



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

FACULDADE DE ECONOMIA ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

**A INFLUÊNCIA DE STAKEHOLDERS NO PROCESSO DELIBERATIVO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL**

ALINE FARIAS DE SANTANA

Dissertação de Mestrado Acadêmico em
Administração do Programa de Pós-graduação
em Administração da Universidade de Brasília
(PPGA/UnB)

Orientador: Prof. Dr. Diego Mota Vieira

Brasília, março de 2018

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

A influência de *stakeholders* no processo deliberativo de políticas públicas: O caso do Conselho Nacional de Assistência Social

Aluna: Aline Farias de Santana

Banca Examinadora:

Prof. Doutor. Diego Mota Vieira (Presidente – orientador – PPGA/UnB)

Prof. Doutora Suylan de Almeida Midlej e Silva (membro interno – PPGA/UnB)

Prof. Doutora Francisca Cordélia Oliveira da Silva (membro externo – PPGL/UnB)

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Doutor Diego Mota Vieira, agradeço pela pronta disponibilidade em auxiliar a elaboração e a conclusão desta dissertação.

Ao Programa de Pós-graduação em Administração, meus agradecimentos pela oportunidade de ingressar no mundo acadêmico.

Aos conselheiros e técnicos do Conselho Nacional de Assistência Social, agradeço pela atenção dispensada.

A minha família e ao meu namorado, agradeço pelo incentivo e suporte incondicionais durante o mestrado.

Aos meus colegas de trabalho, meus agradecimentos por todo apoio dispensado durante este período.

I dream it, I work hard, I grind 'till I own it

(Khalif Brown)

Resumo

A presente dissertação teve como objetivo geral analisar como os atores interessados no processo decisório de determinada política pública exercem influência no processo de tomada de decisão. Diante dos argumentos da Teoria de *Stakeholders* e da atuação destes enquanto empreendedores e conciliadores políticos, desenvolveu-se o estudo de caso do Conselho Nacional de Assistência Social, perante a perspectiva da formulação e implementação do Benefício de Prestação Continuada. A escolha do *locus* em questão proporcionou à associação das premissas teóricas um caso representativo e passível de gerar contribuições tanto teóricas como práticas ao campo da administração pública. Quanto aos aspectos metodológicos, a abordagem se deu por meio de pesquisa documental e entrevistas em profundidade, que foram objetos de análise do discurso, segundo os Modos Gerais de Operação da Ideologia, típicos da Análise de Discurso Crítica. Foram identificados dois grandes grupos de influência, os empreendedores e os conciliadores políticos, atuando de forma reguladora, orientadora, legitimadora, controladora e colaborada. Por fim, verificou-se as estratégias típicas de construção simbólica utilizada por estes grupos e como elas influenciam o processo decisório em torno da política pública. Observou-se que as estratégias mais utilizadas pelo grupo de conciliadores políticos foram a racionalização e a simbolização de unidade. Já para o grupo de empreendedores políticos, destaca-se o emprego das estratégias expurgo do outro e do tropo, por meio da sinédoque.

Palavras-chave: teoria de *stakeholders*, *policy brokers*, *policy entrepreneurs*, conselhos gestores, análise de discurso crítica.

Abstract

The purpose of this work was to analyze the influence of stakeholders in the decision-making process of a specific public policy. Given the arguments of Stakeholders Theory and the role as entrepreneurs and political conciliators of these actors, the case study of the National Council of Social Assistance was developed, taking account the formulation and implementation of the program Benefício de Prestação Continuada. The choice of the *locus* provided the association of theoretical premises with a representative case that could generate both theoretical and practical contributions to the public administration field. Regarding to the methodological aspects, the approach was through documentary research and in-depth interviews, which were objects of discourse analysis, according to the modes of discourse operation, typical of critical discourse analysis. Two major influencer groups, the entrepreneurs and the political conciliators, were identified, acting in a regulatory, guiding, legitimating, controlling and cooperative way. Finally, the typical strategies of symbolic construction used by these groups and how they influence the decision-making process around public policy were verified. It was observed that the most used strategies by the group of political conciliators were the rationalization and symbolization of unity. For the group of political entrepreneurs, the use of the purge strategies of the other and of the trope is highlighted, through synecdoche.

Keywords: stakeholders theory, policy brokers, policy entrepreneurs, public policy councils, critical discourse analysis.

Lista de Figuras

Figura 1- Modelo Centralizado de <i>Stakeholders</i>	22
--	----

Lista de Quadros

Quadro 1 - Tipologia de <i>Stakeholders</i>	24
Quadro 2 - Características dos grupos do modelo Pentagonal de Influência de <i>Stakeholders</i> .	26
Quadro 3 - Idiossincrasia de <i>Stakeholders</i> conciliadores e empreendedores políticos	29
Quadro 4 - Modos de Operação da Ideologia	33
Quadro 5 - Análise comparativa entre as premissas de <i>Stakeholders</i> , <i>Policy Brokers</i> e <i>Policy Entrepreneurs</i> , Neoinstitucionalismo Discursivo e Análise Crítica do Discurso ...	34
Quadro 6 - Lista de conselheiros do CNAS entrevistados	39
Quadro 7 - Resumo das etapas de construção do estudo de caso	42
Quadro 8 - Apresentação dos eventos chaves sobre a consolidação da assistência social como política pública no Brasil	44
Quadro 9 - Temáticas recorrentes durante as discussões sobre o BPC nos anos de 2007 a 2010.....	61
Quadro 10 - Mapeamento de <i>stakeholders</i>	64
Quadro 11 - Mapeamento de <i>stakeholders</i> - Dormentes	68
Quadro 12 - Mapeamento de <i>stakeholders</i> - Discricionários	69
Quadro 13 - Mapeamento de <i>stakeholders</i> - Dominantes	71
Quadro 14 - Mapeamento de <i>stakeholders</i> - Dependentes	71
Quadro 15 - Mapeamento de <i>stakeholders</i> - Definitivos	72
Quadro 16 - Atuação enquanto <i>stakeholders</i> - <i>policy brokers</i>	74
Quadro 17 - Atuação enquanto <i>stakeholders</i> - <i>policy entrepreneurs</i>	76
Quadro 18 - Modos Gerais de Operação da Ideologia típicos dos <i>stakeholders</i> no CNAS	94
Quadro 19 - Síntese dos resultados encontrados e sugestões de futuras pesquisas	100

Lista de Abreviações e Siglas

ADC	Análise de Discurso Crítica
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CF	Constituição Federal
CGVIS	Coordenação Geral de Vigilância Socioassistencial
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
CNT	Conselho Nacional do Trabalho
CONADE	Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência
DBA	Departamento de Benefícios Assistenciais
FENAPAES	Federação Nacional de Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
FONSEAS	Fórum Nacional de Secretários de Estados da Assistência Social
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
ISSB	Instituto dos Serviços Sociais do Brasil
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LOSS	Lei Orgânica dos Serviços Sociais
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MEC	Ministério da Educação
NOB	Norma Operacional Básica
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde

Sumário

1	Introdução	13
1.1	Contextualização e delimitação do tema	14
1.2	Problema e objetivos.....	15
1.3	Justificativa	16
2	Referencial Teórico	18
2.1	Políticas públicas em conselhos gestores	18
2.2	Modelos de análise de <i>Stakeholders</i>	21
2.3	A atuação dos stakeholders enquanto <i>Policy Brokers</i> e <i>Policy Entrepreneurs</i>	27
2.4	Institucionalismo discursivo	29
2.5	Análise de Discurso Crítica	32
3	Metodologia de Pesquisa	35
3.1	Estudo de caso	36
3.2	Instrumentos para coleta e análise de dados	37
4	O Histórico da Assistência Social no Brasil e Eventos Chaves.....	44
4.1	O I Plano Decenal de Assistência Social	53
4.2	O Benefício de Prestação Continuada	56
5.	A Influência e o Discurso de <i>Stakeholders</i> no Processo Decisório de Políticas Públicas	62
5.1	Análise de <i>Stakeholders</i>	62
5.2	Identificação dos Modos de Operação da Ideologia no CNAS	78
5.2.1	O discurso dos <i>stakeholders</i> conciliadores políticos	79
5.2.2	O discurso dos <i>stakeholders</i> Empreendedores políticos.....	88
6	Conclusão	95
7	REFERÊNCIAS	101
	APÊNDICE A: Detalhamento das degravações e audiências públicas	109
	APÊNDICE B: Ficha de observação das reuniões ordinárias do CNAS.....	111
	APÊNDICE C: Termo de consentimento livre esclarecimento.....	112
	APÊNDICE D: Roteiro de entrevistas.....	113

1 Introdução

Em Estados federativos e descentralizados, a coexistência de múltiplos centros de poder e múltiplos atores exige a acomodação de interesses diversos nas decisões governamentais. A formulação e implementação de políticas públicas nesse cenário é tida como complexa, por envolver diversos atores em ambientes de interesses conflituosos.

Apesar da complexidade que o envolvimento de atores ocasiona no processo de discussão política, o Estado e seus agentes devem levar em consideração as premissas da boa governança no setor público. Tal abordagem caracteriza a participação social como chave para legitimar as ações do Estado frente às medidas que buscam solucionar demandas da sociedade. Além disso, o envolvimento social proporciona ao processo decisório maior transparência e responsabilização quanto à tomada de decisão por parte dos agentes de governo.

O campo das ciências sociais respalda a influência de agentes na formação de agenda e na implementação de políticas sob a luz das mais variadas teorias. O enfoque deste estudo, entretanto, encontra-se na perspectiva da Teoria de *Stakeholders*, já que esta permite, de forma descritiva, identificar os atores envolvidos no processo decisório e agrupá-los de acordo com os interesses que cada grupo ou indivíduo possui na política pública em discussão e construção. Adicionalmente, é no momento de elaboração da agenda política, que o sistema de interação entre grupos de *stakeholders* em um ambiente político é estruturado (Gomes, Liddle & Gomes, 2010).

Nesse subsistema, os grupos têm a oportunidade de utilizar suas capacidades de influência inerentes para moldar o rumo de um processo político, desempenhando papéis de empreendedores de soluções, em busca de influenciar o processo decisório de forma estratégica e oportunista – *policy entrepreneurs* – ou de conciliadores políticos, tendo em vista ações que almejam o equilíbrio de interesses divergentes no subsistema – *policy brokers* (Christopoulos & Ingold, 2011).

Sob a ótica das abordagens citadas, é possível compreender as ações dos agentes e a sua influência no processo interativo para decisão política. Com o intuito de complementar essas duas abordagens de ações de *stakeholders*, propõe-se a utilização dos argumentos da Análise de Discurso Crítica, como ferramenta que possa identificar as ideias expressas por meio dos discursos dos atores, uma vez que o objetivo deste trabalho é analisar o emprego do discurso e a forma de influência de *stakeholders* no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em torno do Benefício de Prestação Continuada.

Escolhido como *locus* para o estudo de caso instrumental, o CNAS é um órgão representativo do poder público - incluindo representantes dos estados e dos municípios - e de entidades e organizações sociais - dentre usuários de políticas públicas sociais ou de organizações de usuários, de entidades e organizações de assistência social, além de trabalhadores do setor. Esse espaço plural incentiva a democracia participativa, típica do novo modelo de gestão governamental, originário na década de 1980 (Vizeu & Bin, 2008).

1.1 Contextualização e delimitação do tema

Constituídos como uma arena de discussão democrática, em que se pressupõe igualdade e liberdade entre os atores, os conselhos gestores de políticas públicas devem deliberar a respeito de questões de interesse público, implicando decisões legítimas e que atendam às necessidades sociais. Por meio da representação dos diversos segmentos da sociedade e do governo, a democracia participativa, institucionalizada por meio desses conselhos, respalda as premissas de boa governança e enfatiza a participação social como ferramenta para construção de políticas públicas legítimas.

Apesar desses espaços democráticos estarem legitimados em diversos segmentos de interesse público, como na educação, na saúde, no esporte e na assistência social, percebe-se que esses meios se encontram em crise de representação (Vizeu & Bin, 2008), já que a acomodação de interesses diversos não é tarefa trivial para gestores envolvidos em processos de planejamento, formulação, controle e avaliação de políticas públicas.

Nesse contexto, a abordagem da teoria de *Stakeholders* vem auxiliando diversos estudos que têm por objetivo identificar e mapear o real papel de atores no processo de formação da agenda política, assim como identificar quem ou o que realmente influencia os resultados de discussão de políticas públicas.

Para complementar a identificação e classificação de atores, por meio da teoria de *stakeholders*, a abordagem da maneira como estes atuam em processos decisórios mostrou-se relevante para a pesquisa. Segundo os modelos de Sabatier e Jankins-Smith (1993) e Kingdon (1995), Christopoulos e Ingold (2011) apontam que há atores que buscam influenciar processos decisórios e de formação de agenda de maneira empreendedora ou conciliadora, denominados de *policy entrepreneurs* e *policy brokers*, respectivamente.

Já para compreender a dinâmica que se estabelece em ambientes de processo decisório, a Análise de Discurso Crítica encontra-se a serviço da identificação de como os modos de operação de discurso e caracterizam a discussão entre os atores identificados. Por meio dos Modos Gerais de Operação da Ideologia de Thompson (1995), foi possível identificar as

estratégias típicas de construção simbólica que atores com características similares utilizam para coordenar suas falas e defender suas demandas diante dos demais atores.

Portanto, com a finalidade de contribuir para o campo da administração, a presente pesquisa buscou alinhar as premissas da Teoria de *Stakeholders*, com a forma de influência que atores políticos podem exercer nos *outputs* do processo decisório, seja ela de maneira empreendedora ou conciliadora política. Outra ferramenta que auxiliou a compreensão desses objetivos foram as premissas da Análise de Discurso Crítica, como forma de identificar os discursos emitidos pelos atores que interagem nas arenas de discussão. Tais ferramentas combinadas proporcionam uma melhor compreensão da dinâmica do processo decisório de determinada política pública.

1.2 Problema e objetivos

A redemocratização da década de 1990 trouxe ao país a possibilidade de refletir nas políticas públicas uma transparência nas decisões governamentais e uma aproximação da esfera pública com a sociedade. No âmbito dessa interação, entre os atores de governo e os agentes civis, o processo decisório se estreitou e diversos conselhos gestores de políticas públicas surgiram (Lorenzo, 2008).

Concebidos como um espaço de deliberação colegiada, a comunidade, ou pessoas nelas representadas, poderiam exercer um papel mais efetivo nos canais de decisão e, de forma mais democrática, gerenciar os recursos destinados a sua política de interesse. A organização desses espaços deliberativos coletivos na administração pública expressa uma visão de administração associada a processos decisórios caracterizados pela participação de determinados grupos, e sua existência está ligada à democratização e à ampliação da participação nas decisões estatais (Lorenzo, 2008).

Ainda neste contexto e garantida pela Constituição Federal de 1988, em seu Art. 194, a seguridade social foi moldada sob preceitos participativos. Constituída como um direito universal, deve ser promovida e incentivada com colaboração da sociedade, por meio de uma gestão democrática e descentralizada. Prevista como um dever do Estado, este deve desenvolver um conjunto de ações integradas, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social¹, cumprindo sua função redistributiva e supletiva. Essas ações devem ser de iniciativa do poder público, em conjunto com a sociedade civil; devendo se

¹ Constituição Federal de 1988, art. 194, *caput*, VII.

configurar uma agenda prioritária do governo e, indiscutivelmente, o foco na implementação de políticas públicas que visam o desenvolvimento da sociedade.

Diante desse cenário, define-se a pergunta de pesquisa do presente projeto: como os *stakeholders* empregam o discurso e exercem influência no Conselho Nacional de Assistência Social em torno do Benefício de Prestação Continuada? Tendo em vista este questionamento, propõe-se como objetivo geral de pesquisa: analisar o emprego do discurso e a forma de influência de *stakeholders* no Conselho Nacional de Assistência Social em torno do Benefício de Prestação Continuada.

Para consecução do objetivo geral foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- Apresentar os antecedentes históricos do campo da Assistência Social e do Conselho Nacional de Assistência Social;
- Mapear os *stakeholders* envolvidos no processo deliberativo e decisório do Conselho Nacional de Assistência Social;
- Caracterizar os tipos de influência exercidos pelos *stakeholders* identificados no Conselho Nacional de Assistência Social;
- Identificar os modos de operação dos discursos emitidos no processo de interação entre os *stakeholders*.

1.3 Justificativa

No campo da administração, diversas são as literaturas que podem respaldar a problemática levantada e auxiliar a consecução dos objetivos propostos. Para o presente projeto buscou-se agregar a Análise de Discurso Crítica aos tradicionais e consolidados modelos de análise de *stakeholders* (Mitchell, Agle & Wood, 1997; Gomes et al., 2010), como um instrumento de caracterização da influência que estes exercem no processo decisório de políticas públicas, por meio dos Modos Gerais de Operação da Ideologia (Thompson, 1995). Além disso, agrega-se à discussão de *stakeholders* a análise do comportamento destes como conciliadores ou empreendedores políticos, já que os atores envolvidos em processos decisórios buscam imprimir suas vontades nos *outputs* políticos.

Considerou-se que o emprego de modelos de identificação de *stakeholders*, citados acima, pudesse auxiliar na categorização dos atores que compõem espaços plurais e que são institucionalmente responsáveis pelas discussões em torno de políticas públicas. Esses espaços, como conselhos gestores, agregam os mais diversos tipos de atores atuando de formas distintas e buscando expressar suas ideologias e demandas sobre temas que lhes são de interesse.

Logo, utilizando Donaldson e Preston (1995) foi possível definir as instituições, por meio de seus representantes, que estão diretamente envolvidas com o processo decisório no Conselho Nacional de Assistência Social e, com a aplicação dos modelos de Gomes et al. (2010) e Mitchell et al. (1997), foi possível categorizar esses atores levando em consideração seu papel e sua saliência frente à determinada política pública, ou seja, verificando se estes atuam de forma a regular, orientar, legitimar, controlar ou colaborar o escopo e a entrega de serviços à população.

A fim de agregar uma nova abordagem a esses modelos já consolidados e utilizados na literatura de administração, considerou-se importante ressaltar o comportamento que esses atores podem adotar no ambiente decisório, já que alguns, apesar de possuírem interesse direto, podem não atuar de forma tão efetiva e enfática quanto outros. Ou seja, dentre todo o espectro de atores envolvidos no processo decisório, para Christopoulos e Ingold (2011), há aqueles que assumem posição de destaque e buscam conciliar os diversos interesses na arena de discussão, como também há os que assumem papel empreendedor e atuam de forma mais estratégica, com a finalidade de imprimir suas demandas nos *outputs* políticos.

Outra contribuição que pode ser destacada e que justifica a escolha das teorias em tela é a associação entre as categorias e as formas de atuação de *stakeholders* com o discurso que estes emitem em arenas decisórias. Esta pesquisa se debruçou sobre os modos de operação da ideologia de Thompson (1995), típicos da Análise de Discurso Crítica, e trouxe à arena decisória a identificação de trechos discursivos que podem expressar as ideologias de cada um dos atores categorizados no processo decisório e agrupá-los de acordo com posicionamentos comuns em torno de assuntos específicos.

Por fim, do ponto de vista prático, considera-se relevante o estudo do tema em questão, já que não basta estar previsto em lei um local destinado a ouvir as necessidades da sociedade, para que a participação efetiva realmente aconteça. Para Tatagiba (2002), o modelo de participação social no qual os conselhos gestores são pautados revela certa ingenuidade ao adotarem que a sociedade civil seria homogênea, com poucas diferenças e não conflituosa. Portanto, deve-se levar em consideração que para uma boa qualidade de participação, é necessário que os atores consigam de fato interferir no processo decisório; demonstrando suas preferências e demandas. Para que isso seja possível, é essencial dispor de ferramentas que identifiquem os atores envolvidos, seus papéis no processo deliberativo e as formas de influência que podem exercer sob os outros atores.

