, Kindgon (2006) busca responder a seguinte questão: como a lista de alternativas possíveis para escolha de políticas públicas é filtrada até chegar às que realmente recebem atenção? Esse fluxo, portanto, seria o conjunto de propostas para solucionar problemas, denominada *policy primeval soup*, envolvendo as ideias dos diversos atores, em que os participantes “invisíveis” (especialistas) e a própria dinâmica das políticas públicas são dois elementos importantes. Essas ideias

competem para ganhar aceitação em redes de políticas, em um processo caótico e aleatório, podendo ser geradas em fóruns, audições, documentos, conversas, projetos de lei, *papers* e outros. Algumas ideias sobrevivem, a este período inicial, basicamente inalteradas, outras são combinadas em novas propostas e outras simplesmente desaparecem (ZAHARIADIS, 2007; KINGDON, 2006; CAPELLA, 2006; RUA, 2012).

E por fim o fluxo da política, que envolve negociação política e três elementos principais: o clima ou humor nacional (evidenciada nas manifestações sociais, no processo eleitoral, através da imprensa e nas pressões do Legislativo.); apoio ou oposição (referente às forças políticas organizadas em relação ao problema); e mudanças de governo (mudança de pessoas em posições estratégicas dentro na estrutura governamental, de gestão, na chefia de órgãos e empresas públicas, na composição do Congresso, atreladas a competência sobre certa questão ou disputas por competências (CAPELLA, 2006; RUA, 2013; ZAHARIADIS, 2007).

O momento de ligação dos três fluxos é denominado por Kingdon como “*policy windows*” ou janelas de oportunidades e isso acontece principalmente devido a dinâmica dos problemas e da política, podendo ser previsíveis ou não. Quando abertas são pequenas e escassas, e se a chance for perdida é preciso esperar outra oportunidade. (KINGDON 2006).

Um elemento importante neste momento, segundo Kingdon, é o *policy entrepreneurs* ou empreendedores de políticas públicas que são responsáveis por chamar a atenção e atuar para que determinados problemas e soluções se encontrem e entrem para a agenda de decisão quando as janelas de oportunidade se abrem, antes que o foco do interesse dos tomadores de decisão se desloca para outras direções (RUA, 2013).

Vale destacar que, na meta-análise dos estudos científicos elaborada por Jones et al. (2016) para o período de 2000 a 2013, eles usaram o tema Modelo de Múltiplos Fluxos encontrando 1933 documentos, dos quais 311 eram com aplicações reais do modelo. Encontraram uma tendência positiva e ascendente nas aplicações, mostrando que o modelo desfruta não apenas de alta visibilidade acadêmica, mas também de um número crescente de aplicações. Além disso, identificou a portabilidade do contexto de aplicação do modelo, sendo observado sua aplicação para estudar 65 países diferentes, em 5 níveis de governança (local, estadual, regional, federal ou nacional), em 22 áreas políticas diferentes, e conduzida por pesquisadores espalhados pelo mundo. Contudo, Jones et al. (2016) identificaram uma tendência maior de aplicação nos Estados Unidos ou Europa, conduzidas por pesquisadores americanos ou europeus, concentradas nos níveis federal/nacionais de governança e com foco

de política doméstica. Dessa forma os autores sugerem estender as aplicações para mais áreas dos Estados Unidos e da Europa e outros países.

### 3. Metodologia

Para atender ao objetivo deste artigo, foi realizada uma pesquisa documental e para processamento dos dados foi utilizada a técnica de análise de conteúdo, que pode ser definida como “conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens” (BARDIN, 1977, p. 38). Segundo Bardin (1977), para proceder a análise de conteúdo devem ser adotadas as seguintes fases: pré-análise; exploração do material; o tratamento dos resultados e interpretação.