Ressalta-se ainda a escolha do Benefício de Prestação Continuada como política pública a ser analisada, pois sua previsão na Constituição Federal de 1988 se constitui como um

importante marco no âmbito da proteção social e da assistência social, por se tratar de uma política pública de total responsabilidade do Estado, constitucionalmente instituída.

Para os fins aqui propostos, a seção a seguir se dedica à abordagem de políticas públicas em conselhos gestores, assim como à Teoria de *Stakeholders*, aos conceitos de *Policy Brokers* e *Policy Entrepreneurs*, tendo a Análise de Discurso Crítica como ótica para o discurso como meio de materialização da consciência, diante preceitos dos Modos Gerais de Operação da Ideologia. Na seção 3 serão apresentadas a metodologia e as técnicas de pesquisa da presente dissertação e as seções 4 e 5 contemplam os resultados de pesquisa, levando em consideração os *stakeholders* identificados e a análise dos discursos em torno do processo decisório do Benefício de Prestação Continuada. Por fim, a seção 6 se debruça à conclusão da pesquisa, suas limitações e sugestões de pesquisas futuras, de acordo com os objetivos específicos propostos.

2 Referencial Teórico

A presente seção tem por propósito apresentar os principais conceitos e modelos teóricos que auxiliaram a consecução dos objetivos deste projeto.

2.1 Políticas públicas em conselhos gestores

O período da década de 1980 no Brasil trouxe novos paradigmas e métodos de gestão, que contribuíram diretamente para o enfraquecimento dos processos burocráticos rígidos; definindo novas ferramentas no processo de formulação de políticas públicas e no processo decisório de ações governamentais. Oliveira e Pisa (2015) corroboram esse aspecto ao apontar que a Constituição Federal de 1988 é conhecida como Constituição Cidadã, por conceder à população direitos inéditos – próprios do estado democrático de direito – entre eles o de exercer o controle sobre a administração pública, de defender a integridade do bem público, assim como prezar pela transparência e pela prestação de contas dos serviços financiados com recursos sociais.

Nesse contexto, a partir dos anos 1990 observa-se uma reestruturação do Estado, com o intuito de torná-lo mais orientado para os aspectos sociais, visando consolidar uma nova relação entre o governo e a sociedade. Tendo em vista o estado democrático de direito originário dessa nova forma de atuação estatal, observa-se um enfraquecimento da democracia representativa – relacionada à representatividade eleitoral – e um destaque para democracia participativa – relacionada aos mecanismos de participação social – nos processos decisórios políticos.

Carneiro (2007) aponta que a democracia participativa extrapola o papel de representatividade política e assume a função de controle final do processo político. Vizeu e

Bin (2008), no mesmo sentido, ressaltam que, mesmo com sistemas de representatividade, nas democracias atuais, é possível notar a não conformidade com a vontade do cidadão, pois a “gestão burocrática do Estado suprime a liberdade política individual em nome do pretenso interesse da coletividade, justificada pela competência técnica” (Vizeu & Bin, 2008, p. 88) dos representantes eleitos. Ou seja, o conceito de democracia atual não deve se confundir com a noção de simples consulta à sociedade ou representatividade, mas, sim, deve levar em consideração a participação social, por meio de uma constante identificação das vontades do povo e não só por critérios técnicos.

É em busca desse ideal que os espaços democráticos de participação social têm se ampliado, fazendo contraponto à burocracia tecnocrática instaurada, o modelo de gestão pública historicamente construído (Vizeu & Bin, 2008). Para Oliveira e Pisa (2015), a governança pública surge nesse contexto devido às condições insatisfatórias dos modelos adotados até então, que privilegiavam a eficiência e a qualidade da gestão acima da efetividade das políticas, sem abertura do mesmo espaço para atendimento às questões sociais, ao mesmo tempo em que restringiam a participação do cidadão nos processos decisórios.

A partir da nova relação estabelecida entre o cidadão e o Estado apontada acima, a governança pública surge como uma ferramenta que possibilita o estabelecimento de um Estado mais eficiente e voltado para a participação social nas questões *a priori* estatais. Diversos órgãos de governo e instituições vêm ao longo dos anos buscando adaptar práticas e princípios que tiveram origem na governança corporativa – setor privado – às particularidades e complexidades do setor público.

No que diz respeito à governança de empresas privadas, o principal objetivo da organização é orientar a sua gestão para o atendimento dos interesses dos *stakeholders* envolvidos, por meio da transparência, da equidade, da *accountability* e do cumprimento de normas (Silva, Pessoa, Batista & Scaccabarozzi, 2011). No setor público, o *International Federation of Accountants* (IFAC) aponta que é função da governança garantir a supremacia do interesse público na oferta de serviços, por meio da transparência do processo de tomada de decisão, da integridade e probidade, além da *accountability* – responsabilização das ações de agentes públicos. Oliveira e Pisa (2015) destacam que, para existir a boa governança, deve existir a participação proativa de todos os atores envolvidos, entre eles dirigentes, políticos, órgãos de controle e, acima de todos, a sociedade organizada.

Entretanto, um dos principais problemas da governança, juntamente com sua democracia participativa, é a capacidade de encontrar condições favoráveis para relacionar os pressupostos teóricos da participação ativa da sociedade com espaços práticos e efetivos de

deliberação popular. Nesse contexto, os conselhos gestores se colocam à disposição como mecanismo de participação. Para Almeida e Tatagiba (2012, p. 69), os conselhos gestores de políticas públicas podem ser considerados “instâncias que permitem uma pluralidade e uma composição híbrida de atores que fazem parte do processo decisório, tornando-o mais permeável aos diversos interesses implicados na elaboração e execução das políticas públicas, favorecendo decisões mais justas e legítimas”.

Os conselhos gestores, nesse contexto, podem se configurar potenciais canais que possibilitam a participação da sociedade e a democratização dos debates públicos (Lorenzo, 2008), uma vez que a dimensão da sociedade atual torna inviável para o Estado dialogar com cada cidadão, em busca de vontades individuais.

Em Estados contemporâneos, Vizeu e Bin (2008) destacam que os conselhos são espaços de deliberação que podem consolidar a democracia participativa, por meio da deliberação, já que suas composições são dadas de forma heterogênea, visando à integração da sociedade civil e dos governos; em torno de grandes questões sociais, como saúde e educação. Esses conselhos, além de proporcionarem a representação da sociedade, são fundamentalmente orientados para a *accountability societal*, ou seja, voltados para o bem comum e para a preocupação em melhorar a transparência e a prestação de contas das ações governamentais. (Peruzzotti & Smulovitz, 2002).

Apesar do avanço que ferramentas de governança, como conselhos gestores acima caracterizados, significam para a melhoria da capacidade de gestão do Estado brasileiro, cabe ressaltar que Vizeu e Bin (2008) apontam uma lacuna no sistema representativo como um ideal de governo democrático, já que há um sentimento dos eleitores não serem devidamente representados no processo decisório de políticas públicas. Por esse motivo, seria fundamental fortalecer os mecanismos de participação como forma de reduzir o distanciamento entre Estado tecnocrático e a sociedade (Brasil, 2013b).

Dessa forma, os atores de governo responsáveis pela formulação e implementação de políticas públicas, que busquem atender problemas sociais, devem ter a governança e a participação social como princípios norteadores para o aperfeiçoamento dos meios de interlocução com a sociedade; para que sejam promovidas ações que garantam a maior atuação do cidadão e responsabilização dos agentes públicos (Oliveira & Pisa, 2015).

Para tanto, é preciso que a identificação dos atores que possam influenciar ou serem influenciados por essa política seja bem delineada. Propõe-se assim a abordagem da Teoria de *Stakeholders* que permite reconhecer quais são esses atores e qual o tipo de influência eles podem exercer no processo decisório.

2.2 Modelos de análise de *Stakeholders*

A identificação dos atores políticos retratados no processo de formulação e implementação de políticas públicas em ambientes democráticos e deliberativos não é trivial como aparenta ser. Na literatura em Administração, esse conceito passou a ser discutido por Freeman (1984) buscando delimitar o conceito de atores importantes à gestão da empresa por aqueles indivíduos ou grupos que influenciam ou são influenciados por determinada organização.

A noção de *stakeholders* apresentada leva em consideração que os gestores devem despender atenção a pessoas ou grupos de pessoas que possam afetar o objetivo da organização ou serem afetados por esta. A preocupação do autor recai sobre o ambiente interno e externo à organização que pode influenciar a forma de gestão e comportamento desta empresa (Freeman, 1984). Os autores Freeman e Reed (1983) destacam grupos do ambiente externo à organização que podem desempenhar esse tipo de papel, entre eles a sociedade civil, fornecedores, ou ainda, órgãos de governo e instituições públicas e privadas.

O conceito de *stakeholders* apresentado por Freeman (1984) deu origem a muitos estudos subsequentes na área de administração ainda nas décadas de 1980 e 1990. O caráter desses estudos era bastante distinto, tanto quanto ao escopo da teoria, quanto aos pontos de vista sobre o conceito principal (Mainardes, Alves & Raposo, 2011). Segundo os autores, o aspecto mais distinto entre esses estudos encontrava-se na relação de dependência entre o alcance do objetivo da organização e seus *stakeholders*. Por exemplo, para Freeman e Reed (1983), a organização depende de seus *stakeholders*, já para Langtry (1994 como citado em Mainardes et al., 2011) os *stakeholders* dependem da organização, e para Wicks et al. (1994 como citado em Mainardes et al., 2011) a organização e seus *stakeholders* são mutuamente dependentes.

Nota-se que essa abrangência na definição de *stakeholders* apresentada por Freeman (1984) trouxe uma dificuldade operacional para a identificação de quem ou o que realmente influencia o comportamento de uma organização (Donaldson & Preston, 1995; Mitchell et al., 1997). A necessidade de mapear esses atores e definir suas características passou a ser o objetivo central de diversos estudos, gerando uma grande amplitude quanto ao conceito principal e as formas de metodologias utilizadas.

Dentre esses estudos, pode-se destacar o artigo teórico de Donaldson e Preston (1995), que buscou apontar as principais distinções adotadas da chamada teoria de *stakeholders* na literatura do campo, assim como enfatizar seu real significado.

Para elucidar o primeiro ponto do estudo, i.e., destacar o real conceito de teoria de *stakeholders*, os autores estabelecem uma relação recíproca entre grupos e indivíduos que fornecem ou recebem insumos de determinada organização. Para eles, as pessoas entram em acordos comerciais em busca da obtenção de benefícios mútuos. A origem desse modelo centralizado é uma crítica à teoria clássica econômica de Adam Smith, em que a organização se encontra na posição entre fornecedores e clientes, através de relações de troca unilaterais entre esses. Para a teoria de *stakeholders*, a organização assume o papel central nas relações com seu ambiente interno e externo, com fluxo de recursos caracterizado pela via igualitária e de mão dupla na troca de benefícios (Donaldson & Preston, 1995).



Figura 1- Modelo Centralizado de *Stakeholders*

Nota: recuperado de “The stakeholder theory of the corporation: concepts, evidence and implications”, de T. Donaldson e L. E. Preston, 1995, p. 69 (tradução livre).

Essa dificuldade em estabelecer quem ou que realmente é importante para a organização se dá, segundo Donaldson e Preston (1995), pelas diferentes dimensões de análise que a Teoria apresenta. Para os autores, a depender da dimensão em que o conceito de *stakeholders* é utilizado, as concepções e justificativas apresentadas são distintas.

Para a primeira dimensão, Descritiva, a Teoria de *Stakeholders* busca explicar ou especificar características e comportamentos de uma dada organização. Os autores apontam que geralmente utiliza-se o conceito de *stakeholders* para descrever a natureza da organização, a forma como os gestores administram essa organização e como estas são realmente administradas. A segunda dimensão, Instrumental, é justificada diante dos dados levantados em estudos de caráter descritivo, buscando identificar as conexões, ou a falta delas, entre forma de administrar os diversos *stakeholders* e a consecução dos objetivos da organização. A terceira dimensão, por sua vez, Normativa, é utilizada para interpretar o funcionamento da organização, incluindo a identificação de aspectos morais e filosóficos que orientam a administração da empresa (Donaldson & Preston, 1995).

Diante da dificuldade em identificar os verdadeiros *stakeholders* de uma organização, Mitchell et al. (1997) buscaram definir atributos inerentes aos *stakeholders*, isto é: poder, urgência e legitimidade; atribuindo características para mapear quem ou o que realmente importa na gestão de *stakeholders*. Os atributos de urgência, legitimidade e poder são apresentados como características intrínsecas ao indivíduo ou grupo de indivíduos, podendo estes terem todos os atributos ou somente um deles (Mitchell et al., 1997).

O primeiro atributo, urgência, é baseado em aspectos como a sensibilidade do gestor em atender às demandas de *stakeholders* em tempo hábil e de acordo com a criticidade do pedido, ou seja, a importância que esta possui para a organização. A urgência é, portanto, o “grau em que o *stakeholder* clama por atenção imediata” (Mitchell et al., 1997, p. 867). O segundo atributo, legitimidade, é muitas vezes ligado ao conceito de poder, que para Weber, utilizados de forma combinada, torna-se a autoridade, ou seja, o poder utilizado de forma legítima, i.e., aceita pela sociedade. Contudo, os autores ressaltam que apesar da autoridade ser a forma mais aceita de justificar a legitimidade, este último pode ser dissociado do conceito de poder, caracterizando-se pela percepção generalizada que as ações de uma organização são desejáveis e apropriadas para o sistema de normas, valores e crenças sociais. Possuir o terceiro atributo, poder, significa, para os autores, o indivíduo ter a habilidade de atingir os resultados que deseja. A origem do poder e a forma como ele é exercido muitas vezes torna-se confuso, sendo complexo identificar o motivo que gerou o poder àquele indivíduo ou grupo (Mitchell et al., 1997).

Quando estes atributos são, de certa forma, combinados, o tipo de influência que os *stakeholders* exercem em determinada organização pode ser classificado em grupos, nos quais somente um dos atributos está presente – latente – dois atributos estão presentes – expectante – ou os três atributos se encontram juntos – definitivo. Mitchell et al. (1997) classificaram esses grupos de sete formas distintas: i) Dormentes; Discricionários; Exigentes; Dominantes; Perigosos; Dependentes; Definitivos. O quadro a seguir apresenta as principais características de cada classe e quais dos atributos são a elas inerentes.

Quadro 1
Tipologia de Stakeholders

Tipologia	Grupo	Características	Atributos
Latente	Dormentes	Possuem o poder de impor sua vontade na organização, mas não apresentam relações legítimas ou demandas urgentes. Geralmente, interagem pouco com a organização.	Poder
	Discricionários	Possuem relações legítimas, mas não apresentam o poder de influenciar a organização ou demandas urgentes. A falta de poder e de urgência faz com que estes grupos ou indivíduos sejam pouco procurados e mal reconhecidos pela organização.	Legitimidade
	Exigentes	Possuem urgência nas suas demandas, mas não o poder de influenciar a organização ou ter relações legitimadas. São considerados incapazes de imprimir suas vontades, sem que o adquiram poder ou legitimidade.	Urgência
Expectante	Dominantes	Possuem demandas legítimas e a capacidade de influenciar a organização para que estas sejam atendidas. São grupos que geralmente chamam a maior atenção da organização, já que possuem o poder de ecoar suas demandas.	Poder e Legitimidade
	Perigosos	São grupos ou indivíduos considerados perigosos por utilizarem o poder e a urgência sem mecanismos legítimos, por meio da coerção.	Poder e Urgência
	Dependentes	Dependem de outros atores para que suas demandas possam interessar a organização, já que possuem relações legítimas e certa urgência em suas vontades.	Legitimidade e Urgência
	Definitivos	Grupos ou indivíduos que possuem urgência e legitimidade em suas demandas, além de possuírem os meios para influenciar a organização de acordo com suas vontades.	Poder, Urgência e Legitimidade

Nota: adaptado de “Toward a Theory of Stakeholder Identification ad Salience: Defining the Principle of the Who and What Really Counts”, de R.K. Mitchell, B. R. Agle e D. J. Wood, D. J., 1997, Academy of Management Review, v. 22, n. 4, p. 853–886.

A forma como os *stakeholders* são caracterizados e percebidos pela organização não é tida como estática. Isto é, para Mitchell et al. (1997), é possível que cada um dos grupos se articule e adquira um ou mais atributos que lhe estejam faltando. Essa dinâmica proporciona uma maior saliência para grupos que desejam ter suas demandas atendidas.

Diante do panorama apresentado, nota-se que a teoria de *stakeholders* tem sido bastante discutida no campo da administração e seus conceitos foram consolidados ao longo do tempo, desde a publicação seminal de Freeman em 1984. As relações entre atores e os motivos pelos quais estes interagem aplica-se bem ao ambiente organizacional de empresas privadas. Entretanto, a teoria de *stakeholders* possui uma abrangência que possibilita a aplicação de seus conceitos em ambientes que vão além da iniciativa privada, como, por exemplo, organizações governamentais. Nesse mesmo sentido, Gomes et al. (2010) apontam ser necessário avançar em alguns aspectos na teoria de *stakeholders*, para que conceitos similares possam auxiliar a análise das complexas relações estabelecidas entre os diversos atores de governo.

Para determinar o contexto em que gestores públicos enfrentam a pressão de diferentes atores durante o processo decisório, Gomes et al. (2010) apresentaram um modelo descritivo e normativo para mapear a influência de diferentes grupos no ambiente do setor público no nível local. Para o autor, o modelo *Five-sided of Stakeholder Influence* leva em consideração as dimensões de poder normativo, descritivo e instrumental da teoria de *stakeholders* e é capaz de destacar a racionalidade do processo decisório, por meio do mapeamento da arena em que esses atores estão inseridos.

De acordo com Gomes et al. (2010), a influência dos *stakeholders* no processo decisório de governos locais decorre de cinco diferentes grupos, que podem: i) regulamentar, ii) colaborar, iii) orientar, iv) legitimar ou v) controlar as decisões tomadas por gestores. Essas relações podem ser explicadas por meio de três teorias auxiliares que justificam a influência desses atores na arena decisória: a Teoria da Dependência de Recursos ajuda a explicar por que as organizações se aproximam para adquirir os recursos dos quais precisam para operar; a Teoria de Redes Sociais explica como e por que as conexões entre duas ou mais organizações acontece, e a perspectiva da Teoria Institucional auxilia na compreensão das influências ambientais impulsionadas por órgãos reguladores.

O quadro a seguir apresenta as características de cada um desses grupos e as teorias que ajudam a explicar o tipo de influência exercida, de acordo com Gomes et al. (2010).

Quadro 2

Características dos grupos do modelo Pentagonal de Influência de Stakeholders

Grupos	Descrição	Atores	Base teórica
Regulador	Controlam o fluxo de recursos financeiros, por meio de leis e decretos e limitam as ações dos gestores no processo decisório. Esses atores possuem a habilidade de impor critérios institucionais e técnicos no processo de tomada de decisão.	Governo Federal, Assembleias legislativas.	Teoria da dependência de recursos Teoria Institucional Teoria de Redes Sociais
Colaborativo	Auxiliam a entrega de serviços públicos à população, já que o governo muitas vezes é ineficiente na entrega de serviços públicos com qualidade.	Parceiros públicos e privados	Dependência de recursos e Teoria de Redes Sociais
Orientador	Definem o escopo e o objetivo de políticas públicas, que devem ser seguidos por governos locais.	Governo federal e estadual	Teoria Institucional
Legitimador	Adquirem legitimidade e poder ao conduzir suas decisões de acordo com as regras institucionais do governo federal, pelo período de seu mandato. Está relacionado ainda ao <i>accountability</i> vertical, na qual os governos são eleitos por cidadãos e estes devem tomar decisões com base no bem social. A representatividade faz com que governantes enxerguem seus eleitores como clientes de políticas públicas.	Cidadãos e conselhos de políticas públicas	Teoria Institucional
Controlador	Detêm mecanismos de controle para verificar o bom gasto do recurso público, perante a sociedade e de acordo com indicadores de eficácia, eficiência, efetividade e equidade.	Tribunais de Conta	Teoria Institucional

Nota: adaptado de “A Five-sided Model of Stakeholder Influence”, de R. C. Gomes, J. Liddle e L.O.M. Gomes, 2010, *Public Management Review*, v. 12, n. 5, p. 701-724.

Para que formulação de estratégias e de políticas públicas seja bem sucedida, é preciso que o gestor leve em consideração as vontades expressas por esses grupos e identifique com clareza o tipo de influência que cada um deles exerce no seu processo de tomada de decisão, para que todos possam ter acesso a recursos e legitimem suas ações frente ao interesse público, i. e., frente aos clientes das políticas públicas (Gomes et al., 2010; Medeiros, 2014).

Cabe ressaltar, entretanto, que dentre todos os *stakeholders* da arena de uma política pública, alguns podem possuir maior capacidade de articulação e coordenação em torno dos interesses envolvidos. Para que a identificação do tipo de atuação que cada *stakeholder* pode exercer no processo decisório de políticas públicas, os conceitos de *policy brokers* e *policy*

entrepreneurs podem auxiliar a Teoria de *Stakeholders* a identificar a fonte de poder desses atores, dentro de cada um dos grupos propostos por Gomes et al. (2010).

2.3 A atuação dos *stakeholders* enquanto *Policy Brokers* e *Policy Entrepreneurs*

A compreensão do papel dos agentes políticos no processo decisório governamental vem ganhando destaque ao longo dos anos. Há na literatura de análise política duas figuras que por muitas vezes se confundem: os *policy brokers* e os *policy entrepreneurs*. Cabe primeiramente destacar que o conceito de poder está intrinsecamente ligado à atuação desses dois agentes na arena decisória de políticas públicas. O poder, para Hardy (1996), é o principal atributo dos atores envolvidos no processo de mudança institucional, caracterizando-se como a força que produz resultados que não poderiam ser alcançados de maneira isolada. Isto é, considera-se que poder é uma habilidade que diferentes grupos possuem para atingir um objetivo que não poderia ser atingido individualmente.

Há, contudo, duas dimensões de poder presentes na literatura em administração. A primeira dimensão é tida como unidimensional, em que o poder é exercido em ambientes conflituosos, onde crenças e vontades são divergentes. Entretanto, a autora não corrobora com essa visão tradicional da administração ao destacar que o poder pode ser considerado multidimensional, onde é possível influenciar processos decisórios não só em ambientes conflituosos, mas também em situações que busquem colaboração (Hardy, 1996).

É importante abordar essa questão sobre as dimensões de poder, conceituadas por Hardy (1996), já que a diferença entre atores como *policy brokers* e *policy entrepreneurs* recai no motivo pelo qual esses indivíduos exercem sua influência na arena decisória e pela característica do ambiente em que se encontram. A definição principal para cada um dos agentes tem origem em dois modelos de análise de políticas públicas, o Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (1995) e o Modelo de Coalizões de Advocacia de Sabatier e Jenkins-Smith (1993).

O primeiro modelo, i.e., de Múltiplos Fluxos, aborda a figura dos *policy entrepreneurs* como atores criativos e estratégicos motivados pela busca de benefícios. Em situações de conflito, esses atores desempenham um papel crucial na captação da atenção dos decisores políticos e na sua manipulação. Assim, os *policy entrepreneurs* podem ser considerados mais do que meros defensores de soluções em benefícios próprios, são agentes que manipulam o processo decisório em busca de sua vontade (Christopoulos & Ingold, 2011), sendo muito eficazes em atrair a atenção dos verdadeiros tomadores de decisão (Zachariadis, 2007).

O segundo modelo, i.e., de Coalizões de Advocacia, tem por foco o cenário em que atores interagem de acordo com motivações e crenças próprias, que os impulsionam na

formação de coalizões. Para o modelo citado, esse cenário é denominado de subsistemas de políticas públicas, e as coalizões advogam com objetivo de refletir suas crenças no resultado final da política em que possuem interesses. Cada subsistema é caracterizado por coalizões que diferem em sistemas de crenças e de preferências políticas (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). Nesse processo, em que tanto os objetivos divergentes de determinada política estão em concorrência quanto há interação de diversas partes interessadas, um pequeno número de atores específicos pode facilitar a comunicação e melhorar as diferentes opiniões presentes na rede. Esses facilitadores, segundo Christopulos e Ingold (2011), são os *policy brokers*.

Do ponto de vista institucional, tanto os *policy brokers* como os *policy entrepreneurs* são mais bem sucedidos em influenciar a mudança e os resultados das políticas se tiverem "acesso aos centros de poder" (Christopulos & Ingold, 2011, p.78). Nesse sentido, esses atores precisam lidar com a hierarquia do sistema político e organizacional (Holcombe, 2002) para que suas vontades sejam refletidas na política em discussão.

Outra definição apontada na literatura para diferenciar a forma de atuação desses dois atores refere-se à posição que ocupam em redes de políticas públicas. Para Christopoulos e Ingold (2011), a diferença que cabe destacar entre os *policy brokers* e os *policy entrepreneurs*, em ambientes de rede, se dá pelos papéis que cada um desempenha e, conseqüentemente, pelos impactos distintos no processo de decisão.

Os *policy brokers* assumem papéis de ligação e/ou vínculo que parecem melhorar a estabilidade do ambiente de políticas, assim como buscam posições de destaque na rede (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993), enquanto os *policy entrepreneurs* podem ser vistos mais como oportunistas e interessados em decisões e resultados de políticas, ou seja, possuem um espírito competitivo, são primariamente auto interessados, manipulam seu ambiente e possuem qualidades de liderança (Christopulos & Ingold, 2011).

Dessas características é possível observar que os *policy brokers* assumem o papel de mediadores dos conflitos entre coalizões e buscam apresentar soluções que facilitam o processo decisório. Já os *policy entrepreneurs* agem de maneira estratégica e oportunista assumindo o papel de influenciadores do processo decisório. A seguir, apresenta-se o quadro com as características comportamentais a estímulos externos de *stakeholders* mediadores – *policy brokers* – e empreendedores – *policy entrepreneurs* – de políticas.

Quadro 3

Idiosincrasia de *stakeholders* conciliadores e empreendedores políticos

Características	<i>Policy Brokers</i>	<i>Policy Entrepreneurs</i>	Autores
Estratégica		X	Kingdon (1995)
Oportunista		X	Christopoulos e Ingold (2011)
Mediadora	X		Christopoulos e Ingold (2011); (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993)
Poder de Influência – decisório		X	Kingdon (1995); Christopoulos e Ingold (2011)
Poder de Controle – estabilidade	X		(Sabatier e Jenkins-Smith, 1993)
Poder Unidimensional		X	Hardy (1996)
Poder Multidimensional	X		Hardy (1996)

Nota: elaborado pela autora

Dessa forma, é possível diferenciar os *policy brokers* dos *policy entrepreneurs* concentrando-se nas suas respectivas ações e comportamentos nas redes de políticas. A posição desses atores nas negociações depende fundamentalmente dos objetivos e dos papéis que estes buscam desempenhar no processo de formulação de políticas públicas de seu interesse.

Contudo, para compreender de que forma esses atores exercem seu tipo de influência é importante observar o tipo de discurso que cada um emite ao interagir com os demais atores no ambiente decisório de política, a fim de identificar as ideias que moldam o processo interativo na arena de discussão. O institucionalismo discursivo, apresentado a seguir, caracteriza-se como uma abordagem que pode auxiliar na compreensão desse discurso e ideias.

2.4 Institucionalismo discursivo

Abordar o tema instituições é crucial para a compreensão do objeto deste trabalho, já que esta é fundamentalmente um conjunto de regras dentro de uma sociedade que moldam as interações entre atores, que, por sua vez, buscam influenciar processos decisórios e resultados políticos.

Para Hall e Taylor (1996), as instituições podem ser caracterizadas segundo o comportamento dos indivíduos que as compõem, tendo em vista as três perspectivas do Novo Institucionalismo. Para a primeira vertente, o comportamento é guiado por modelos historicamente já conhecidos e o conjunto de regras da instituição proporciona uma certeza quanto a ações do passado e do futuro, auxiliando decisões do presente. A segunda vertente estabelece que o comportamento é baseado em escolhas reacionais e que as regras institucionais criam um ambiente de cooperação em busca da maximização de resultados. Por último, a

terceira vertente enxerga as instituições como uma cultura de hábitos, símbolos e cenários, em que o indivíduo reage com o ambiente em que se insere e interpreta o conjunto de regras de forma a adequá-las aos resultados que procura. Vieira (2014) destaca que essas abordagens tratam instituições como duradouras e equilibradas e que o comportamento visa à continuidade das instituições guiando as ações humanas.

As três versões do chamado Neoinstitucionalismo, i. e., institucionalismo histórico, institucionalismo racional e o institucionalismo sociológico, são escolas de pensamento já consolidadas no campo da administração no que tange ao papel de instituições na resolução de problemas e na busca de resultados políticos e sociais (Cavalcante, 2011).

De maneira complementar, uma quarta vertente do neoinstitucionalismo acrescenta às três abordagens as concepções de ideias e discursos associados a atores no papel que as instituições exercem no processo decisório político. Para Schmidt (2008), considerar as ideias e o discurso em um contexto de significados proporciona uma análise mais dinâmica do processo de decisão política e de mudança institucional, do que as análises realizadas pelas outras três vertentes.

Para Caregnato e Mutti (2006), a análise do discurso preocupa-se em compreender os sentidos que o sujeito manifesta através do seu discurso, dado que este se encontra em um contexto com ideologias e histórias específicas. O discurso engloba, dessa forma, não somente o conteúdo de ideias, mas também a interatividade do processo em que estas ideias são compartilhadas (Resende & Ramalho, 2013). Isto é, o discurso não é somente um conjunto de palavras emitido por um sujeito, mas sim um contexto de onde, como, quando, porque e para quem determinado sujeito discursa (Schmidt, 2008).

Diante da preocupação em interpretar ideias e discursos, o neoinstitucionalismo discursivo, tido como a quarta e nova versão do neoinstitucionalismo, argumenta que sua contribuição ao campo sociológico recai na capacidade de compreender a ação política diante de uma nova perspectiva, não considerada pelas demais três versões, isto é: por meio de ideias e discurso emitidos por atores políticos envolvidos no processo de construção e decisão de políticas públicas (Schmidt, 2008). A adoção do termo discurso tem bastante significado para esta vertente, já que por meio dele é possível mapear as ideias que representam a fala do sujeito, assim como o processo interativo no qual essas ideias são conduzidas de um ator político a outro, de acordo com a esfera pública em que estão inseridos.

Outro aspecto importante relacionado a esta vertente é o processo interativo no qual o discurso é articulado. Esse processo, segundo Schmidt (2008), pode ser representado pelas arenas decisórias nas quais os atores estão inseridos, assim como pelo tipo de discurso que é

emitido. Nesse sentido, o neoinstitucionalismo discursivo leva em consideração dois tipos de arenas decisórias – *policy* ou *political sphere* – e dois tipos de discurso – coordenados ou comunicativos:

- I- Na *policy sphere*, o discurso tende a ser coordenado entre os indivíduos ou grupos que estão no centro da construção política, ou seja, nas discussões de formulação e de implementação de programas e projetos. Na realidade brasileira, esses atores podem ser representados pelos servidores públicos, representantes eleitos pelo voto democrático ou por especialistas. Esse grupo tende, em suma, a coordenar suas opiniões sobre soluções políticas, já que costumam compartilhar ideias cognitivas e normativas similares a respeito do processo decisório.
- II- Já na *political sphere*, o discurso que a compõem tende a ser comunicativo, uma vez que os atores nela inseridos são os responsáveis por apresentar, deliberar e legitimar as ideias políticas para o público em geral. O processo decisório tende a ser persuasivo e o discurso é emitido por atores como líderes e partidos políticos, grupos da sociedade civil, mídia e especialistas. Estes atores são responsáveis por comunicar as decisões tomadas na esfera de políticas públicas, com o objetivo de gerar discussão e deliberação da comunidade interessada.

Assim como o modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (1995) e Modelo de Coalizões de Advocacia de Sabatier e Jenkins-Smith (1993), que reconhecem atores empreendedores ou conciliadores, o institucionalismo discursivo destaca a importância dos agentes políticos no processo decisório, seja no desempenho do papel de empreendedores de soluções ou de mediadores de conflitos. Para Cavalcante (2011), os atores que se encontram em arenas decisórias políticas ou de políticas públicas são os responsáveis tanto por catalisar soluções e mudanças no processo decisório, quanto por mediar e empreender ideias e discursos.

Em termos gerais, compreender instituições é dar destaque aos interesses dos atores que compõe arenas decisórias e interação de acordo com suas regras. Sob uma perspectiva neoinstitucionalista discursiva, instituições são “*locus* de práticas sociais e discursivas que moldam as representações que os atores fazem de si, dos outros e do mundo, seja por constituir uma formação discursiva que socializa ao fornecer um conjunto de práticas discursivas e significados, seja pela atuação proativa dos agentes socializando ou persuadindo” (Meunier & Medeiros, 2013, p. 686).

Para compreender as formas que a linguagem desses atores pode assumir ao longo de processos decisórios, assim como esta influencia as decisões tomadas, considera-se relevante abordar as premissas da Análise de Discurso Crítica, expostas a seguir.

2.5 Análise de Discurso Crítica

A análise de discurso crítica é uma abordagem teórico-metodológica que visa ao estudo da linguagem nas sociedades modernas. Dentro desta abordagem, Resende e Ramalho (2013) destacam a teoria social do discurso como uma ferramenta de amplo escopo de aplicação às práticas sociais, com capacidade de mapear os recursos linguísticos utilizados por atores diversos.

Ambientes teoricamente democráticos e participativos, como conselhos de políticas públicas, podem ser considerados ideais para aplicação das premissas expostas pela abordagem da Análise de Discurso Crítica por se tratar de um contexto em que diversas ideologias são expressas por diferentes atores. A linguagem, dessa forma, assume importante papel, já que é tida como meio para a expressão da consciência, materializada, por sua vez, durante o processo de interação que um indivíduo estabeleceu com outro (Resende & Ramalho, 2013).

A noção de que várias vozes se articulam e debatem na interação social atribui à linguagem a característica de luta hegemônica, onde alguns discursos podem se sobressair a outros, a depender do poder que cada ator ou grupo desempenha no processo discursivo (Capelle, Melo & Gonçalves, 2011). Do ponto de vista discursivo, a luta hegemônica pode ser tida como disputa pela sustentação de *status quo* de representações sociais e nas relações de poder. Para Thompson (1995), a ideologia é por natureza hegemônica, já que necessariamente é utilizada para “estabelecer e sustentar relações de dominação, e por isso, serve para reproduzir a ordem social que favorece indivíduos ou grupos dominantes” (Resende & Ramalho, 2013, p. 49).

Diante do exposto, destaca-se que a Análise de Discurso Crítica permite identificar enunciados relativamente estáveis nas falas de atores, que refletem ideologias. Como meio de categorizar e operacionalizar a análise do discurso emitido pelos atores que compõem arenas decisórias, Thompson (1995) propõe a utilização dos modos gerais de operação da ideologia. O método de análise proposto leva em consideração cinco Modos Gerais de Operação da Ideologia em relação à construção simbólica da fala.

A seguir, o quadro apresenta, de forma resumida, os conceitos dos cinco Modos Gerais de Operação da Ideologia e das treze estratégias típicas de construção simbólica que são utilizadas para categorizar a fala dos atores chaves identificados. Esses conceitos serão melhor detalhados na seção de resultados.

Quadro 4

Modos de Operação da Ideologia

Modos Gerais de Operação da Ideologia	Estratégias típicas de construção simbólica.
Legitimação: relações de dominação são representadas como legítimas.	Racionalização: uma cadeia de raciocínio procura justificar um conjunto de relações.
	Universalização: interesses específicos são apresentados como interesses gerais.
	Narrativização: exigências de legitimação inseridas em histórias do passado que legitimam o presente.
Dissimulação: relações de dominação são ocultadas, negadas ou obscurecidas.	Deslocamento: deslocamento contextual de termos e expressões
	Eufemização: valoração positiva de instituições, ações ou relações.
	Tropo: sinédoque, metonímia, metáfora.
Unificação: construção simbólica de identidade coletiva	Padronização: um referencial padrão proposto como fundamento partilhado
	Simbolização da Unidade: construção de símbolos de unidade e identificação coletiva
Fragmentação: segmentação de indivíduos e grupos que possam representar ameaça ao grupo dominante.	Diferenciação: ênfase em características que desunem e impedem a constituição de desafio efetivo.
	Expurgo do Outro: construção simbólica de um inimigo
	Naturalização: criação social e histórica tratada como acontecimento natural
Reificação: retratação de uma situação transitória como permanente e natural	Eternalização: fenômenos sócio históricos apresentados como permanentes
	Nominalização/Passivação: concentração da atenção em certos temas em detrimento de outros, com apagamento de atores e ações.

Nota: recuperado de “*Análise de Discurso Crítica*”, de V. M. Resende e V. Ramalho, 2013, p.52.

A seguir apresenta-se um quadro resumo com os principais aspectos, contribuições e limitações que tratam da Teoria *de Stakeholders*, da atuação de atores como *Policy Brokers* e *Policy Entrepreneurs*, do Neoinstitucionalismo Discursivo e da Análise de Discurso Crítica. A associação entre essas premissas foi justificada na seção 1.3 Justificativas do presente trabalho. Considera-se, portanto, que cada uma das teorias auxilia a compreensão da dinâmica do processo decisório de políticas públicas, por meio da identificação e do discurso de seus atores.