Na pré-análise ocorreu a escolha e organização dos materiais utilizados na pesquisa. Os principais documentos foram: PEC e Exposição de Motivos 33/1995, 40/2003 e 97/2007; Projeto de Lei 1.992/2007; EC 20/1998, 41/2003; Lei Complementar 108/2001; Lei 12.618/2012, 13.183/2015, 13.328/2016, 13.681/2018 e 13.809/2019; Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.885/2012; Mensagem Presidencial 150 de 2012; Medida Provisória 853/2018 e 817/2018; Decreto 7.808/2012; Orientação Normativa 12/2013. Esses documentos foram escolhidos por serem os principais que falam sobre a FUNPRESP e estarem disponíveis no site no Planalto.

Nessa etapa foi realizada leituras de todos os dados a procura de elementos chave que fizessem referência a itens que compõe as categorias de análise. As categorias emergiram do referencial teórico sobre Modelo de Fluxos Múltiplos, conforme Quadro 1.

**Quadro 1: Categorias de análise**

CATEGORIA	SUBCATEGORIA
FLUXO DOS PROBLEMAS	Indicadores; Eventos foco; Feedback; Situações que colocam em xeque valores importantes; Comparação com outras unidades relevantes ou países
FLUXO DAS ALTERNATIVAS	Dinâmica das políticas públicas
FLUXO DA POLÍTICA	Clima ou Humor Nacional / Apoio ou Oposição

Fonte: Elaboração própria.

Foi realizada ainda a exploração de todo o material, codificando os dados e categorizando-os. A codificação é o “processo pelo qual os dados brutos são transformados sistematicamente e agregados em unidades, as quais permitem uma descrição exata das características pertinentes do conteúdo” (BARDIN 1977, p. 103). Assim, foram feitas novas leituras dos dados e enquadramento em cada categoria. Foi utilizado para auxiliar na categorização dos dados encontrados o Excel, devido a impossibilidade de leitura de alguns

documentos por softwares que fazem análise de conteúdo. Com os resultados obtidos nas fases anteriores, ocorreu a interpretação dos textos que compunham cada categoria e será discutido na próxima sessão.

Além dos documentos analisados, foram utilizados os 14 documentos (artigos, capítulos de livro, texto para discussão e dissertação) encontrados na revisão de literatura, como dados suplementares, por trazem elementos importantes sobre a criação da FUNPRESP.

#### **4. Resultados e discussões**

No Fluxo dos Problemas, os indicadores são elementos que despertam a atenção dos formuladores de políticas públicas para determinada questão quando reunidos e interpretados como problemáticos. (CAPELLA, 2006). A Exposição de Motivos 40/2003 deu origem a Emenda Complementar de 41/2003 e foi o momento para o RPPS ser colocado como foco na agenda de decisão, algo que não havia acontecido na Exposição de Motivos 33/1995 e na Emenda complementar 20/1998. Os principais indicadores apresentados foram: comparação do valor dos benefícios do RPPS e RGPS; número de ingressos no serviço público e aposentados; idade de ingresso no serviço público; passivo atuarial do RPPS; relação aposentadoria precoce e renda; taxa de natalidade; expectativa de sobrevida da população; aumento no número de idosos; relação ativos/inativos; representatividade das despesas com inativos e pensionistas na Receita Corrente Líquida da união e estados; necessidade de financiamento do RPPS; custos administrativos.

Os eventos-foco são utilizados para reforçar um problema preexistente e devem ser utilizados em conjuntos com outros elementos para conseguir levar um problema para a agenda. Como principais elementos podem ser destacados as crises, desastres ou símbolos que chamam a atenção para alguma situação (CAPELLA, 2006). Neste contexto, a reforma de 1998 acabou tornando as regras de aposentadoria mais favoráveis para o serviço público em relação ao privado, uma vez que este passou a incidência do fator previdenciário e aquele não e isso propiciou a aprovação da reforma de 2003 em que o RPPS era a principal matéria tratada. (Amaral, Giambiagi e Caetano, 2013). Portanto, a reforma ocorrida em 2003 buscava regras mais uniformes entre o RPPS e RGPS.

Já o elemento feedback que pode ser formal ou informal, tem papel relevante na colocação de problemas na agenda de decisão. É considerado formal quando relacionado ao monitoramento de programas ou estudos de avaliação. E é considerado informal quando relacionado às reclamações que chegam ao Congresso e que colocam determinados problemas

no centro da formulação de políticas (CAPELLA, 2006). Neste contexto, a Exposição de Motivos 97/2007, que deu origem a Lei 12.618/2012, poderia ser considerada um feedback formal, uma vez que foi redigida por Paulo Bernardo Silva (Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão), Luiz Marinho (Ministro de Estado da Previdência Social), Guido Mantega (Ministro de Estado da Fazenda). Esse documento corrobora com as ideias que vinham sendo percebidas como problema ao expressar diretamente a necessidade de tratamento mais isonômico entre trabalhadores do setor público e da iniciativa privada e propor a criação da FUNPRESP.

Além disso, as situações que colocam em xeque valores importantes e comparação com outros países ou com outras unidades, evidenciava que a situação de desigualdade entre as regras do RPPS e RGPS poderiam colocar em xeque a própria Constituição Federal de 1988 que diz no Art. 5º “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade[...]”. Outro fator de destaque são as recomendações do Banco Mundial para a reforma previdenciária que se se pautavam em soluções para sanar os problemas causados pelos sistemas de repartição simples. Para isso, foi proposto um sistema mais capitalizado, composto por três pilares: um financiado pelo governo a partir de impostos, obrigatório e para fins de redistribuição; um capitalizado e gerenciado pelo setor privado, obrigatório e para fins de poupança; e um também capitalizado e privado, mas voluntário para as pessoas que desejam mais segurança na aposentadoria. Portanto, a sugestão era para uma reforma que levasse ao gerenciamento tanto público como privado dos recursos previdenciários (AMARO, 2004; JAMES, 2001; BROOKS, 2004; NAKAHODO E SAVOIA, 2008).

Quando analisado o Fluxo das Políticas Públicas ou Alternativas, percebe-se que a alternativa de tratamento mais isonômico entre trabalhadores do setor público e da iniciativa privada, apesar de fortemente destacada na Exposição de Motivos 97/2007, já fazia parte do escopo de alternativas propostas nas reformas anteriores. A Exposição de Motivos 33/1995 e a 40/2003 apontaram uma série de alternativas, elaboradas por um conjunto de ministérios, à questão do desequilíbrio financeiro e atuarial da Previdência Social brasileira, formando o que podemos considerar como uma “sopa de ideias”, e dentre essas alternativas, regras mais uniformes entre o RGPS e RPPS já faziam parte.

Conforme proposto pelo Modelo dos Fluxos Múltiplos, pode ser observado na situação analisada que dentre as alternativas inseridas na “sopa de ideias” nem todas fizeram parte do



escopo da Emenda Complementar 20/1998 e 41/2003. Algumas mesmo que evidenciadas nas emendas citadas não foram colocadas em prática imediatamente, e dentre elas temos a questão relacionada a regras mais uniformes entre o RGPS e RPPS e a criação da FUNPRESP. A implementação ocorreu gradativamente e foi preciso mais discussão para mostrar a viabilidade dessas ideias, o que solidifica apenas em 2012.

A proposta inicial de reforma evidenciada na Exposição de Motivos 33/1995 retratava a unificação dos RGPS e RPPS em um regime básico, unificado e de repartição simples, com benefícios limitados a valor inferior ao teto do RGPS e um sistema complementar e sob a perspectiva de capitalização, conforme recomendação de estudos e indicações de técnicos e instituições internacionais. Todavia, essa reforma se tornou impraticável tanto do ponto de vista político e financeiro, devido aos lobbies corporativos, ao elevado custo de transição e o ambiente de restrição fiscal (AMARO, 2004). Dessa forma, um conjunto de reformas paramétricas ou não estruturais foram preferíveis, em que se optou por modificação de variáveis previstas na legislação, mantendo o predomínio público, com modificações nos cálculos dos benefícios, regras de acesso e nas condições de financiamento (TAFNER e GIAMBIAGI, 2007; NOGUEIRA, 2012).