Quadro 5

Análise comparativa entre as premissas de *Stakeholders*, *Policy Brokers* e *Policy Entrepreneurs*, Neoinstitucionalismo Discursivo e Análise Crítica do Discurso

Teoria	Premissas	Contribuições	Limitações	Principais Autores
<i>Modelo de Análise de Stakeholders</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Os atores envolvidos exercem influência no processo de formulação de políticas públicas; - Capacidade de mapear os grupos e tipos de influência que são exercidos nos tomadores de decisão; - O processo decisório deve satisfazer as vontades dos múltiplos grupos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Apresenta modelos descritivos que permitem a identificação e categorização dos <i>stakeholders</i>; - Estabelece a relação entre a organização e os grupos e indivíduos que podem afetar ou ser afetados por ela. 	<ul style="list-style-type: none"> - Prioriza os interesses dos <i>stakeholders</i>, e não suas formas de intervenção. 	Freeman (1984); Donaldson e Preston (1995); Mitchell et al (1997); Gomes et al (2010)
<i>Policy Brokers e Policy Entrepreneurs</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Os atores agem de forma estratégica e oportunista – <i>policy entrepreneurs</i> – ou coordenativa e conciliadora – <i>policy brokers</i>. - A forma de agir depende do papel que estes desempenham na rede de atores políticos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Permite identificar o tipo de influência exercida no processo decisório; - A influência assume dois aspectos: empreendedora ou conciliadora; 	<ul style="list-style-type: none"> - Reconhece o papel de indivíduos e organizações no processo de agenda de políticas públicas, mas não abordam o discurso emitido por estes atores no processo decisório. 	Christopoulos e Ingold (2011); Kingdon (1995); Sabatier e Jankins-Smith (1993)
Neoinstitucionalismo Discursivo	<ul style="list-style-type: none"> - Instituições são o conjunto de regras que moldam as interações entre os indivíduos em sociedade; - Ideias e o discurso em um contexto de significados proporcionam uma análise dinâmica do processo de decisão política e de mudança institucional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Compreender os sentidos que o sujeito manifesta através do discurso, dado que este se encontra em um contexto com ideologias e histórias específicas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Não considera a ação como forma de expressão da ideologia do sujeito, mas sim o discurso que este emite durante a interação com outros atores. 	Schmidt (2008);
Análise de Discurso Crítica	<ul style="list-style-type: none"> - O discurso é o meio para a expressão da consciência, materializada, por sua vez, durante o processo de interação que um indivíduo possui com outro; - O discurso estabelece relações de dominação e, por isso, serve para reproduzir a ordem social que favorece indivíduos ou grupos dominantes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Capacidade de mapear os recursos linguísticos utilizados por atores diversos, por meio dos Modos Gerais de Operação da Ideologia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Permite identificar e categorizar os enunciados emitidos pelos atores, mas não agrupá-los de acordo com a influência exercida no processo decisório. 	Resende e Ramalho (2013). Thompson (1995)

Nota: elaborado pela autora

3 Metodologia de Pesquisa

O presente trabalho teve por objetivo analisar a influência de *stakeholders*, por meio do discurso, no processo decisório de políticas públicas sociais, em ambientes tidos como democráticos e que incentivam a participação social, neste caso o Conselho Nacional de Assistência Social. Tratou-se de analisar em profundidade como o discurso e as ações de atores influenciam o processo decisório de políticas públicas, em busca de imprimir seus interesses à implementação final do Programa de Benefício de Prestação Continuada.

Por meio de uma revisão de literatura, identificou-se que os estudos no campo da governança e da Teoria de *Stakeholders* (Gomes et al., 2010; Lorenzo, 2008; Silva et al., 2011; Oliveira, 2015; Vizeu & Bin, 2008) utilizam principalmente o estudo de caso como estratégia de pesquisa. De fato, a abordagem do fenômeno por meio do estudo de caso permitiu identificar as particularidades das dinâmicas entre atores de determinado ambiente e analisá-las à luz das teorias propostas.

Tendo em vista a estratégia definida, o presente estudo se inclinou aos moldes da pesquisa qualitativa, sob a perspectiva do paradigma interpretativista e da lógica indutiva, uma vez que por meio destas foi possível observar o fenômeno no local em que ocorre, livre de preceitos e visando captar aspectos inerentes à realidade (Sacol, 2009).

Como ferramentas de análise, além da utilização da Análise de Conteúdo em documentos e entrevistas realizadas com atores chaves, o objeto da pesquisa demandou um método que permitisse identificar as ideologias e ideias expressas pelos atores durante o processo de discussão e decisão política. Por isso, foram adotadas, de forma complementar, as premissas da Análise de Discurso Crítica. Para Resende e Ramalho (2013, pp. 11-12), a teoria social do discurso “possui amplo aspecto de aplicação e se constitui um modelo teórico-metodológico capaz de mapear relações entre recursos linguísticos utilizados por atores sociais e grupos de atores (...) em que a interação discursiva se insere”.

Para as análises supracitadas, os dados foram coletados por meio de observação não participante de reuniões ordinárias e da XI Conferência Nacional de Assistência Social. Para Bauer & Gaskell (2002), essa técnica de observação consiste na observação do pesquisador como espectador do fenômeno sem a participação ou interação direta com o mesmo. Foram ainda coletados dados por meio de entrevistas com atores chaves do CNAS e pela construção do *corpus* de documentos e legislações pertinentes ao fenômeno em tela. No decorrer deste capítulo será apresentado o *locus* escolhido para o estudo de caso, o detalhamento das ferramentas de coleta e de análise dos dados.

3.1 Estudo de caso

A escolha da estratégia de pesquisa por meio do estudo de caso justificou-se pela busca em estabelecer *insights* típicos da pesquisa interpretativista, que fornecem à pesquisadora particularidades de um fenômeno de acordo com o seu contexto. A busca, nesse sentido, não é pela generalização do objeto em questão, mas sim pela compreensão em profundidade de um processo, em busca de resultados para os objetivos levantados. Gerring (2004) e Saccol (2009) ressaltam este ponto ao afirmar que pesquisas neste formato podem gerar uma série de implicações que poderão ser observadas em diferentes contextos, sem serem, contudo, meras reproduções metodológicas.

O estudo de caso pode ser considerado, portanto, uma abordagem útil, pois se trata de uma pesquisa intensiva de uma unidade – única – com o propósito de compreender uma classe maior de unidades (Gerring, 2004). Há necessidade, entretanto de definir o tipo de estudo de caso, visto que há formas diferentes de se aplicar o método.

Dentre as formas de categorizar o tipo de um estudo de caso, há na literatura a classificação segundo Stake (2000). Para o autor, há três formas de definir o tipo de estudo de caso, levando em consideração sua finalidade em relação ao objeto em questão. Isto é, se o objetivo é enfatizar o caso em si e suas particularidades, o estudo é classificado como intrínseco. Segundo, se o objetivo for agregar diversos casos em busca de compreender um fenômeno, este é classificado como cumulativo. A terceira classificação, estudo de caso instrumental, é a que melhor delimita o objeto do presente projeto. Nessa vertente, o estudo de caso é tido como um instrumento para promoção de *insights* em torno do melhor entendimento sobre uma questão ou fenômeno.

Portanto, a escolha do caso foi feita de forma a alinhar os objetivos da pesquisa, a fim de que o *locus* definido fosse representativo e servisse de instrumento para a compreensão do fenômeno. Justifica-se, assim, a escolha do Conselho Nacional de Assistência Social por este ambiente ser um órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social. Tendo em vista o objetivo desta pesquisa, no âmbito da assistência social, optou-se por delimitar o período análise dos documentos aos anos do I Plano Decenal de Assistência Social e, mais especificamente, às metas de gestão a curto prazo do governo federal, importantes instrumentos de gestão que tiveram por propósito consolidar os direitos sociais por meio da regulamentação e implementação de programas e projetos que assegurassem os direitos trazidos pela Constituição de 1988.

Dentro deste escopo, o Programa de Benefício de Prestação Continuada foi escolhido como a política pública para a análise das discussões que ocorreram no ambiente do CNAS, já que este se configura como um dos mais importantes benefícios no rol de programas e serviços sob responsabilidade do MDS, além de se portar como um programa muito debatido não só no ambiente do CNAS, mas também com demais atores que influenciam diretamente seu escopo e oferta, durante o período de 2007 e 2010, correspondente à execução das metas de curto prazo citadas anteriormente.

O Conselho é tido como um órgão representativo, que incentiva a democracia representativa. É composto por representantes governamentais – incluindo representantes dos estados e dos municípios – assim como por representantes da sociedade civil, dentre usuários de políticas públicas sociais ou de organizações de usuários, de entidades e organizações de assistência social, além de trabalhadores do setor.

De acordo com a Lei Orgânica da Assistência Social², dentre as principais competências do Conselho destaca-se: a normatização das ações e a regulação da prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social; o zelo pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social, assim como a divulgação de todas as decisões da Política Nacional de Assistência Social e dos pareceres de prestação de contas do Fundo Nacional de Assistência Social.

3.2 Instrumentos para coleta e análise de dados

Pesquisas realizadas à luz dos métodos qualitativos presumem a construção do *corpus* de análise, em substituição à tradicional coleta de dados amostrais e estatísticos das pesquisas quantitativas. Nas ciências históricas, a construção do *corpus* consiste na reunião de textos que correspondem ao “conjunto completo da literatura sobre algum assunto” (Baeur & Gaskell, 2002, p. 44), ou ainda: uma coleção finita de materiais determinada pela pesquisadora, muitas vezes de forma arbitrária e exaustiva, com a qual se analisará determinado fenômeno.

Para linguistas, área em que esta construção teve origem, não há um consenso quanto à quantidade correta de documentos ou falas que devem compor um *corpus*. A representatividade dos documentos escolhidos, assim como das falas selecionadas para análise, apresenta maior importância do que o tamanho do corpo selecionado. O processo de construção é, por sua vez, um exercício cíclico entre a compilação de porção do *corpus* e a investigação empírica e a análise teórica (Baeur & Gaskell, 2002). Isto é, a seleção de documentos para investigação de

² Lei nº 8742, de 07 de dezembro de 1993.

um fenômeno não deve ser estática, ela deve estar diretamente ligada à construção da representatividade do objeto, a fim de corrigir vieses e inconsistências ao longo das análises.

Isto posto, o *corpus* do projeto em questão foi constituído pela ampla pesquisa de documentos oficiais, a saber: ata das reuniões mensais do Conselho Nacional de Assistência Social, resoluções emitidas por este conselho, leis e decretos que regulamentam sua composição e funcionamento, assim como gravações das reuniões plenárias que expressem as ideologias e discursos emitidos pelos atores que compõe este ambiente, durante o processo decisório. Além dos documentos já citados, a pesquisa exigiu uma ampliação na composição do *corpus*, para que a identificação de *Stakeholders* e a Análise de Discurso Crítica pudessem ser mais qualificadas, incluindo notas taquigráficas da Comissão de Direitos Humanos e Minorias. A lista completa com os documentos analisados pode ser encontrada do Apêndice A.

Para além da análise documental, procurou-se realizar entrevistas com atores chaves que compõe este Conselho, como uma ferramenta de geração de dados que visou “estabelecer ou descobrir que existem perspectivas, ou pontos de vista sobre fatos, além daqueles da pessoa que inicia a entrevista” (Gaskell, 2002 p. 65). O objetivo da entrevista foi, dessa forma, a compreensão detalhada das crenças, atitudes, valores e motivações, em relação aos comportamentos das pessoas no contexto específico.

Tendo por referência os objetivos específicos dessa pesquisa, e após a leitura preliminar de alguns dos documentos selecionados para construção do *corpus*, foi elaborado um roteiro de entrevista piloto, com um dos conselheiros do CNAS, da gestão de 2017. A entrevista piloto foi realizada no dia 22 de novembro de 2017, com a conselheira representante do segmento da sociedade civil - entidades, durante intervalo da 260ª Reunião Ordinária do CNAS. Após o piloto, o roteiro pôde ser adaptado para a condução das demais entrevistas. Ao todo, foram realizadas 6 entrevistas, com duração média de 27 minutos, nos meses de novembro e dezembro de 2017, durante as reuniões plenárias do CNAS e da XI Conferência Nacional de Assistência Social. As gravações foram posteriormente transcritas e utilizadas na análise de conteúdo e de discurso.

A seleção desses entrevistados buscou seguir o critério de equilíbrio entre os quatro segmentos que compõe o CNAS, sendo eles: de usuário, de entidades, de trabalhadores e do poder público. A seguir o quadro apresenta os dados dos entrevistados e seus respectivos segmentos, alocação nas comissões técnicas e a gestão a qual atuaram no CNAS.

Quadro 6

Lista de conselheiros do CNAS entrevistados

Conselheiro	Segmento	Comissão Temática	Gestão
Cláudia Vieira	Entidades	Normas	2015
Maurício Cunha		Normas	2017
Elcimara Loreiro	Poder Público	Acompanhamento aos Conselhos	2017
Raquel Martins		Acompanhamento de Benefícios e transferência de renda	2017
Carmen Fogaça	Usuários	Normas	2015
Rosângela Soares		Vice-presidente do CNAS	2017

Nota: elaborado pela autora

A formulação do roteiro semiestruturado e a condução das entrevistas seguiram as orientações de Gaskell (2002) para entrevistas individuais. Primeiramente foi elaborado um roteiro como tópico guia, permitindo a formulação de novas perguntas durante a realização da entrevista e conforme os assuntos surgiam por parte dos entrevistados. Ainda, os termos gerais da pesquisa foram apresentados e foi, ainda, solicitado a assinatura do Termo de consentimento livre e esclarecimento, conforme Apêndice C, assim como a permissão para gravação. Na medida em que as entrevistas foram realizadas, foi empregada a técnica conhecida como “bola de neve”, que consiste na indicação pela pessoa que está sendo entrevistada naquele momento de outros atores que possam contribuir de forma relevante com a pesquisa. Segundo Bienarcki e Waldorf (1981), a técnica é utilizada para melhor conhecer a população em que se estuda, proporcionando acesso a atores importantes, antes desconhecidos.

Cabe destacar neste ponto que as entrevistas foram realizadas em um momento histórico e político muito importante para a assistência social. Nos anos de 2016 e 2017, o ministério passou por diversas mudanças estruturais, com a incorporação de funções e de pessoal do Ministério do Desenvolvimento Agrário, advindas da reforma ministerial realizada pelo Presidente Michel Temer. Essas mudanças decorreram do processo de *impeachment* da então Presidente Dilma Rousseff, em 2016. Muitas alterações políticas e estratégicas foram feitas no Ministério do Desenvolvimento Social, como a criação de novos programas no âmbito da assistência social e descontinuação de outros. Nesse processo, o CNAS por vezes enfrentou decisões políticas sobre o novo programa de governo do Presidente Temer e discussões calorosas foram feitas neste ambiente.

Outro importante aspecto deste momento foi a realização da XI Conferência Nacional de Assistência Social, realizada de dois em dois anos, sob a direção do CNAS. As conferências nacionais são, historicamente, momentos de grande mobilização dos atores envolvidos na

política de assistência social, no âmbito de seus diversos programas, serviços e benefícios. A conselheira Rosângela Santos destaca em sua fala que este momento é crucial para a recuperação da garantia dos direitos sociais, em decorrência do período de retrocesso político que o Brasil sofreu pós-golpe. Destaca-se, portanto, que os Conselheiros, independente de seus segmentos, no período de geração de dados por meio de entrevistas, estavam passando por um momento de forte engajamento político e de grande liberdade de expressão.

Para compreender a dinâmica das reuniões plenárias e a atuação dos conselheiros no ambiente de discussão do CNAS, outra técnica de coleta de dados foi empregada: a observação. Segundo Ludke e André (1986), para que a observação se torne um instrumento válido de investigação social, são necessários planejamento e preparação rigorosos do observador. Para tanto, é preciso que, com antecedência, o pesquisador determine ‘o que’ e ‘como’ observar, alinhando esses aspectos aos objetivos de pesquisa. Portanto, por meio da observação não participante, foram coletadas informações sobre as reuniões do CNAS utilizando a Ficha de observação, no Apêndice B, como instrumento de geração de informação. As reuniões observadas ocorreram entre os dias 21 e 23, do mês de novembro de 2017 (260ª Reunião Ordinária do CNAS) e na XI Conferência Nacional de Assistência Social, entre os dias 05 a 08 de dezembro do mesmo ano.

Os dados gerados por meio dos documentos, das entrevistas e das observações foram alvo da análise de conteúdo, segundo Bauer e Gaskell (2002). Para identificação dos atores envolvidos no processo de discussão do CNAS, bem como do tipo de influência que estes exercem neste processo, foram utilizadas as categorias de mapeamento, de acordo com Gomes et al. (2010), Mitchell et al. (1997) e Christopoulos e Ingold (2011). Já as atas e os documentos de reunião gravadas foram analisados por meio dos modos gerais de operação da ideologia, conforme Quadro 5, típicas da Análise de Discurso Crítica, conforme Thompson (1995).

Após a organização do *corpus* da pesquisa, as categorias de análise foram estruturadas com a ajuda da ferramenta editor de planilhas Microsoft Office Excel. No que diz respeito aos documentos contendo as gravações das reuniões temáticas e plenárias do CNAS, sobre a discussão do Programa de Benefício de Prestação Continuada, foram analisadas 46 reuniões, entre os anos de 2007 e 2010. Em relação às notas taquigráficas da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, foram analisadas 02 reuniões, nos anos de 2006 e 2011, totalizando, 111 páginas de notas. Com o auxílio do Excel, foram sendo identificados os atores-chaves presentes no processo de discussão e, por meio dos trechos de seus discursos, foi possível alocá-los nas categorias de análise de *stakeholders* e mapear os grupos de influência no ambiente do CNAS.

Para a identificação dos modos de operação dos discursos emitidos no processo de interação entre os *stakeholders*, optou-se seguir as indicações de Ramalho e Resende (2013), com os Modos Gerais de Operação da Ideologia e as Estratégias Típicas de Construção Simbólica propostos por Thompson (1995). Para tanto, os fragmentos de discurso foram sendo agrupados conforme as categorias propostas.

Sintetizando o exposto acima, a operacionalização da pesquisa se deu por meio das etapas descritas no quadro a seguir:

Quadro 7

Resumo das etapas de construção do estudo de caso

Etapas da construção do estudo de caso	<i>Corpus</i>	Tipos de análise de dados	Modelos teóricos relacionados
Levantamento histórico do Conselho Nacional de Assistência Social.	- Documentos oficiais; - Observação nas reuniões plenárias, nas comissões temáticas e na XI Conferência Nacional de Assistência Social - Entrevistas em profundidade	- Análise de conteúdo, conforme Bauer e Gaskell (2002).	- Abordagem neoinstitucional discursiva (Schmidt, 2008).
- Identificação e classificação dos <i>stakeholders</i> .	- Documentos oficiais; - Entrevistas em profundidade com roteiro semiestruturado.	- Análise de conteúdo, conforme Bauer e Gaskell (2002).	Modelos de Análise de <i>Stakeholders</i> (Gomes et al., 2010; Mitchell et al., 1997).
- Caracterização dos tipos de influência dos <i>stakeholders</i> no processo deliberativo e decisório.	- Documentos oficiais; - Entrevistas em profundidade com roteiro semiestruturado.	- Análise de conteúdo, conforme Bauer e Gaskell (2002).	Modelos de Análise de <i>Stakeholders</i> (Gomes et al., 2010; Mitchell et al., 1997) - Christopoulos e Ingold, 2011).
Identificação dos modos de operação dos discursos emitidos no processo de interação entre os <i>stakeholders</i> .	- Documentos oficiais; - Atas e gravações de reuniões do Conselho;	- Modos gerais de operação da ideologia (Resende & Ramalho, 2013).	- Abordagem neoinstitucional discursiva (Schmidt, 2008); - Análise de Discurso Crítica (Resende & Ramalho, 2013).

Nota: elaborado pela autora

Diante da estratégia metodológica apresentada, considera-se que esta pesquisa se beneficiou com a triangulação de dados, mediante a confrontação entre as informações obtidas por meio da análise de documentos e das gravações analisadas, assim como das entrevistas realizadas com atores-chaves no processo de compreensão do objeto em estudo e, finalmente, com a literatura acadêmica sobre este tema.

Na seção a seguir, serão apresentados os eventos-chaves sobre a estruturação da Assistência Social no Brasil e o papel do Conselho Nacional de Assistência Social neste processo. Posteriormente, será apresentado o recorte temporal escolhido para esta pesquisa e os motivos que levaram a esta escolha.

4 O Histórico da Assistência Social no Brasil e Eventos Chaves

Para compreensão do objetivo do presente estudo, qual seja: analisar o emprego do discurso e a forma de influência de *stakeholders* no processo decisório do Benefício de Prestação Continuada, no ambiente do Conselho Nacional de Assistência Social, cabe levantar o histórico da consolidação da assistência social no Brasil e os eventos-chaves que ocorreram neste período. Destaca-se a importância deste capítulo para descrever e enfatizar a luta enfrentada para a consolidação dos direitos sociais no Brasil e a constante tentativa em institucionalizar um campo de política pública sempre visto como mera ajuda à população que se encontra à margem da sociedade.