Assim, o artigo 40 da Emenda Complementar 20/1998 começa a apontar direcionamentos para a criação da FUNPRESP, mas pouco foi feito na prática:

“§ 14 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituem regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

Na Exposição de Motivos 40/2003 a uniformidade dos regimes fica mais uma vez evidenciada bem como a criação da previdência complementar para os servidores públicos como alternativa viável: “Trata-se de avançar no sentido da convergência de regras entre os regimes de previdência atualmente existentes, aplicando-se aos servidores públicos, no que for possível, requisitos e critérios mais próximos dos exigidos para os trabalhadores do setor privado. (EM/03, p. 6).

Contudo, os elementos acima apresentados não foram o suficiente para colocação da alternativa de regras mais uniformes entre RGPS e RPPS e a criação da FUNPRESP fosse efetivada na prática. Dessa forma, surge a Exposição de Motivos 97/2007 apontando caminhos palpáveis para a implementação da FUNPRESP e coloca essa ideia na agenda de decisão e passa a ser discutida no Congresso Nacional. A Exposição de Motivos 97/2007 descreve que, para os servidores públicos de cargos efetivos deveria ser criada uma previdência complementar

permitindo que os valores dos benefícios superiores ao teto do RGPS provenham desse sistema complementar. Contudo, no curto prazo alertam para um impacto negativo nas contas públicas, mas a longo prazo ocorrerá a redução das despesas públicas. Isso ocorre devido aos custos de transição.

Segundo Exposição de Motivos 97/2007, um dos seus pontos essenciais é referente a forma jurídica assumida pela entidade, pois o § 15 do art. 40 da Constituição, alterado pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003, determina que a entidade deve possuir natureza pública. O Projeto de Lei 1.992/2007 propõe a constituição de uma fundação com personalidade jurídica de direito privado, estando sujeita a um regime jurídico similar ao das empresas estatais. A entidade deveria dispor de autonomia administrativa, financeira e gerencial, teria patrimônio próprio e seria mantida por suas próprias receitas, oriundas, principalmente, das contribuições pagas por seus patrocinadores e participantes.

A Exposição de Motivos 97/2007 ainda define que, os planos de benefícios a serem oferecido aos servidores seriam estruturados de modo a manter características de contribuição definida nas fases de acumulação de recursos e de percepção dos benefícios, garantindo vantagens do ponto de vista fiscal, ao eliminar a possibilidade de geração de eventuais déficits.

Vale destacar que para a concretização da proposta apresentada estimou-se um aporte inicial de recursos pela União de até 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) a título de adiantamento de contribuições futuras. Além disso, aponta que o porte e o elevado potencial de acumulação de recursos da FUNPRESP poderiam estimular a demanda por ativos no mercado financeiro e de capitais, viabilizando o fortalecimento do mercado secundário de títulos e promovendo maior liquidez, requisito essencial para o desenvolvimento desses mercados.

A Exposição de Motivos 97/2007 deu origem ao Projeto de Lei 1992/2007 e foi aprovado apenas em 30 de abril de 2012 originando a Lei 12.618. O texto aprovado em 2012 sofreu poucas alterações com relação à proposta. A Lei 12.618/2012 definiu a criação da FUNPRESP estruturadas na forma de fundação, de natureza pública, com personalidade jurídica de direito privado, gozando de autonomia administrativa, financeira e gerencial e com sede e foro no Distrito Federal. Para criação dessas instituições ficou autorizada à União, em caráter excepcional, promover aporte a título de adiantamento de contribuições futuras, necessário ao regular funcionamento inicial, no valor de: I - FUNPRESP-Exe: até R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais); II - FUNPRESP-Leg: até R\$ 25.000.000,00 (vinte e cinco milhões de reais); e III - FUNPRESP-Jud: até R\$ 25.000.000,00 (vinte e cinco milhões de reais).

Resumindo, das diversas alternativas que poderiam ter sido implementadas desde 1998, a FUNPRESP foi ganhando espaço vagarosamente, tendo indícios em 1995, fortalecendo em 2003, entrando para a agenda de decisão em 2007, mas sendo concretizada como solução viável aos problemas relacionadas a Previdência Social apenas em 2012.

Vale destacar que a literatura aponta como critérios que selecionam as alternativas mais atraentes como aqueles que possuam viabilidade técnica, congruência com os valores dos membros da comunidade de especialistas da área, antecipação de possíveis restrições; inclusive orçamentárias, aceitabilidade do público e receptividade dos políticos. Contudo, tais ideias não necessariamente representam uma visão consensual da comunidade política, mas sim seu reconhecimento de que algumas propostas são relevantes dentro do enorme conjunto de propostas possíveis, onde a disseminação de propostas exitosas ocasiona o efeito multiplicador (“bandwagon”) e torna-se cada vez mais conhecida, conquistando novos adeptos e se fortalecendo (ZAHARIADIS, 2007; KINGDON, 2006; CAPELLA, 2006; RUA, 2013). Neste contexto, o Fluxo da Política nos ajuda a compreender o clima ou humor nacional e o apoio ou oposição à criação da FUNPRESP.

No fluxo da política, o clima ou humor nacional pode ser encontrado nas manifestações sociais, no processo eleitoral, através da imprensa e nas pressões do Legislativo, em que um conjunto de pessoas compartilham imagens e sentimentos em um dado momento e sobre determinadas questões culminando em um solo propício para a germinação de ideias específicas. Os formuladores de políticas públicas devem ficar atentos se ambiente é ou não propício para que determinada proposta entre para a agenda, pois a falta de apoio altera os custos políticos durante o processo. Dessa forma, o apoio ou oposição se refere às forças políticas organizadas em relação a uma questão ou problema, podendo representar um indicador de consenso ou dissenso na arena política mais ampla. (ZAHARIADIS, 2007; CAPELLA 2006 e RUA, 2013).

O início de um novo governo é o momento adequado para uma mudança na agenda. As mudanças no governo podem ocorrer de diversas formas: mudança de pessoas em posições estratégicas dentro na estrutura governamental (*turnover*), mudança de gestão, mudanças na chefia de órgãos e empresas públicas, mudanças na composição do Congresso, mudanças atreladas a competência sobre certa questão ou disputas por competências (KINGDON, 2006; CAPELLA 2006; RUA, 2013). Dada essas características apontadas pelo Modelo do Fluxos Múltiplos, vale destacar o processo eleitoral esteve presente em todas as fases de reforma da

Previdencia Social e a Lei 12.618/2012 é aprovada e cria a FUNPRESP, justamente no momento que mudança presidencial ocorrida em 2011.

Silva (2018) analisa a participação da bancada sindical na criação da FUNPRESP, mostrando um sumário da tramitação da PL 1.992/2007. Fica claro que na fase de apreciação do projeto de lei pela Câmara dos Deputados o processo de criação da FUNPRESP foi demorado e isso se deve ao fato de forte oposição da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviços Públicos (CTASP), onde o projeto permaneceu para análise até o final do segundo mandato do governo Lula e início do governo Dilma, momento em que a Câmara dos Deputados ganha maior participação da base em relação a oposição. O papel dos senadores de base era rejeitar emendas e recursos que poderiam levar o projeto, apoiado pelo Executivo, novamente para a Câmara dos Deputados, já que não se tinha interesse que ele voltasse para apreciação na Câmara dos Deputados. Além disso, a existência de uma presença forte dos trabalhadores vinculados ao setor privado na Câmara dos Deputados e no Senado enfraqueceu a resistência à criação da FUNPRESP. (SILVA, 2018)

Mesmo após aprovada e promulgada, a Lei 12.618/2012 sofreu uma Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº4.885 em novembro do mesmo ano, ajuizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) e a Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra). Alegaram a inconstitucionalidade do artigo 40, § 15, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda de nº 41/2003, e da Lei federal nº 12.618/2012, no que autorizam a criação de entidade fechada de previdência complementar de natureza pública.