Os eventos que ocorrem desde a década de 1930 serão apresentados em ordem cronológica, conforme quadro a seguir:

Quadro 8

Apresentação dos eventos chaves sobre a consolidação da assistência social como política pública no Brasil

Ano	Evento Chave
1938	Criação do Conselho Nacional de Serviço Social –CNSS
1942	Criação da Legião Brasileira de Assistência – LBA
1943	Consolidação do Serviço Social como modalidade de serviço público
1945	Lei Orgânica dos Serviços Sociais – LOSS
1953	Criação do curso superior em Serviço Social
1964	Ambiguidades na construção da assistência social como um campo de responsabilidade pública.
1965	Período Ditatorial
1974	Criação da Secretaria de Assistência Social e fortalecimento da LBA
1988	Período de Redemocratização
1989	Criação do Ministério do Bem-estar Social e extinção da LBA
1993	Edição da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS
2003	IV Conferência Nacional de Assistência Social
2004	Resolução nº 145 de 15 de outubro de 2004 – Aprovação da PNAS
2017	Manutenção e Avanços

Nota: elaborado pela autora.

1938 – Criação do Conselho Nacional de Serviço Social

O histórico da consolidação da Assistência Social tem seu início com a criação do Conselho Nacional do Serviço Social (CNSS), por meio do Decreto-Lei nº 525, de 1º de julho de 1938. O serviço social foi, à época, idealizado com a finalidade de “diminuir ou suprimir as deficiências ou sofrimentos causados pela pobreza ou pela miséria ou oriundas de qualquer outra forma do desajustamento social” (Decreto-Lei nº 525, artigo 1º, 1938). O CNSS nasceu,

portanto, com competências essenciais à consolidação do campo, como, por exemplo, a elaboração do plano de organização do serviço social. O Conselho deveria ser composto por sete membros, designados pelo presidente da República. Nessa mesma lei, foi também instituída a Conferência Nacional de Serviço Social.

Começava, com isso, uma tentativa governamental de organização dos serviços de assistência social, reconhecendo o papel das entidades privadas, que até o momento eram responsáveis pela prestação de serviços básicos e por medidas que beneficiassem a população em geral.

1942 – Criação da Legião Brasileira de Assistência

Neste ano, foi criada a primeira instituição de assistência social em âmbito nacional; a Legião Brasileira de Assistência (LBA): uma organização privada que tinha como objetivo atender a população não previdenciária, que sem encontrava à margem dos benefícios oriundos do desenvolvimento do país. Era coordenada pelas primeiras-damas do governo federal e dos governos estaduais. Apesar do avanço à época, essa instituição foi considerada mais adiante um retrocesso ao histórico da assistência social, já que foi instituída nos moldes paternalistas e clientelistas; reforçando a crença da "ajuda" como uma ferramenta de caridade e primeiro-damismo (Avelino, 2013).

Avançando um pouco neste momento, nos anos 1970 e 1980, o orçamento da LBA aumentou significativamente e esta instância se institucionalizou. Em 1977, a LBA deixou de ser uma fundação privada financiada com recursos públicos e passou a integrar a estrutura do Ministério da Previdência e Assistência Social. Até o início da década de 1990, quando foi extinta, a LBA ocupou um papel central na provisão de serviços socioassistenciais no Brasil.

1943 – Consolidação do Serviço Social como modalidade de serviço público

O Decreto-Lei nº 5.697, de 22 de julho de 1943, estabeleceu as bases nacionais do serviço social, “como uma modalidade específica de serviço público” (artigo 3º), e confirmou, dessa forma, as disposições do Decreto-Lei nº 525, de 1938, em tornar a assistência social uma ação pública e de dever do Estado.

1945 – Lei Orgânica dos Serviços Sociais

Para a gestão da Lei Orgânica dos Serviços Sociais, criou-se o Instituto dos Serviços Sociais do Brasil (ISSB), com diretrizes administrativas determinadas por um Conselho Técnico e com a gestão financeira acompanhada por uma junta de controle; ambos com

participação dos segurados; mantido o Conselho Nacional do Trabalho (CNT) como instância de recurso. Os serviços de previdência e assistência (considerados conjuntamente como “serviço social”) eram financiados pelos empregados, empregadores e poder público e destinados, segundo o Decreto-Lei nº 7.526, a “todo brasileiro ou estrangeiro legalmente domiciliado no país, maior de 14 anos, que exerça atividade remunerada ou aufera proventos de qualquer fonte” (artigo 3º).

Isso representou um passo na direção de um sistema de proteção social não vinculado a categorias profissionais específicas, ainda que exigisse uma vinculação a alguma atividade remunerada.

1953 – Criação do curso superior em Serviço Social

As diversas iniciativas de proteção social, corporativas ou universais, como retratadas, assim como a afirmação da assistência social como uma ação pública, por meio da criação do CNSS, gerou um aumento na demanda por profissionais especializados na área.

Com isso, o curso de serviço social passou a ser regulado pela Lei nº 1.889, de 13 de junho de 1953, que disciplinou a concessão do diploma de bacharel em assistência social. Essa iniciativa, em conjunto com o fortalecimento dos órgãos públicos (e instituições privadas) de assistência social, conquistou um espaço acadêmico importante para a afirmação como campo de conhecimento independente.

1964 - Ambiguidades na construção da assistência social como um campo de responsabilidade pública.

Em suma, até os anos que antecederam o golpe militar, Avelino (2012) aponta que o Brasil buscou construir um sistema de proteção social; ainda que marcado por ambiguidades e tensões acerca do caráter público (ou não) da assistência social. Para o autor "de um lado, havia o reconhecimento do papel historicamente exercido pelas entidades privadas, como as Santas Casas de Misericórdia; de outro, uma necessidade de que o Estado assumisse um papel maior de controle e até de prestação dos serviços de proteção social." (Avelino, 2012, p. 99).

Dessa tensão, pode-se assumir que resultaram iniciativas ambíguas, que por ora apontavam para o fortalecimento da oferta dos serviços de assistência pela iniciativa privada, como foi a criação da LBA, ou concentravam a questões e as decisões no governo, com a criação do CNT, ISSB e CNSS, anteriormente citados. Surgiram ainda as formas híbridas de prestação de serviços, que mesclavam características tanto privadas como estatais, por exemplo, os Centro de Atenção Psicossocial e serviços sociais autônomos.

Avelino (2012) ressalta que os conselhos nacionais criados - CNT e CNSS - exerceram um papel fundamental nessa disputa de concepções:

Por um lado, representaram em favor das entidades e categorias um compartilhamento do poder decisório, ainda muito incipiente considerando o controle exercido pelo governo nas indicações e na esfera recursal, mas importante para definir os rumos de uma política que ainda se desenhava. Por outro lado, representaram em favor do governo uma busca por interlocutores não governamentais qualificados que pudessem, nos limites do que foi estabelecido nos atos de criação, estimular o diálogo com entidades e corporações em prol das pautas nacionais. (Avelino, 2012, p. 100).

Nessa fase, os conselhos citados se afirmaram como espaços governamentais, em que o poder público era responsável por definir as regras e os limites do diálogo com representantes de grupos sociais selecionados, como entidades e corporações, os quais eram convidados a participar do processo decisório; com a finalidade de promover acordos e conciliações de interesses.

Isso reforçava o papel estatal como agente decisório em última instância, mas também interessava aos demais participantes, pelo potencial de verem suas pautas reconhecidas no desenho final de uma política de caráter nacional.

1965 – Período Ditatorial

O período ditatorial militar reforçou a dinâmica particular de expansão dos direitos sociais; em meio à restrição de diversos direitos civis e políticos (Avelino, 2012). Isso se traduziu na ampliação quantitativa e qualitativa dos serviços de assistência social, porém notou-se uma retração no compartilhamento da gestão com a sociedade. Diversos Conselhos e Fóruns relacionados a questões previdenciárias foram criados ou consolidados, como o Conselho Nacional de Serviço Social, com poucas modificações, e o Conselho Nacional do Trabalho, que já havia sido convertido na Justiça do Trabalho, e continuou a existir.

Não houve, entretanto, uma diminuição do número de conselhos, nem manutenção nas regras de indicação de representantes da sociedade civil pelos próprios pares. Isto é, não se pode concluir que o período ditatorial foi prejudicial à consolidação de espaços democráticos, já que a forma de atuação dos conselhos já instituídos foi mantida.

1974 – Criação da Secretaria de Assistência Social e fortalecimento da LBA

Em 1974, a Lei nº 6.036, de 1º de maio de 1974, desmembrou o Ministério do Trabalho e Previdência Social em Ministério do Trabalho e Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). Em sua estrutura básica, ficava descrita a Secretaria de Assistência Social como

órgão central de direção superior. O MPAS assumiu um papel importante de orientação, coordenação e controle do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas), criado pela Lei nº 6.439, de 1º de setembro de 1977.

O Instituto Nacional de Previdência Social, criado em 1966, absorveu as funções relativas às prestações de benefícios previdenciários e a LBA absorveu as funções e o patrimônio das prestações de assistência social. Avelino (2012) reforça que nesse novo formato, a alta institucionalização da saúde e da previdência contrastava com a da assistência social, que era basicamente implementada e coordenada pela rede conveniada à entidade privada - LBA.

A superioridade da LBA sobre o CNSS representava uma retração do processo que vinha sendo construído de afirmação da assistência como uma política pública e do papel do Estado como seu coordenador. Desse modo,

A afirmação da política nacional de assistência social aconteceu, assim, em uma posição bastante ambígua. De um lado, havia o apoio em um ministério e uma secretaria fortes, coordenando um sistema nacional de previdência e assistência social com expansão dos recursos e do atendimento para a população em geral. De outro lado, havia a implementação da política por entidades privadas, coordenadas por uma entidade privada, em que o conselho que vinha sendo fortalecido como interlocutor com a sociedade foi retirado dos debates e nada equivalente em termos de participação foi posto no lugar. (Avelino, 2012, 103).

1988 – Período de Redemocratização

Após um longo período de avanço no campo da assistência social, a década de 80 foi crucial para definições importantes, por meio da Constituição Federal que vinha sendo elaborada e discutida no Congresso Nacional. Segundo a publicação 20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social (Brasil, 2013), falar de assistência social anterior a este ano significava falar de uma ação com recursos residuais, fragmentada no que diz respeito a programas e ações, além de pouco clara quanto ao seu objetivo e entregue ao clientelismo.

Propostas populares e o relatório do grupo de trabalho foram considerados pela Assembleia Constituinte de 1987 e 1988, tendo como resultando o esboço do desenho constitucional da assistência social como apresentado hoje. Isto é, "o quadro geral da assistência social até então, marcado pelas tensões e ambiguidades entre visões tão diferentes, foi refletido na Constituição por meio de dispositivos tímidos que não abordaram essas tensões e deixaram muito do desenho institucional para a legislação posterior." (Avelino, 2012, p. 104).

Ainda que de forma tímida, há de se dizer que a Constituição Federal foi uma iniciativa forte para a reafirmação da assistência social como tarefa e competência do Estado.

1989 – Criação do Ministério do Bem-estar Social e extinção da LBA

Após esse marco da CF de 88, em 1989, foi criado o Ministério do Bem-Estar Social, absorvendo a função de provedor da assistência social. A criação se deu por conta de denúncias de corrupção que levaram ao processo de *impeachment* do então presidente Fernando Collor; ainda houve a extinção da LBA por meio da Medida Provisória nº 813, de 1º de janeiro de 1995. O CNSS foi extinto, nessa mesma época, por dois dispositivos: primeiro pelo Decreto nº 93.613, de 21 de novembro de 1986; segundo, de forma definitiva, pela Lei Orgânica da Assistência Social, editada em 1993, quando deu lugar ao atual Conselho Nacional de Assistência Social.

1993 – Edição da LOAS

A edição da Lei Orgânica da Assistência Social, por meio da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, deu um novo impulso às expectativas de consolidação de uma política em âmbito nacional de assistência social, com caráter público e universal.

Impulsionados pela nova lei, os agentes públicos que constituíam o campo da assistência social ressaltaram a importância de mobilização para a reconstituição de um sistema integrado. Esse movimento, emblemático à época, e um marco atualmente, resultou na primeira versão da Política Nacional de Assistência Social sob a égide da nova Constituição Federal. Junto à LOAS e à PNAS, a Norma Operacional Básica compôs o esboço de um sistema federativo de distribuição de responsabilidade e competências entre União, Estados e municípios, acerca das ações de assistência social aos moldes da Assistência Social como hoje é conhecida.

2003 – IV Conferência Nacional de Assistência Social

Em 2003, foi realizada a IV Conferência Nacional de Assistência Social, que defendeu a implantação de um sistema em caráter único. Assim, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) foi considerado como a materialização das diretrizes traçadas pela Constituição Federal de 1988, no que compete à assistência social. A PNAS de 2004 e a NOB de 2005 estabeleceram as regras de funcionamento do SUAS, incluindo a articulação de conselhos nacional, estaduais e municipais de assistência social e a articulação com entidades e organizações da sociedade civil. Segundo Avelino (2012) e Lima (2014), finalmente estava consolidada a luta que resultou no SUAS como é conhecido hoje.

2004 - Resolução nº 145 de 15 de outubro de 2004

Aprovação da PNAS - toma como eixo principal a efetivação da Assistência Social como direito de cidadania, sob a responsabilidade do Estado. Estabelece procedimentos de

gestão de políticas públicas e pactua os entes federados sob a dimensão da gestão compartilhada dos serviços. Ficou definida como uma política de proteção social não contributiva e de parte da Seguridade Social brasileira. Essa noção foi reafirmada na PNAS, uma vez que, na LOAS, já era previsto que a Política de Assistência Social todos que dela necessitam são beneficiados, e não somente aqueles que contribuem, como, por exemplo, na Previdência Social.

O conceito de proteção social contido da PNAS está vinculado à noção de prevenção. Ou seja, busca prevenir pessoas de viverem em situações de vulnerabilidade e fragilidade, e garantir que essas sejam assistidas de forma satisfatória. Esses direitos são propostos à universalização por meio do acesso a programas, projetos, serviços e benefícios para todos aqueles que deles necessitam.

2017 – Manutenção e Avanços

Apesar desse longo percurso que a Assistência Social tem enfrentado em busca da consolidação como serviço universal, as lutas e discussões conceituais e operacionais ainda estão em voga. O CNAS, nesse cenário, desempenha um importante papel como arena abre oportunidades aos diversos discursos e possui legitimidade institucional na tomada de decisão sobre diversos aspectos da Política Nacional de Assistência Social.

Tendo em vista o pilar da paridade entre sociedade civil e poder público, Avelino (2012), chama atenção para a questão que vai além da legitimidade institucional, nesse caso, destaca a importância da legitimidade do controle social. O autor leva a crer que há uma predisposição para o compartilhamento do poder decisório entre os segmentos do Conselho, em prol de um sistema público participativo. Contudo, este campo é, historicamente, como retratado, palco de diversas lutas entre os atores envolvidos nessa política. E por isso, é importante salientar a posição do autor quanto à possibilidade de existir o mito da paridade entre sociedade e governo, já que esta norma pode muitas vezes não garantir que todos os discursos emanados nesta arena influenciem as decisões tomadas. Abaixo, apresenta-se alguns trechos das entrevistas realizadas que corroboram o ponto levantado por Avelino (2012):

A gente tem um conselho que não é paritário, isso é muito ruim, porque tem 50% do governo e 50% da sociedade civil. Mas na sociedade civil, esses 50% se divide em 3 segmentos, que são os trabalhadores, usuários e entidades. E o governo tem 50% (...). Isso não é à toa, isso não é de graça. O governo tem um peso maior nos encaminhamentos e, se a gente tiver um enfrentamento, uma queda de braço, (...), a gente pode discordar, porque aqui, cada segmento tem suas prioridades e tem seus focos (VIEIRA, 2017, p. 1).

Pois é, temos essa discussão, já que esses segmentos são 50% e a outra metade toda é para o poder público. Talvez precisamos repensar essa divisão, repensar esses outros 50%, (...), pega 50% e contempla só um segmento, que é o poder público, e os outros 50%, apesar de ser sociedade civil, você acaba tendo que contemplar três representações. Realmente, acho que isso deve ser reavaliado. (LOUREIRO, 2017, p. 1);

A gente percebe que como o governo já tem metade é muito fácil fazer cooptação de apenas uma pessoa da sociedade civil para votar pautas de interesse do governo. Então, eu acho que ao mesmo tempo é interessante que seja paritário, mas ao mesmo tempo é complicado, porque, deixa a sociedade civil em desvantagem. Não é uma questão deste conselho agora, porque estamos até bem unidos, temos essas pautas em favor do fortalecimento do SUAS, mas em outras situações que há embate, eu acho complicado, eu acho que por isso que esses conselhos acabam tendo um papel muito consultivo e não deliberativo como deveria ser (CUNHA, 2017, p. 1).

Contudo, para o confronto deste assunto, a pesquisadora incluiu uma pergunta em suas entrevistas sobre a percepção dos conselheiros quando à capacidade de influenciar o processo decisório das políticas discutidas no CNAS, assim como a liberdade em que eles possuem para expressar suas ideologias. Nos trechos a seguir, há algumas considerações sobre o exposto:

Eu consigo, principalmente quando trazem um tema que é uma política que vai ser implantada nos municípios e aí eu trago minha experiência como gestora municipal. Conseguimos fazer um debate, aprofundar a discussão, acho que é permitido (a livre participação) isso. (LOUREIRO, 2017);

A gente tem o papel da sociedade civil de exercer o controle social, de estar atenta às ações do governo, de cobrar resultados, de cobrar posicionamentos, de demandar, mas também de parceria. Não é uma oposição deliberada, sempre a posição da sociedade civil versus governo. Por exemplo, agora mesmo no CNAS está num período bom, nesse sentido de governo e sociedade civil juntos, trabalhando pelo fortalecimento da política de assistência. As pessoas dentro do governo que estão aqui no nosso conselho são funcionários da assistência, eles têm interesse de fortalecer como sociedade civil. Então, não tivemos grandes embates de governo e sociedade civil nesta gestão (...). A gente tem tido liberdade de propor pauta sim. Da sociedade civil, vai para presidência ampliada. Eu mesmo já propus uma pauta na minha comissão que eu queria sobre a questão dos refugiados e imigrantes foi discutido e aceito, veio para comissão e vai para o pleno para gente demandar do governo. Muitas vezes não é atendido o que é solicitado naquela pauta, mas que a pauta vem para a discussão, vem. Então, a experiência do CNAS aqui tem sido democrática. (CUNHA, 2017, p. 2);

Aqui todos os conselheiros têm liberdade para fazer isso, independente do segmento (SANTOS, 2017).

Compreender se os conselheiros possuem a liberdade de expressão e de propor demandas nas pautas do CNAS é de suma importância para compreensão dos discursos

emitidos a serem analisados pela perspectiva dos Modos Gerais de Operação da Ideologia. Portanto, considera-se, que apesar da paridade ser questionada por alguns autores, como Avelino (2012) e Pinheiro (2008), os conselheiros entrevistados confirmam haver embates entre os segmentos, mas também ressaltam que o espaço é democrático e proporciona a liberdade de expressão.