Essa não foi a única oposição enfrentada pela Lei 12.618/2012. Conforme destaca Pena (2014), ocorreram campanhas contrárias à criação da FUNPRESP por meio de entidades representativas de classe ligada a área da educação. A cartilha publicada pelo Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior – ANDES-SN, cujo título era “Diga não à FUNPRESP”, propagando a não adesão dos professores das Universidades Federais ao novo regime de previdência complementar. Foram utilizadas estratégias para ampliar a adesão à FUNPRESP, contudo, isso foi considerado pelo Andes-SN e pela Aduff (Associação dos Docentes da UFF) como assédio aos servidores e uma ação desrespeitosa e inconstitucional, pois o artigo 202 da Constituição Federal afirma que a previdência complementar deve ser facultativa, o que contradiz a adesão automática.

Vale lembrar que os três fluxos convergem em um momento denominado por Kingdon como “*policy windows*” em que o *policy entrepreneurs* exercem a importante função de chamar

a atenção para determinados problemas e soluções, fazendo ligações entre eles para sua inserção na agenda de decisão. Levando em consideração todos os pontos abordados neste artigo, pode-se perceber que o problema referente ao tratamento diferenciado entre servidores públicos e privado dá origem a criação da FUNPRESP como solução. Contudo o processo de ligação desses dois fluxos se deu lentamente, iniciando com o problema sendo colocado em pauta nas agendas de reforma previdenciária em 1998, ganhando forma em 2003, mas de fato se torna um problema com a FUNPRESP como solução em 2007. Para que essa questão fosse visualizada na prática ocorreu uma mudança governamental e o Projeto de Lei 1992/2007 se transforma na Lei 12.618/2012. Isso mostra que de fato essas janelas são pequenas e escassas e se a chance for perdida é preciso esperar outra oportunidade, conforme apontado por Kingdon (2006).

Ademais, os principais empreendedores da política encontrados por essa pesquisa foram Paulo Bernardo Silva, Luiz Marinho e Guido Mantega ao elaborarem a PL 1.992/2007 e a conduzirem para a janela de oportunidade em 2012, quando ocorre a mudança de governo e a PL ganha status de Lei, provocada pela força política de base, mesmo com a oposição fazendo pressão para que a FUNPRESP fosse considerada inconstitucional e um atraso ao direito previdenciário.

A Figura 1, mostra um resumo dos resultados encontrados.

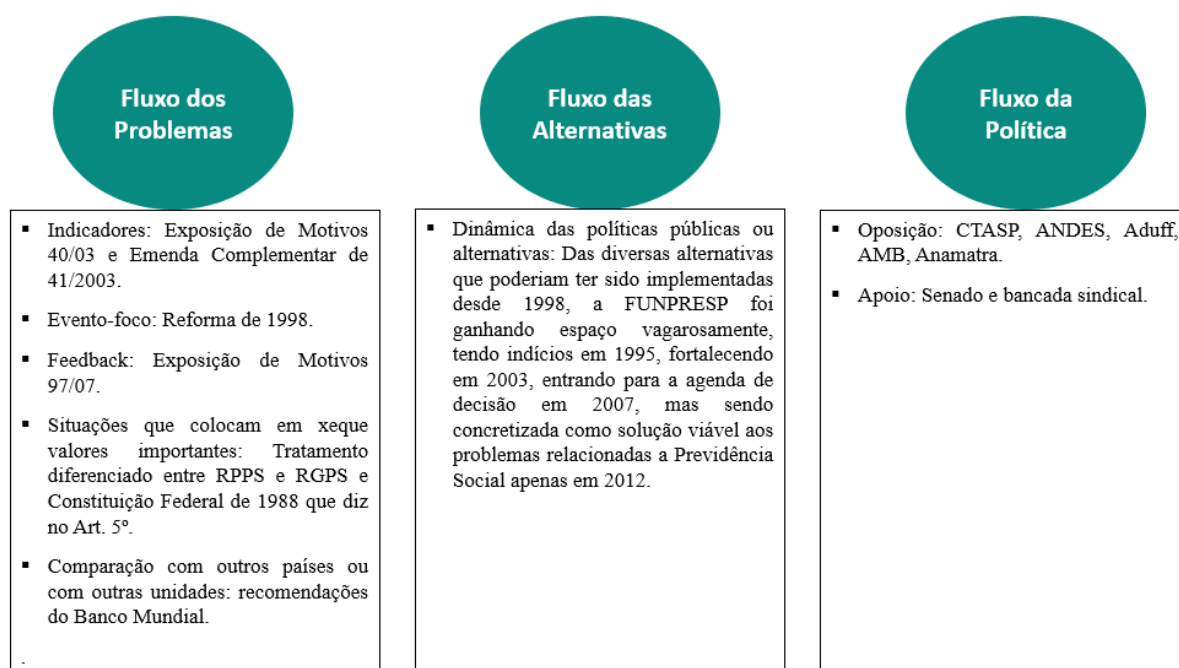


Figura 1: Modelo analítico do artigo  
Fonte: Elaboração própria,

## 5. Considerações Finais

Este artigo teve por objetivo compreender o processo de inserção da FUNPRESP na agenda de decisão por meio da perspectiva do Modelo de Fluxos Múltiplos. Os resultados mostram que o fluxo dos problemas e o fluxo das políticas públicas se convergem em 2007, e ao ligar-se com o fluxo da política torna a FUNPRESP uma realidade em 2012, com aprovação da Lei 12.618/2012.

A base política, *policy entrepreneurs* e a esfera privada foram fatores determinantes para a inserção da FUNPRESP na agenda de decisão. Dessa forma, o artigo revela a relação intrínseca entre política e gestão, sendo impossível desvincular a segunda de interesse mais amplos que a aplicação de técnicas, estando sempre sujeita a interesses conflitantes. Assim, a política é formada por conflitos de interesse e o contexto político de geração da política pública não é isento. Estudar como essas relações conflitantes se constituem é um passo importante para compreender os rumos que podemos esperar para a Previdência Social no Brasil.

Além disso, este artigo corrobora com a literatura sobre políticas públicas, aplicando o Modelo de Fluxos Múltiplos fora dos Estados Unidos e Europa e para estudar os fatores que impulsionam problemas e soluções se convergirem para uma janela de oportunidade e a FUNPRESP ingressar na agenda de decisão no contexto previdenciário brasileiro.

É importante ressaltar que o trabalho apresenta como limitação a não utilização de contato direto com os envolvidos no processo de criação da FUNPRESP, o que poderia trazer informações adicionais, relevantes e perspectivas diferentes ao trabalho. Vale destacar que o processo referente a ADI 4885/2012 ainda se encontra em andamento e seria interessante estudar todos os elementos que compõem o processo para extrair novos dados a serem interpretados. Além disso, não existem estudos mostrando se o processo da ADI provoca algum impacto na adesão ao FUNPRESP. Ademais, estudar os discursos envolvidos no processo de criação da FUNPRESP, também se mostra um caminho que poderá levar a muitas descobertas sobre a formação desta política pública.

## 6. Referências Bibliográficas

AMARAL, F. V. A.; GIAMBIAGI, F.; CAETANO, M. A.-R. O FUNDO PREVIDENCIÁRIO DOS SERVIDORES DA UNIÃO: RESULTADOS ATUARIAIS. **pesquisa e planejamento econômico**, v. 43, n. 1, p. 42, 2013.

AMARO, M. N. **O processo de reformulação da Previdência Social Brasileira (1995-2004)**. [s.l.] Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2004.