Agora, quanto a aspectos técnicos, o Conselho Nacional de Assistência Social é um órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do atual Ministério do Desenvolvimento Social, responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social. Os membros são nomeados pelo Presidente da República e possuem mandato de 2 anos, permitida uma única recondução por igual período. Em sua composição, o CNAS possui um total de 18 membros, além de seus respectivos suplentes, cujos nomes são indicados de acordo com os critérios seguintes (Resolução ° 6, de 09 de fevereiro de 2011):

I - 9 representantes governamentais, incluindo 1 representante dos Estados e 1 dos Municípios;

II - 9 representantes da sociedade civil, dentre representantes dos usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio sob fiscalização do Ministério Público Federal. (Resolução nº 6, de 9 de fevereiro de 2011, art. 4º)

Além das reuniões plenárias, em que são discutidos aspectos da implementação e regulamentação da Política Nacional de Assistência Social, o CNAS possui Comissões Temáticas, que auxiliam o cumprimento das atribuições deste. São seis comissões:

- i) Comissão de Política da Assistência Social;
- ii) Comissão de Acompanhamento de Benefícios e Transferência de Renda do Conselho da Assistência Social;
- iii) Comissão de Acompanhamento aos Conselhos da Assistência Social;
- iv) Comissão de Financiamento e Orçamento da Assistência Social;
- v) Comissão de Normas da Assistência Social; e
- vi) Comissão de Monitoramento das Deliberações das Conferências Nacionais.

Ademais, para Pinheiro (2008), o CNAS tem a função de viabilizar o direito à participação da população, por meio da representatividade, na formulação de políticas, programas, serviços e benefícios ofertados pelo Ministério do Desenvolvimento Social, tendo em vista que a Assistência Social é inscrita no campo da Seguridade Social, que, segundo o artigo 194, da Constituição Federal de 1988 “compreende um conjunto integrado de ações de

iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e a assistência social”.

Nesse sentido, o rol de ofertas realizadas no âmbito da assistência social é grande, incluindo as áreas de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, Benefícios e Transferência de Rendas, diante da estratégia de combate à pobreza e à fome. Com o objetivo de orientar sua atuação e estabelecer metas para aprimoramento das ofertas, foram elaborados Planos Decenais, como ferramentas de planejamento, amplamente discutidos durante a realização das Conferências Nacionais, com representantes do governo e sociedade civil. Segundo discurso proferido pelo Presidente do CNAS durante a XI Conferência Nacional, esses planos decenais buscam refletir as demandas de médio e longo prazo dos atores envolvidos na política pública de assistência social.

Para esta pesquisa, optou-se por analisar o Benefício de Prestação Continuada, à luz do instrumento de planejamento e gestão de curto prazo, de 2007 a 2010, estabelecido no I Plano Decenal de Assistência Social. Justifica-se este recorte temporal devido à importância que este Plano representou para consolidação normativa da assistência social como política pública e pelo momento em que diversas lutas estavam sendo travadas em torno do tema; envolvendo diversos atores da sociedade civil, por meio dos segmentos de usuários, entidades e trabalhadores, assim como da gestão governamental e de outras instituições interessadas no tema.

A seguir, apresenta-se aspectos gerais sobre o I Plano Decenal da Assistência Social e aspectos que justificam este recorte temporal.

4.1 O I Plano Decenal de Assistência Social

O I Plano Decenal, para além de uma ferramenta de gestão, pode ser considerado também uma ferramenta política, já que à época de sua discussão, era considerado como a forma de consolidar o processo de construção coletiva que vinha sendo pactuada com os diversos atores que se colocam nessa dinâmica da assistência social. O I Plano Decenal foi concebido após importantes dispositivos, como a Lei Orgânica da Assistência Social em 1993, Política Nacional de Assistência Social em 2004 e Norma Operacional Básica de 2005.

Criado com o objetivo geral de consolidar o SUAS em todo o território nacional, o I Plano Decenal possuía objetivos específicos que buscavam estruturar e padronizar as ofertas da PNAS perante os atores de ponta, ou seja, nos estados e nos municípios. Concebido nos padrões participativos, a definição desses objetivos foi amplamente discutida em conferências locais e em consultas à população, envolvendo, segundo o Texto Subsídio do Plano Decenal (Brasil,

2007), aproximadamente 400 mil pessoas, em 26 estados e 4.692 municípios. O texto do final do Plano foi tema da V Conferência Nacional, sob o título “SUAS Plano 10: Estratégias e Metas para a Implementação da Política Nacional de Assistência Social”, chegando a síntese do seguinte objetivo geral:

Aumentar o alcance da seguridade social brasileira não contributiva a partir da concretização de atenções socioassistenciais, prestadas através do Sistema Único a todo território, assegurados de direitos e oportunidades que reduzam riscos e vulnerabilidade sociais e pessoais, relacionados ao ciclo da vida, à dignidade humana, à convivência familiar e ao reconhecimento de direitos de cidadania a todos. (Brasil, 2007 p. 41).

Nota-se que uma nova preocupação com a oferta da assistência social surgia nesse momento, tendo em vista o que o SUAS poderia de concreto oferecer ao Brasil. Para que a oferta fosse garantida e o auxílio assistencial fosse um direito de todos aqueles que necessitavam, era preciso que alguma ferramenta preenchesse a lacuna ainda existente no arcabouço de instrumentos de gestão nas três esferas governamentais (Brasil, 2007). A então Diretora do Departamento de Gestão de SUAS, em 2010, destaca a importância que este Plano teve para consolidação da Assistência Social como direito de todos:

Na 5ª Conferência nós discutimos o Plano Decenal e o Planejamento para a implantação do SUAS no Brasil e, no Planejamento que a gente fez, nós discutimos um modelo de sistema que a gente, para a gente, junto com estados e municípios, para que pudéssemos mudar de fato, romper com o modelo assistencialista e implantar um modelo sócio-assistencial. Quer dizer, o Plano Decenal aponta metas concretas para que isto possa acontecer. (Albuquerque, 2010, p. 190).

Para que a consolidação do SUAS fosse concretizada, era preciso construir um plano que relacionasse diretrizes, objetivos e metas passíveis de execução nos três entes federados, visando um pacto de aprimoramento da política. Com isso, todas as instituições associadas à Assistência Social deveriam, em seus instrumentos de gestão e planejamento, assegurar a contemplação das metas definidas em relação ao modelo Socioassistencial (i. Garantia da proteção social não contributiva; ii. Vigilância social e defesa de direitos; iii. Níveis de proteção social e integração de serviços e benefícios; iv. Regulação; v. Informação, monitoramento e avaliação) à rede socioassistencial, ao investimento em assistência social, à gestão do trabalho e à democratização do controle social.

Cabe destacar, dentre essas diversas metas estabelecidas, o tópico iii. Níveis de proteção social e integração de serviços e benefícios, em relação à meta do modelo socioassistencial. Isso porque, é neste tópico que metas sobre programas, serviços e ações estão descritas, ainda que não restritas a este grupo. Pela leitura das metas deste tópico, nota-se que havia dois

programas que ganharam destaque, quais sejam: o Programa Bolsa Família, carro chefe do Ministério do Desenvolvimento Social à época, e o Programa de Benefício de Prestação Continuada (BPC).

A ênfase nesses dois programas justifica-se pela constante busca por proteção às vulnerabilidades próprias do ciclo de vida, às fragilidades de convivência familiar e ao combate da violação da dignidade humana. Para que isso se concretize, é necessário que programas que focalizem esses grupos possam ser integrados e ofertados de maneira satisfatória, trabalhando tanto na prevenção do agravamento de vulnerabilidade e redução do risco social no território, assim como garantindo condições dignas de vida num campo sujeito à ocorrência de violação de direitos.

Pelo o exposto, pode-se considerar que o I Plano Decenal foi construído com um claro objetivo de consolidar as bases normativas do SUAS e definir meios para garantir uma oferta equilibrada e totalitária em todo o território nacional. Essa preocupação pode ser notada em fala proferida pelo então Ministro do Desenvolvimento Social, Patrus Ananias, na 151ª Reunião Plenária do CNAS, a seguir:

[...] e no contexto do Plano Decenal, indo um pouco além, eu acho que nós temos a responsabilidade em todos os campos das políticas públicas de começarmos a colocar um horizonte para as nossas ações. Inclusive um horizonte de convergência, que é o ano de 2022, quando nós estaremos celebrando os 200 anos da Independência do Brasil. Que Brasil nós queremos daqui a 15 anos em termos das políticas públicas de Assistência Social? E da integração das Políticas de Assistência Social com outras políticas públicas voltadas, direcionadas para proteção, a promoção, a emancipação dos pobres, dos trabalhadores de baixa renda, da agricultura familiar? [...] E esses grandes debates que estamos fazendo têm como horizonte essas datas históricas. Um outro ponto também que eu quero compartilhar aqui neste Conselho é que nós estamos acertando a agenda do nosso Ministério, especialmente para 2008 – num horizonte mais imediato – um olhar até 2010 e depois alguns olhares mais estratégicos que vocês vêm aqui, que envolve o Plano Decenal e essa data simbólica de referência do Bicentenário da Independência do nosso país (Ananias, 2007, p. 9 e 10).

Contudo, diante de um objetivo geral tão amplo e um universo temporal de dez anos muito longo para a implementação de metas tão urgentes, nota-se na fala do então Ministro, Patrus Ananias, a preocupação em elaborar outras metas que fossem de execução de curto prazo e que auxiliassem no cumprimento do I Plano Decenal de Assistência Social. Essas metas de curto prazo estão descritas na publicação do Texto Subsídio do I Plano Decenal, de 2007, e sua execução está prevista entre os anos de 2007 e 2010.

Destaca-se que é fundamental expor a conjuntura de elaboração de metas e prazos de execução, dado que o recorte temporal escolhido para esta pesquisa levou em consideração o assunto mais discutido em Plenária do CNAS, tendo os anos de 2007 e 2010 como referência ao estabelecido pelos atores envolvidos com a Política Nacional de Assistência Social como os anos essenciais para consolidação do campo como política pública.

Portanto, levando em consideração o objetivo desta pesquisa, qual seja: analisar o emprego do discurso e a forma de influência dos *stakeholders* no processo decisório do Benefício de Prestação Continuada, optou-se, metodologicamente, por restringir a pesquisa ao recorte temporal de 2007 a 2010, de acordo com o estabelecido pelo I Plano Decenal de Assistência Social e considerar este período para analisar as discussões que ocorreram no âmbito do CNAS em torno do Benefício de Prestação Continuada, programa este tópico frequente nas reuniões do Conselho.

4.2 O Benefício de Prestação Continuada

Fruto de uma demanda popular que ganhou muita força durante a constituinte de 1998, o Benefício de Prestação Continuada tem sua origem em uma emenda popular³, apresentada pela Associação Canoense de Deficientes Físicos da Escola Especial de Canos e pela Liga Feminina de Combate ao Câncer, por meio da assinatura de 48.877 pessoas que reivindicavam pelo pagamento de um salário mínimo às pessoas com deficiência que não tivessem meios de se manter (Brasil, 2013b).

Dentre as demandas populares da época, esta foi a única que teve seu texto incorporado na Constituição Federal de 1988, no seu artigo 203, inciso V, que estabelece: “garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei”.

A previsão legal, portanto, na Constituição Federal constitui-se um importante marco no âmbito da proteção social e da assistência social, conferindo segurança de renda a idosos e deficientes, de forma não contributiva à previdência social, que por diversos motivos se encontram ou se encontravam à margem do convívio social, por não terem tido a oportunidade de acessar o mundo do trabalho e da educação e, conseqüentemente, não poderem prover de recursos próprios para o sustento. A seguir, apresenta-se o relato de uma entrevista concedida à pesquisadora que reforça o exposto acima.

³ Emenda popular nº PE00077-6.

Ter um benefício, constitucionalmente previsto, faz muita diferença na assistência social, pois acaba significando um patamar civilizatório (...) que nos coloca enquanto país, num patamar diferente quando a gente pensa em acesso e em política. Isso porque, quando a gente pensa que ele foi concebido por meio de uma emenda popular, isso também faz toda a diferença, já que é um benefício pensado e proposto na ponta. À época foram pais de deficientes que deram frente uma emenda popular (...), isso demarca uma necessidade do Estado Brasileiro, através de uma política de solidariedade, alcançar públicos que não tinham nenhuma ou muito pouco visibilidade. Portanto são ações que se desenvolvem em âmbito privado, de grupos de pessoas, de famílias que têm filhos com deficiência, que buscam ações mais integradas e coletivas para acesso desse público, dando um outro significado para a política pública e, principalmente, para a política de assistência social (Martins, 2017).

Entretanto, segundo Brasil (2013), apesar dessa previsão legal, muito tempo se passou sem haver um dispositivo no arcabouço jurídico que institucionalizasse a operação desse benefício. Somente em 1993, cinco anos após a promulgação da Constituição Federal de 88, que a LOAS foi aprovada, trazendo em seu texto dispositivos que definiam, entre outros aspectos, o público-alvo do BPC, assim como critérios de elegibilidade. Após a edição desta lei, a pressão social, por meio de grupos de influência, ganhou força novamente, a fim de garantir que se desse início à concessão do Benefício às pessoas idosas e com deficiência (Martins, 2017).

Em dezembro de 1994, foi editado o Decreto 1.330 que estabelecia procedimentos básicos para a operacionalização do BPC. Entretanto, mais uma vez devido à ineficácia na elaboração de dispositivos legais, o Benefício não pode ser implementado devido à lacuna que este último decreto deixou na legislação quanto ao processo completo de operacionalização e data para de início da concessão. Somente um ano após este decreto, o BPC começou a ser concedido, por meio do Decreto nº 1.744 de 1995, e operacionalizado pelo Instituto Nacional de Segurança Social (INSS).

Como destaca a publicação de 20 anos da LOAS (Brasil, 2013), a gestão e a operacionalização do BPC, em seus primeiros anos, estiveram sob a égide dos paradigmas previdenciários, devido sua gestão e operacionalização pelo Ministério da Previdência Social e do INSS, sendo visto como uma incipiente política pública de garantia de direitos. Para Gomes (2005), o BPC em sua trajetória inicial foi dissociado da assistência social, desarticulada das demais ações deste campo, experimentando um distanciamento do ponto de vista da condução política, sem visibilidade e sem apropriação de seus gestores e usuários.

Não obstante a este aspecto que por anos o Benefício de Prestação Continuada vem sendo posto em voga quando se trata de Reforma Previdenciária e tentativas de redução do papel do Estado frente a políticas sociais. Dois motivos podem ser destacados: o primeiro diz

respeito à vinculação no salário mínimo tanto como critério de elegibilidade para concessão do benefício quanto ao pagamento da parcela devida ao beneficiário. O segundo aspecto diz respeito a pressão que este benefício causa no orçamento da Previdência.

Diante desses dois pontos, os atores vinculados à Assistência Social constantemente se posicionaram contra as reformas previdenciárias, especificamente aos pontos que atingem a execução do BPC. O argumento utilizado é sempre de retrocesso quanto aos direitos alcançados por tanta luta deste público, já que sem o critério de vinculação ao salário mínimo, os tomadores de decisão poderiam estabelecer valores possivelmente menores, que impactassem menos no orçamento do governo federal, em detrimento da garantia de direitos ao público que não possui formas de subsistência.

De forma bem enfática, essa questão foi tratada pela conselheira Carmem Fogaça, do segmento de usuários, durante entrevista proferida à pesquisadora, quando questionada sobre atores que criaram barreiras para a formulação e execução do BPC:

[...] esse governo safado, ordinário, entendeu, que *tava* colocando o BPC na reforma da previdência. Isso é uma covardia, primeiro que o BPC não é tributário, ele não tinha que estar ali, ele não é contributivo. É um benefício *pra* quem não contribui, é exatamente isso. Nós estamos falando de deficiente e idoso em quase 5 milhões de pessoas, e ainda houve covardia em relação ao idoso, pela idade. Por que esse idoso vai ficar desassistido até quando, até 60 anos? Ninguém vai assisti-lo até ele conseguir acessar o benefício? (FOGAÇA, 2017).

Durante outra entrevista, a conselheira Raquel Martins corroborou que atores de governo, como o Ministério da Fazenda e a Casa Civil, buscaram impedir a concessão integral do BPC, por meio de reformas nos critérios estabelecidos pela LOAS e pela Constituição Federal, já que estes estavam estritamente preocupados com questões orçamentárias e financeiras e pouco engajados na questão social:

Por parte do Ministério do Planejamento, o tempo todo, se pensa muito na questão do orçamento, assim como por parte das pessoas que conduzem as agendas de governo, que é o caso da Casa Civil, que vai se dedicar a pensar o BPC enquanto valores. Nós temos aí, ao longo dos últimos 10 anos, um valor que é significativo de alcance, porque justamente está vinculado ao salário mínimo. Mas que a gente acaba aí, dobrando o valor que é aplicado, dobrando tanto o número de beneficiários quanto o valor. Então alguns anos atrás, nós tínhamos a metade de beneficiários que é hoje, assim como, aplicávamos torno de 20 bilhões e hoje, em torno de 50 bilhões. Então hoje esse número quando você olha para ajuste, principalmente quando o ajuste está pensando inicialmente nas políticas de proteção social, olhando para a Previdência, acaba que há um olhar também nessa perspectiva, não é à toa que quando veio a proposta de reforma da previdência, o BPC entrou, e quando ele entra, o BPC entra justamente para desvincular do salário mínimo e entra também para repensar os próprios critérios constitucionais. E houve uma mobilização muito significativa, por parte de pessoas com deficiência e

idoso, assim como por parte do próprio Conselho [CNAS], que tem, por meio desses conselheiros governamentais e da sociedade civil, um olhar que é mais ampliado que o olhar estrito pra questões orçamentárias. Eles olham também para questões sociais, com uma ideia de focalização. (Martins, 2017).

Em 2009, o denominado Projeto de Lei do SUAS começou a ser tramitado no Congresso Nacional, passando pelas comissões de Seguridade Social e Família, Finanças e Tributação e Constituição e Justiça. Esse projeto visava o fortalecimento da gestão, do controle social, do monitoramento e da avaliação da Política Nacional de Assistência Social, além de aperfeiçoar o critério de acesso ao Benefício de Prestação Continuada. Este último ponto gerou grande debate, por prever uma ampliação no conceito de composição familiar previsto na Constituição Federal.

Nessa nova perspectiva, a definição de família, para efeitos de concessão do benefício, possibilitaria a inclusão dos parentes que habitam no mesmo domicílio e que possuem obrigação alimentar, como os filhos e irmãos maiores de vinte e um anos. Dessa forma, a quantidade de potenciais beneficiários seria aumentada, gerando um impacto maior no orçamento federal. Em reunião realizada em maio de 2010, o assessor parlamentar do Ministério do Desenvolvimento Social destacou que a votação deste projeto poderia ser prorrogada por prazos indeterminados, caso o BPC fosse mais discutido, já que alguns setores do próprio governo não possuem interesse na ampliação do gasto com o Benefício.

Se não houver nenhum problema na Comissão, eu imagino, a não ser que haja muita divergência em relação ao conteúdo, acho que o deputado não pretende alterar, se for complementar é pouca coisa, a não ser a questão do BPC, se entrar na discussão o projeto não sai este ano, eu logo vou avisar para vocês, não vai sair este ano porque o seguinte, existe uma resistência muito grande, inclusive da área do própria governo em fazer, não vai sair. (David, 2010, p. 126).

Esse cenário, apesar dos avanços, continua sempre em discussão quando as políticas sociais e de distribuição de renda entram em pautas de reformas financeiras e orçamentárias, com tentativas de diminuição do papel do Estado. Contudo, o problema de concessão e operacionalização do BPC foi minimizado – não pacificado – com a publicação da Política Nacional de Assistência Social em 2004, ano em que o MDS passou a se responsabilizar pelo financiamento, coordenação, regulação e articulação de políticas intersetoriais que são responsáveis pela atenção às pessoas idosas e com deficiência, e ainda pelo monitoramento e avaliação da prestação deste benefício. Ao INSS, coube somente o papel de operacionalizar aspectos da concessão, da manutenção, da suspensão e cessação nas demandas jurídicas do BPC.