ANFIP. **A previdência do Servidor Público a partir da FUNPRESP/ Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social e Tributação e Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP)** / (M. M. BORGES, M. I. R. dos S. MARANHÃO, Eds.) ANFIP, , 2016. Disponível em: <20160616164805\_A-Previdencia-do-Servidor-Publico-a-partir-da-FUNPRESP\_16-06-2016\_Cartilha-funresp\_livro\_final-190516.pdf (anfip.org.br)>. Acesso em: 19 nov. 2019

BARCELOS, M. **Atores, interações e escolhas: a política de silvicultura na área ambiental no Rio Grande do Sul, 2004-2009.** 2010.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 1977.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Proposta de Emenda Complementar nº 33, de 29 de março de 1995. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD11ABR1995.pdf#page=42>. Acesso: 10/07/2015.

BRASIL. Proposta de Emenda Complementar nº 40, de 30 de abril de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 142 e 149 da Constituição Federal, o art. 8º da Emenda Constitucional no 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=129815&filename=PEC+40/2003](http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=129815&filename=PEC+40/2003). Acesso: 10/07/2015.

BRASIL. Projeto de Lei 1.992 e EMI 97 de maio de 2007. Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo [...]. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=501938&filena me=PL+1992/2007](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=501938&filena me=PL+1992/2007). Acesso: 05/04/2020.

BRASIL. Lei 12.618 de 30 de abril de 2012. Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona [...]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12618.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12618.htm). Acesso: 05/04/2020.

BRASIL. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.885/2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750320472>. Acesso: 05/04/2020.

BROOKS, S. M. What was the role of international financial institutions in the diffusion of social security reform in Latin America? **Learning from foreign models in Latin American policy reform**, p. 53–80, 2004.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz**, v. 1, p. 87–124, 2006.

CAVALCANTE, P. **Gestão pública contemporânea: Do movimento gerencialista ao pós-NPM.** [s.l.] Texto para Discussão, 2017. Disponível em: <<https://www.econstor.eu/handle/10419/177535>>. Acesso em: 30 abr. 2021.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A garbage can model of organizational choice. **Administrative science quarterly**, p. 1–25, 1972.

JAMES, E. Novos sistemas previdenciários: experiências, evidências e questões pendentes. **Brasília: MPAS/SPS**, 2001.

JONES, M. D. et al. A River Runs Through It: A Multiple Streams Meta-Review. **Policy Studies Journal**, v. 44, n. 1, p. 13–36, 1 fev. 2016.

KINGDON, J. Como chega a hora de uma ideia? In.: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas Públicas. Brasília: ENAP**, 2006.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 1984.

NAKAHODO, S. N.; SAVOIA, J. R. A reforma da previdência no Brasil: estudo comparativo dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, p. 45–58, 2008.

NOGUEIRA, N. G. **O EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DOS RPPS: DE PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL A POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO**. Brasília: MPAS, 2012. v. 34

OLIVEIRA, A. P. et al. MERCANTILIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E A CRIAÇÃO DO REGIME COMPLEMENTAR DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS. **Revista de Políticas Públicas**, v. 20, n. 2, p. 567–586, 2016.

PENA, R. FUNPRESP: alicerce para o futuro da previdência complementar. **Coletânea ABRAPP, São Paulo**, 2014.

RUA, M. DAS G. **Políticas Públicas**. 2. ed. reimp ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2013.

SILVA, C. R.; GOBBI, B. C.; SIMÃO, A. A. O uso da análise de conteúdo como uma ferramenta para a pesquisa qualitativa: descrição e aplicação do método. **Organizações rurais & agroindustriais**, v. 7, n. 1, p. 70–81, 2005.

SILVA, S. J. DA. BANCADA SINDICAL, POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA E - ProQuest. **REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS**, v. 33, n. 98, 2018a.

SILVA, R. A. A formação da previdência no contexto da seguridade social: uma análise da policy-agenda setting. 2018b.

TAFNER, P.; GIAMBIAGI, F.; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (EDS.). **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2007.

ZAHARIADIS, N. The multiple streams framework: Structure, limitations, prospects. **Theories of the policy process**, v. 2, p. 65–92, 2007.