Com isso, a PNAS ressalta e reafirma a identidade do BPC como uma política que se insere no arcabouço da seguridade social, como um benefício de assistência social, concedido àqueles que não podem contribuir com a previdência social, mas possuem o direito a renda. Aspectos práticos dessa mudança podem ser vistos no momento em que, fazendo parte do rol da assistência social, o BPC se insere na PNAS e passa a ser articulada com os demais serviços ofertados por essa política, por meio de Protocolos de Gestão Integrada. Nesse sentido, a Norma Operacional Básica de 2005 consolida os protocolos de atendimento e acompanhamento dos beneficiários aliado à rede de serviços socioassistenciais e à necessidade de vínculo deste usuário com outras políticas setoriais, como saúde e educação (Brasil, 2013a).

Portanto, a previsão legal do BPC nesses diversos dispositivos citados, como CF de 1988, a LOAS e a NOB 2005, ressaltam que o BPC, no âmbito da assistência social se constitui um marco fundamental na garantia de direitos de uma população extremamente vulnerável pelo ciclo de vida ou deficiência, agravados pela condição de pobreza ou extrema pobreza.

Dessa forma, atualmente, o BPC constitui-se na garantia de um salário mínimo mensal ao idoso acima de 65 anos ou à pessoa com deficiência de qualquer idade com impedimentos de natureza física, mental, intelectual ou sensorial de longo prazo, que o impossibilite de participar de forma plena e efetiva na sociedade, em igualdade de condições com as demais pessoas. Para ter direito ao Benefício, é necessário que a renda por pessoa do grupo familiar seja menor que 1/4 do salário-mínimo vigente, ou seja, no ano de 2017, este valor é um teto de R\$ 234,25 para cada membro familiar. Hoje no Brasil, mais de 4,5 milhões de brasileiros recebem o Benefício de Prestação Continuada, segundo dado oficial do Ministério do Desenvolvimento Social, em 2018.

Pelo exposto, buscou-se apresentar os resultados obtidos pela análise de conteúdo segundo Bauer e Gaskell (2002), do processo de deliberação do Conselho Nacional de Assistência Social, no que diz respeito a sua construção histórica associada a consolidação da Assistência Social, levando em consideração o recorte temporal do I Plano Decenal de Assistência Social e a justificativa pela escolha do Programa de Benefício de Prestação Continuada. Feito este levantamento, optou-se pela exposição considerando os relatos realizados pelos Conselheiros do CNAS sobre a dinâmica em que se inserem, bem como pelo relato dos eventos chaves e marcos regulatórios que ocorreram neste período.

Sintetizando o exposto acima, por meio da análise documental, foi possível identificar assuntos chaves que se mostraram mais recorrentes durante as reuniões ordinárias do CNAS, bem como das Audiências Públicas da Câmara dos Deputados, no que diz respeito à Comissão de Direitos Humanos e Minorias. A temática desses assuntos pode ser conferida no quadro a

seguir e serão mais detalhadas, por meio da análise do discurso, na seção 5.2 Identificação dos Modos de Operação da Ideologia.

Quadro 9

Temáticas recorrentes durante as discussões sobre o BPC nos anos de 2007 a 2010

Assunto	Síntese
Consolidação da PNAS	O Benefício de Prestação Continuada se insere no contexto de consolidação da PNAS ao tentar se afirmar como um direito social àqueles que necessitam, sem necessidade de contrapartidas e contribuições.
Movimento pré-constituente de 1988	O movimento de pessoas com deficiência que ocorreu no período anterior à Constituição de 1988 deu origem ao benefício muito similar aos moldes em que é ofertado atualmente.
Reformas de Estado	As reformas de Estado, que previam a diminuição do papel governamental em ofertas de programas sociais, sempre representou uma ameaça à oferta e à ampliação do BPC.
Projeto de Lei do SUAS	A ampliação no conceito de família foi enfatizado durante a elaboração deste projeto de lei e envolveu diversos atores no processo de discussão, já que essa alteração poderia impactar no aumento da oferta do Benefício.
Integração dos Serviços e Benefícios	Havia um grande movimento das representações de beneficiários e de atores do governo na tentativa de consolidar o Benefício por meio da integração com os serviços da Assistência Social e de outras políticas públicas, como saúde, trabalho e educação.

Nota: elaborado pela autora.

No capítulo a seguir, serão apresentados os resultados referentes ao mapeamento de *stakeholders*, o tipo de influência que eles exercem no processo decisório, bem como a identificação dos Modos Gerais de Operação da Ideologia no CNAS, durante período estabelecido de 2007 a 2010.

5. A Influência e o Discurso de *Stakeholders* no Processo Decisório de Políticas Públicas

Neste capítulo será desenvolvida a análise dos dados coletados por meio de pesquisa documental e entrevistas, à luz dos modelos teóricos anteriormente apresentados, que constituem o escopo teórico deste estudo. A primeira seção trata da análise de *stakeholders*, por meio da categorização dos atores segundo o Modelo Pentagonal de Influência de *Stakeholders* e segundo o papel que estes exercem em relação ao processo de deliberação de políticas no Conselho Nacional de Assistência Social. Em seguida, a seção dois retratará as estratégias discursivas adotadas por estes atores, tendo em vista os Modos Gerais de Operação da Ideologia, associado à Análise de Discurso Crítica.

5.1 Análise de *Stakeholders*

O processo de formulação de políticas públicas é complexo e plural, por isso é primordial que o gestor leve em consideração as diversas vontades expressas por grupos de pressão. Para tanto, identificar com clareza o tipo de influência que cada um deles exerce no processo de tomada de decisão é o objetivo proposto pelo Modelo Pentagonal de Influência de *Stakeholders*, desenvolvido por Gomes et al. (2010).

Neste modelo, os atores diretamente interessados no processo decisório de políticas públicas, em âmbito local, foram organizados em grupos de acordo com o tipo de influência que exerciam no processo de tomada de decisão, quais sejam: i) regulamentar, ii) colaborar, iii) orientar, iv) legitimar ou v) controlar as decisões tomadas por gestores.

O primeiro grupo detém mecanismos que regulamentam o fluxo de recursos financeiros, por meio de leis e decretos, que podem auxiliar ou limitar as ações dos gestores no processo decisório; o segundo grupo auxilia a implementação de políticas, por meio da entrega de serviços públicos à população, já que o governo muitas vezes é ineficiente no provimento integral desses serviços com qualidade; o terceiro grupo define o escopo e o objetivo de políticas públicas, que devem ser seguidos pelos governos locais; já o quarto grupo é formado por aqueles que podem definir a agenda governamental ou as ações do governo por meio do voto, influenciando o processo de formulação e implementação de políticas públicas. Por último, o grupo controlador detém mecanismos de controle para verificar o bom gasto do recurso público, perante a sociedade e de acordo com indicadores de eficácia, eficiência, efetividade e equidade.

Ainda que o Modelo Pentagonal de Influência de *Stakeholders* tenha sido fruto da análise de governos locais, optou-se por trazer esta perspectiva para o presente estudo, já que os autores sugerem a aplicação do modelo em outros cenários, como organizações públicas,

com o objetivo de universalizar o modelo ou identificar sua não conformidade com outras realidades (Gomes et al., 2010). Neste caso, a organização pública federal escolhida é o Conselho Nacional de Assistência Social, local em que estão inseridos diversos grupos de pressão, buscando imprimir suas demandas e vontades em assuntos controversos sobre a Política Nacional de Assistência Social e os programas e projetos que dela se originam.

Desse modo, adaptou-se os conceitos utilizados por Gomes et al. (2010) para a análise efetuada no dinâmico cenário do CNAS. Para o grupo regulamentar, considerou-se aqueles atores que possuíam a prerrogativa de formular, manter ou alterar o rumo do Benefício de Prestação Continuada, não só por meio de normativas, mas também pela capacidade institucional que lhes é conferida. Nesse grupo nota-se que a participação no processo decisório se dá pelo esforço em consolidar um benefício que possui grande importância no campo da assistência social e na garantia do direito de igualdade, social e financeira, de um grupo marginalizado da sociedade.

O grupo identificado como legitimador foi aquele considerado como capaz de influenciar o processo decisório no CNAS, tendo em vista que suas atividades devem seguir as prerrogativas decididas pelo governo federal. Isto é, o único ator identificado como legitimador tem por função defender os interesses dos secretários estaduais de assistência social, responsáveis pela implementação e execução dos programas desse escopo, incluindo o Benefício de Prestação Continuada, pelo período em que estão na gestão local.

Para o grupo mapeado como colaborador buscou-se definir aqueles que estão representando os interesses dos atores de ponta que auxiliam na execução ou entrega do Benefício de Prestação Continuada e que possuem representação no CNAS, ou seja, o segmento de trabalhadores e de entidades. Já para o grupo de controladores considerou-se aqueles que podem influenciar o fluxo de recursos por meio de ações e discussões que fiscalizam o gasto governamental, no que diz respeito à ampliação ou redução do escopo do Benefício de Prestação Continuada, tendo indicadores de eficiência, eficácia e efetividade como balizadores para decisões a serem tomadas.

Por último, o maior grupo identificado foi aquele de atores que buscam orientar as decisões tomadas a respeito da formulação e execução do BPC, por meio de representações de grupos sociais e institucionais que possuem interesse direto nessa temática. Ou seja, são as organizações e segmentos que representam interesses coletivos do público diretamente ligado ao BPC.

Desta classificação inicial, levando em consideração as categorias de grupos de *stakeholders*, segundo Gomes et al. (2010), os atores demonstrados a seguir foram agrupados

de acordo com o tipo de influência que exerceram no processo decisório em torno da temática do BPC durante as reuniões do Conselho Nacional de Assistência Social, nos anos de 2007 a 2010. Ainda, levou-se em consideração as informações levantadas por meio de entrevistas realizadas junto aos Conselheiros.

Quadro 10

Mapeamento de *stakeholders*

Grupo	Atores
Regulador	Comissão de Direitos Humanos e Minorias Coordenação de Vigilância Socioassistencial Departamento de Benefícios Assistenciais Frente Parlamentar em Defesa da Assistência Social Ministério da Educação Ministério da Fazenda Ministério da Previdência Social Ministério da Saúde Secretaria Nacional de Assistência Social
Legitimador	Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social
Controlador	Fórum Nacional da Previdência Social
Colaborador	Federação Nacional dos Trabalhadores das Instituições Beneficentes Religiosas e Filantrópicas Segmento da sociedade civil do CNAS Segmento do poder público do CNAS
Orientador	Associação Brasileira das Universidades Comunitárias Associação Brasileira de Autismo Associação da Igreja Metodista Associação Niteroiense dos Deficientes Físicos Associação para Valorização e Promoção de Excepcionais Central Única dos Trabalhadores Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social Conselho Nacional dos Centros de Vida Independente Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência Coordenação de Vigilância Socioassistencial Departamento de Benefícios Assistenciais Federação Brasileira de Inclusão Social, Reabilitação e Defesa da Cidadania Federação Espírita Brasileira Federação Nacional de APAES Ministério da Educação Ministério Público do Trabalho Ministério da Previdência social Ministério da Saúde Movimento de pessoas com deficiência Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua Presidência do CNAS Segmento do poder público do CNAS Segmento da sociedade civil do CNAS Sindicato dos Metalúrgicos de Osasco

Nota: elaborado pela autora a partir de “A five-sided Model of Stakeholder Influence”, de R.C. Gomes, J. Liddle e L. O. M. Gomes, 2010.

Diante da classificação apresentada pelo Quadro 09, nota-se que os atores que foram agrupados como reguladores são aqueles institucionalmente responsáveis pela elaboração e execução de programas sociais. No caso de estudo em questão, estão diretamente envolvidos no processo de tomada de decisão do BPC, possuindo interlocução direta com o CNAS, como é o caso da Secretaria Nacional de Assistência Social, do Departamento de Benefícios Socioassistenciais e da Coordenação de Vigilância Socioassistencial. Na fala proferida pela Diretora do Departamento de Benefícios Assistenciais, destaca-se o rol de normativas que o MDS vem emitindo em busca da regulação deste Benefício.

E este é um benefício que foi garantido na Constituição pela luta das pessoas com deficiência que vieram e emplacaram este direito constitucional. E foi também estendido aos idosos, reconhecendo também que muitas pessoas chegam em idade avançada sem ter sequer trabalhado, sequer contribuído, portanto sem direito à previdência social [...]. Então temos como um primeiro marco na Constituição. Temos a Lei Orgânica que veio regulamentar este benefício em 93 e atualmente temos dois decretos que também dão as normas para a operacionalização deste benefício, que é um Decreto de setembro do ano passado, e um Decreto de setembro deste ano. Então nós temos o Decreto 6214, que faz uma ampla regulação do benefício em substituição a um de 1995 e o Decreto 6564, de setembro, que introduz pequenas alterações neste decreto anterior no regulamento. (Freitas, 2008, p. 31).

Dentro deste grupo ainda, destaca-se o Ministério da Fazenda, que esteve relacionado às discussões orçamentárias envolvendo o BPC e às possibilidades de ampliação da concessão, por meio do aumento do critério de $\frac{1}{4}$ de salário mínimo, para $\frac{1}{2}$ salário mínimo *per capita* e da não vinculação do benefício ao valor anual do salário mínimo. Esse aumento da porcentagem faria com que o número de beneficiados expandisse consideravelmente, aumentando o recurso a ser destinado para este programa, ao mesmo tempo em que poderia ser reduzido o valor do investimento, caso o Benefício não estivesse vinculado ao salário mínimo.

Já os Ministérios da Saúde e da Educação eram acionados quando o aspecto de intersetorialidade em torno do BPC estava em discussão. Isso porque, ao longo de sua implementação, houve a necessidade de criar outros dois programas que pudessem complementar as ações do Benefício e que garantissem uma melhor inserção do indivíduo segurado na sociedade. Ou seja, era preciso que as crianças deficientes tivessem acesso à educação, assim como a população em idade economicamente ativa tivesse acesso ao mercado de trabalho, de forma mais capacitada e reabilitada. Com isso, esses atores ganhavam destaque no momento de definição de critérios para focalização, consolidação de dados e desenho de

programas eram discutidos; dando origem ao BPC Escola⁴ e ao BPC Trabalho. A seguir, destaca-se um trecho da fala da Secretária Nacional de Assistência Social em 2008, proferida em uma reunião do CNAS, sobre essa interlocução que estava sendo feita com o Ministério da Educação.

Na verdade, o Projeto consiste em colocar as crianças, naturalmente são as crianças com deficiências porque estamos falando do BPC, frequentando a escola e permanecendo na escola. Este é o projeto do MEC e do Ministério do Desenvolvimento Social. O município adere porque tem financiamento para este projeto. Se não nós podemos dizer que isto nem estaria em discussão porque é dever constitucional de qualquer Prefeito ou agente público colocar os meninos na escola. Mas reconhecendo as dificuldades e que as escolas nem sempre foram feitas para isto, o MEC está financiando a acessibilidade, criando salas multifuncionais, criando condições e o Ministério do Desenvolvimento Social, eu disse isto quando estava relatando os informes, também está apoiando porque aí os municípios localizam os meninos. O trabalho da assistência social é encontrar os meninos que já deveriam estar achados. (Gomes, 2008, p. 95).

O papel de regulador ainda foi atribuído àqueles que buscavam promover o debate com os demais atores, a fim de coletar subsídios para as matérias que tramitavam no Congresso a respeito do Benefício de Prestação Continuada. Ou seja, no âmbito da Câmara dos Deputados, a Frente Parlamentar em Defesa da Assistência Social e a Comissão de Direitos Humanos e Minorias propunham seminários e audiências públicas com diversos atores para mediar interesses e imprimi-los em projetos de lei e decretos emitidos pela Casa.

Como já destacado anteriormente, o Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social foi identificado como legitimador, segundo a definição de Gomes et al. (2010), por possuir a característica de representação de secretários estaduais responsáveis pela execução do Benefício em seus estados e municípios, tendo que seguir as leis e regras emitidas pelo Governo Federal. Na fala apresentada abaixo, a então representante do Fórum na reunião ordinária do Conselho, destaca o papel do MDS em regulamentar da maneira coesa a integração de serviços e benefícios da Assistência Social, integração esta que deve ser seguida pelos governos locais:

Então, o futuro bate à nossa porta com passos extremamente importantes. Então eu queria registrar que a gente, no FONSEAS, temos acompanhado todo este processo, mas é fundamental que a gente aqui deixe registrado o empenho deste coletivo, mas do protagonismo que o MDS tem tido em dar corpo a estas questões pactuadas, para que, de fato, a cada dia a gente tira do papel e avance mais na consolidação desta política, e

⁴ O Programa BPC na Escola tem como objetivo desenvolver ações intersetoriais, visando garantir o acesso e a permanência na escola de crianças e adolescentes com deficiência, de 0 a 18 anos, beneficiárias do BPC. Conta com a participação da Secretaria Especial de Direitos Humanos, o Ministério da Saúde, o Ministério da Educação e Ministério do Desenvolvimento Social (Degravação da 160ª reunião ordinária do CNAS, 2008).

então eu quero fazer coro aos demais Conselheiros, e registrar a satisfação de estarmos juntos desta luta. (Mesquita, 2010 p. 111).

O último grupo, aqueles atores classificados como orientadores, assim o foram por possuir elementos que determinam o rumo de determinada política pública, seja pela sua implementação, execução, incrementação ou monitoramento. Nota-se que a grande maioria são representações de grupos beneficiados pelo Benefício e que possuem interesse direto no escopo em que este está sendo definido. A característica deste grupo é singular, por se tratar de representações que conhecem a realidade do público-alvo e dos trabalhadores da assistência social e, que por isso, possuem insumos muito relevantes para o processo de tomada de decisão. O trecho a seguir destaca a preocupação da Associação Brasileira de Autismo quando o assunto discutido no CNAS trata da implementação do BPC Escola e da capacidade do município em atender os requisitos exigidos pelo MEC.

Na área da deficiência mais comprometida, deficiência mental, deficiência intelectual, como está se usando hoje e, especificamente, pessoas com autismo, estamos encontrando muitas dificuldades porque não sei se é diretriz do MEC para os municípios a quantidade de professores, a quantidade de alunos em sala de aula. Então aquela quantidade grande de alunos com um único professor se torna um entrave muito complicado. Então de que maneira se soluciona isto? Os Prefeitos devem colocar um ajudante? Tem escola que fala para a mãe ficar junto da criança. Então a grande maioria das crianças com autismo não tem atendimento por causa disto, acaba ficando em uma sala de aula com 25 ou 30 alunos e aí sim ela fica discriminizada. Ela não tem uma pessoa atendendo ela, fica com os comportamentos comprometidos e acaba não acompanhando a aula. Então seria interessante ver de que maneira poderia ajudar neste entrosamento para que a criança com deficiência mental mais grave, ou uma pessoa com autismo possa se beneficiar deste programa. (Silva, 2008, p. 120).

Apesar das características serem distintas de um grupo para outro, nota-se que por vezes o mesmo ator pode se enquadrar em mais de uma categoria, a depender de seu posicionamento frente ao processo decisório. Para Mitchell et al. (1997) esta dinâmica acontece, porque, cada ator pode possuir um ou mais atributos que lhe permite influenciar de formas diferentes o processo decisório, além da sua categorização depender da interação que os *stakeholders* têm entre si, além da percepção que a organização tem em relação a cada um deles. Este comportamento pode ser observado, já que o processo de discussão de políticas públicas é tido como complexo e plural, fazendo como que atores tomem posicionamentos diversos, de acordo com os atributos que possuem.

Esses atributos, conforme Mitchell et al. (1997) são descritos de três formas: i) urgência; ii) legitimidade e iii) poder. O primeiro atributo, urgência, é baseado na sensibilidade do gestor em atender às demandas deste grupo em tempo hábil e de acordo com a criticidade do pedido,

ou seja, a importância que este possui para a organização. O segundo atributo, legitimidade, em linhas gerais, diz respeito à aceitação pela sociedade dos interesses de determinado público. Possuir o terceiro atributo, poder, significa, para os autores, o indivíduo ter a habilidade de atingir os resultados que deseja, sem precisar ser legitimado ou possuir urgência.

Levando estes três conceitos em consideração, neste estudo de caso considerou-se que o grupo legítimo eram aqueles atores que possuíam um clamor social e aceitabilidade de suas demandas perante a sociedade e àqueles que são representados, nos assuntos relacionados ao BPC. O grupo classificado como urgente eram aqueles cujas demandas eram legítimas e que buscavam acessar os tomadores de decisão na tentativa de serem contemplados. Já o grupo dos que possuíam somente o atributo poder, o foi assim considerado por possuir mecanismos de decisão que não dependem de legitimidade ou de urgência para implementação de ações relacionadas ao Benefício de Prestação Continuada.

Tendo em vista a adaptação dos conceitos de Mitchell et al. (1997) ao estudo de caso em tela, os atores foram agrupados de acordo com atributos que possuíam ao longo do processo de discussão do BPC no Conselho Nacional de Assistência Social. Os primeiros atores agrupados foram aqueles denominados de dormentes, por terem o poder de influenciar as decisões tomadas sobre o BPC, ainda que não possuam o reconhecimento social típico da legitimidade. Para Mitchell et al. (1997) esse grupo pode impor sua vontade na organização, mas não apresenta relações legítimas ou demandas urgentes. Esse distanciamento é explicado pelo posicionamento que possui em relação aos demais atores, isto é, são os órgãos de decisão superior sobre as políticas públicas que estão no escopo da assistência social e que podem implementar ações que vão contra as vontades e anseios da sociedade ou podem contemplar essas questões. Por isso, o poder deixa a critério qual o rumo essas instituições podem seguir.

A seguir, o quadro apresenta quais são esses atores.

Quadro 11

Mapeamento de Stakeholders – Dormentes

São aqueles que pode impor sua vontade na organização, mas não apresentam relações legítimas ou demandas urgentes.

Comissão de Direitos Humanos e Minorias
Fórum Nacional da Previdência Social
Ministério da Educação
Ministério da Fazenda
Ministério da Saúde
Presidência do CNAS

Nota: elaborado pela autora a partir de “Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of the Who and What Really Counts”, de R.K. Mitchell, B.R. Agle e D.J. Wood, 1997, *Academy of Management Review*, v. 22, n. 4, p. 853–886.

Dentre os atores que possuem somente um dos atributos de Mitchell et al. (1997), foram identificados os atores com características de legitimidade no processo decisório, ou seja, eles possuem relações legítimas, mas não apresentam o poder de influenciar a organização ou demandas urgentes. A falta de poder e de urgência faz com que estes grupos ou indivíduos sejam pouco acionados e reconhecidos pela organização. Contudo, neste estudo de caso, observou-se que os grupos com legitimidade possuem um engajamento forte nos assuntos relacionados não só ao Benefício de Prestação Continuada, mas em todo o propósito da Assistência Social, de buscar igualdade e oportunidade de direitos. Esses grupos possuem essa particularidade, porque, no campo social, os movimentos populares possuem muita influência frente aos tomadores de decisão, contudo não têm a capacidade de implementar suas demandas sem que estejam aliados a outros grupos.

Desta forma, os atores apresentados a seguir possuem o atributo de legitimidade, conforme o exposto.

Quadro 12

Mapeamento de *Stakeholders* – Discricionários

São aqueles que possuem relações legítimas, mas não apresentam o poder de influenciar a organização ou demandas urgentes.	Associação Brasileira das Universidades Comunitárias
	Associação Niteroiense dos Deficientes Físicos
	Federação Nacional de APAES
	Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social
	Frente Parlamentar em Defesa da Assistência Social

Nota: elaborado pela autora a partir de “Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of the Who and What Really Counts”, de R.K. Mitchell, B.R. Agle e D.J. Wood, 1997, *Academy of Management Review*, v. 22, n. 4, p. 853–886.

Cabe destacar dentro deste grupo a atuação da Federação Nacional das APAES – Associação de Pais Amigos dos Excepcionais – FNAPAES durante a 160ª Reunião Ordinária do CNAS, em 2008, em que estava sendo discutido qual seria o grupo prioritário para o início da implementação do BPC Escola. O Ministério do Desenvolvimento Social apresentou uma proposta, em conjunto com Ministério da Educação, para crianças em idade de zero a dezoito anos. A então conselheira, representante da FNAPAES, demonstrou preocupação e chamou a atenção do MDS quanto à necessidade de ampliar a faixa etária atendida, já que crianças excepcionais, com deficiência intelectual, necessitam de cuidados especiais desde o nascimento até idades mais avançadas. Com a ampliação sugerida por ela, esse público-alvo passaria de zero a vinte e um anos, com acesso à escola e a serviços que proporcionem uma maior autonomia do sujeito.

Segundo Mitchell et al. (1997), essa dinâmica é explicada pelo fato da Federação Nacional de APAES possuir legitimidade no assunto, mas precisar acessar outro grupo no

processo decisório que possa auxiliar no atendimento de sua demanda. Neste caso, o grupo almejado foi o Dormente, representado pela Presidência do CNAS, combinando os atributos de poder e legitimidade, tornando-se um *stakeholder* ‘Dominante’, com maiores chances de ter seu anseio atendido. Como resultado, a Presidência concordou em convocar o Ministério da Educação para apresentar a viabilidade da ampliação proposta pela conselheira.

Adiante, o terceiro grupo identificado possui não somente um, mas dois atributos inerentes a sua atuação: poder e legitimidade. Nesse grupo, as características combinadas fazem que suas demandas sejam legítimas com capacidade de influenciar a organização, para que estas sejam atendidas. Para Mitchell et al. (1997), são grupos que chamam maior atenção da organização, já que possuem o poder de ecoar suas demandas. Dois atores constantes desse grupo, o Departamento de Benefícios Assistenciais e a Coordenação de Vigilância Socioassistencial possuem uma característica comum de estarem em níveis decisórios internos do MDS, com técnicos e dirigentes capacitados em assuntos relativos a benefícios e serviços da assistência social. Portanto, considerou-se que os atributos de poder e legitimidade eram a eles atribuídos, já que possuem mecanismos de acesso à tomada de decisão e são legítimos perante a sociedade por compreenderem, tecnicamente, as necessidades do público-alvo beneficiário. Na fala destacada a seguir, nota-se a preocupação da Diretora de Benefícios Socioassistenciais em traçar estratégias ao programa BPC Escola, que estejam em conformidade com a necessidades do público-alvo, evidenciando a legitimidade perante este público e a capacidade de formular e implementar políticas por meio do poder que lhe é conferido.

Ficam de fora, portanto, porque residem em municípios que não aderiram ao Programa, 108 mil 536 beneficiários do BPC. Este é um total de quem está inserido ou não inserido e vamos, na verdade, procurar conhecer a situação de todos eles, e não só dos que estão fora da escola, mas também dos que estão na escola, o que se passa com eles, qual a situação, qual a dificuldade, qual a relação com a rede de ensino e com as demais políticas. É aí podemos traçar estratégias de acesso para além da rede de ensino, mas também nas demais políticas que têm necessidade (Freitas, 2008, p. 37-38).

Já o terceiro ator deste grupo, o Ministério da Previdência, foi considerado como ‘Dominante’, por estar em uma posição institucional responsável pelas decisões de financiamento relacionadas ao BPC e por possuir legitimidade perante a sociedade, por buscar critérios mais igualitários na concessão de aposentadorias e benefícios. Ainda que, neste estudo de caso, sua atuação fosse contrária aos interesses sociais do público de idosos e deficientes, já que o Ministério da Previdência encabeçava a Reforma da Previdência, com a possível redução e desvinculação do Benefício ao salário mínimo.

Quadro 13

Mapeamento de Stakeholders – Dominantes

São aqueles cujas demandas são legítimas e com capacidade de influenciar a organização, para que estas sejam atendidas.	Coordenação de Vigilância Socioassistencial
	Departamento de Benefícios Assistenciais
	Ministério da Previdência Social
	Ministério Público do Trabalho

Nota: elaborado pela autora a partir de “Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of the Who and What Really Counts”, de R.K. Mitchell, B.R. Agle e D.J. Wood, 1997, *Academy of Management Review*, v. 22, n. 4, p. 853–886.

O segundo, e o último, grupo que possuem dois atributos inerentes ao seu comportamento são os chamados ‘Dependentes’. Eles foram assim classificados por possuírem a legitimidade e a urgência no processo decisório no ambiente do CNAS. São aqueles que, segundo Mitchell et al (1997), necessitam de outros atores para que suas demandas possam interessar à organização, já que possuem relações legítimas e certa urgência em suas vontades, isto é, precisam acessar os tomadores de decisão que podem agregar suas demandas à política final. No estudo de caso em tela, esses atores são os considerados instituições ou representações sociais que, dada a sua importância na consolidação da Política Nacional de Assistência Social, ganharam notoriedade perante os tomadores de decisão, seja pelo engajamento, seja pela legitimidade que possuem com os grupos que representam. Apesar da importância já destacada, cabe a esse grupo acessar os demais atores que possuem o poder de decisão, para que as demandas sejam efetivamente ouvidas. A seguir, são destacados os atores que compuseram o grupo ‘Dependentes’.

Quadro 14

Mapeamento de Stakeholders - Dependentes

São aqueles que possuem relações legítimas, mas não apresentam o poder de influenciar a organização ou demandas urgentes.	Associação Brasileira de Autismo
	Associação da Igreja Metodista
	Associação para Valorização e Promoção de Excepcionais
	Central Única dos Trabalhadores
	Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
	Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência
	Conselho Nacional dos Centros de Vida Independente
	Federação Brasileira de Inclusão Social, Reabilitação e Defesa da Cidadania
	Federação Espírita Brasileira
	Federação Nacional de Educação e Integração dos Surdos
	Federação Nacional dos Trabalhadores das Instituições Beneficentes Religiosas e Filantrópicas
	Sindicato dos Metalúrgicos de Osasco
	Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua

Nota: elaborado pela autora a partir de “Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of the Who and What Really Counts”, de R.K. Mitchell, B.R. Agle e D.J. Wood, 1997, *Academy of Management Review*, v. 22, n. 4, p. 853–886.

Dentro deste grupo, destaca-se a fala da representante do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social, sobre a possibilidade de desvinculação do BPC com o salário mínimo, durante o debate da Reforma da Previdência que ocorria em 2007. A fala é enfática no sentido de o Colegiado não apoiar a mudança, mas ainda sim precisar acessar a instância decisória do MDS, por meio dos conselheiros do poder público, para que sua opinião alcançasse o *status* de definitiva, ou seja, almejando atribuir ao seu grupo o poder que é conferido ao MDS. Mais uma vez, portanto, nota-se a dinâmica do processo decisório, explicitado por Mitchell et al. (1997).

Queria também dizer aqui, compartilhando com os demais Conselheiros, porque este Conselho Nacional já aprovou e foi publicada esta semana Nota pelo Presidente do CNAS, sobre a nossa preocupação e do nosso irrestrito apoio – eu tenho certeza absoluta que é também a posição do Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – com a desvinculação do Benefício de Prestação Continuada. Nós temos uma esperança grande, o apoio do Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome contrário a essa questão. E eu tenho certeza com o apoio do conjunto dos Conselheiros; e que nós estamos todos nessa luta porque nós entendemos que os problemas brasileiros não estão dependendo dos mais pobres deste país. E nós sabemos do seu compromisso com as pessoas pobres. (Rocha, 2007, p. 17).

Posteriormente, o último grupo identificado conforme os moldes propostos por Mitchell et al. (1997) é formado por aqueles atores que possuem os três atributos inerentes ao seu comportamento no processo decisório de políticas públicas, isto é, são os indivíduos que possuem urgência e legitimidade em suas demandas, além de terem os meios para influenciar a organização de acordo com suas vontades. Neste estudo de caso, foram identificados três atores, conforme Quadro 15, que possuem todos os três atributos, poder, legitimidade e urgência, e que por vezes se utilizaram de seu *status* para determinar os rumos do Benefício de Prestação Continuada sem, contudo, abrir mão da articulação com os demais atores.

Quadro 15

Mapeamento de Stakeholders – Definitivos

São aqueles que possuem urgência e legitimidade em suas demandas, além de terem os meios para influenciar a organização de acordo com suas vontades.	Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência
	Movimento de pessoas com deficiência
	Secretaria Nacional de Assistência Social
	Segmento do poder público do CNAS
	Segmento da sociedade civil do CNAS

Nota: elaborado pela autora a partir de “Toward a Theory of Stakeholder Identification and Saliency: Defining the Principle of the Who and What Really Counts”, de R.K. Mitchell, B.R. Agle e D.J. Wood, 1997, *Academy of Management Review*, v. 22, n. 4, p. 853–886.

A característica comum que une este grupo na classificação de ‘Definitivos’ se dá pela capacidade que estes têm em participar das diversas instâncias de decisão, perpassando o processo de formulação, execução e monitoramento de políticas. Ou seja, eles são responsáveis por determinar critérios de exequibilidade do BPC, por meio da capacidade técnica e institucional, como também possuem a legitimidade social no assunto e a urgência da organização responsável pela implementação.

Em fala proferida pela conselheira Simone Aparecida Albuquerque, representante do poder público no CNAS, é destacado o papel importante que o Movimento de Pessoas com Deficiência exerceu no processo de formulação do BPC, ainda em 1988, e a articulação que este teve com o MDS, instância superior que apoiou o projeto.

Eu acho que já falei isso aqui milhões de vezes, mas foi a única emenda popular que nós conseguimos colocar na Constituição de 88. Foi a única por causa do movimento das pessoas com deficiência. Não foi por causa do movimento dos idosos, com todo respeito que eu tenho a eles, mas foi por causa do movimento das pessoas com deficiência dentro da importância que nós demos pelo movimento pró-constituente. Tenho essa questão. Nós, do movimento das pessoas com deficiência, com assessoria da Secretária de Renda e Cidadania, Rosani Cunha, discutimos Seguridade Social exaustivamente neste país. (Albuquerque, 2007, p. 31).

Outro aspecto importante de destacar é o papel que os segmentos de poder público e sociedade civil exercem no CNAS. Os representantes de compõem este segmento, isto é, os usuários, os trabalhadores e as entidades de assistência social, assim como os representantes de governo, respectivamente, foram considerados neste grupo, uma vez que ambos possuem o percentual de 50% em decisão no Conselho. Ou seja, apesar de individualmente não possuírem a capacidade de decisão final, eles gozam da vantagem de empate, *i. e.*, de veto, em decisões que possam gerar conflito entre esses dois grupos.

Isso quer dizer que, caso um atributo esteja faltando à determinado *stakeholder*, este pode buscar associações com demais atores para galgar grupos mais salientes, em que suas características sejam combinadas. É o exemplo dos segmentos de poder público e sociedade civil, eles podem migrar de expectantes, dos tipos dormentes e dependentes, para o tipo definitivos. Já outros do tipo latentes poderiam ser considerados de média saliência, como a Comissão de Direitos Humanos e Minorias e a Frente Parlamentar, que buscavam constantemente a interlocução com atores representantes do poder público e de representações sociais. Portanto, confirma-se o exposto pelo modelo de Mitchell et al. (1997), já que é possível perceber a dinâmica desses *stakeholders*, movendo-se de uma categoria a outra no ambiente do CNAS.

Agora, uma vez identificados os possíveis atores que podem influenciar ou ser influenciados pelo processo decisório do Benefício de Prestação Continuada, o âmbito do Conselho Nacional de Assistência Social, e como estes se articulam, pergunta-se: qual o tipo de atuação esses atores exercem no ambiente em tela? Para a identificação do tipo de atuação que cada *stakeholder* pode exercer no processo decisório, os conceitos de *policy brokers* e *policy entrepreneurs* podem auxiliar, nesse aspecto, a Teoria de *Stakeholders*.

Considerou-se a atuação enquanto *policy brokers* daqueles atores que possuíam a característica de conciliadores políticos, que buscaram a mediação de conflitos e assumiram papéis de ligação em busca da estabilidade do ambiente, assumindo posições de destaque, conforme exposto por Sabatier e Jenkins-Smith (1993). No presente estudo de caso, o grupo classificado nesta categoria são aqueles que utilizaram de seu papel e posição institucional para realizar debates e trazer à arena política contribuições diversas, importantes insumos para o processo decisório. São eles:

Quadro 16

Atuação enquanto *stakeholder* – *policy brokers*

Atores que podem facilitar a comunicação e melhorar as diferentes opiniões presentes na rede.	Comissão de Direitos Humanos e Minorias
	Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência
	Coordenação de Vigilância Socioassistencial
	Departamento de Benefícios Assistenciais
	Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social
	Frente Parlamentar em Defesa da Assistência Social
	Ministério da Educação
	Ministério da Saúde
	Presidência do CNAS
Secretaria Nacional de Assistência Social	

Nota: elaborado pela autora a partir de “Policy change and learning. An advocacy coalition approach”, de P. Sabatier e H.C. Jenkins-Smith, 1993.

Destaca-se, nesse sentido, a atuação da Frente Parlamentar em Defesa da Assistência Social e da Comissão de Direitos Humanos e Minorias, ambas da Câmara dos Deputados, pois durante o período em análise estas buscaram mediar as discussões em torno de importantes mudanças que estavam previstas para acontecer com o BPC, como a Reforma da Previdência e a mudança nos critérios de concessão do Benefício, sempre convocando segmentos da sociedade civil, especialistas e técnicos, bem como o próprio CNAS. Essas mediações, que ocorreram por meio de audiências públicas, apesar de não acontecerem no ambiente em que o CNAS está inserido, foram consideradas para este estudo de caso, já que dizem respeito à formulação e implementação do BPC.

Outro papel importante de destaque, ainda no sentido de atuação como *policy broker*, foi o da Presidência do CNAS. Pela leitura dos documentos e pelos relatos obtidos por meio as entrevistas, independente do segmento que esteja no comando do Conselho, seja de usuários, trabalhadores ou do poder público, o papel deste ator é sempre voltado à mediação de conflitos e interesses que possam surgir durante discussões entre os conselheiros. Eles possuem um papel de destaque em relação aos demais, sem que sua posição interfira nas decisões que são efetuadas pelos demais conselheiros.

Dessas características é possível observar que os *policy brokers* são atores que almejam facilitar a comunicação entre os segmentos e mediar as diferentes opiniões presentes no processo decisório. Por outro lado, os *policy entrepreneurs* podem ser vistos mais como oportunistas e interessados em decisões e resultados de políticas, ou seja, possuem um espírito competitivo, são primariamente auto-interessados, manipulam seu ambiente e possuem qualidades de liderança, como apontado por Christopulos e Ingold (2011). Os atores pertencentes a esse grupo são aqueles que buscam representar interesses específicos, como o de pessoas com algum tipo de deficiência ou idosos, e que estão diretamente interessados com os *outputs* do processo decisório em torno do benefício que recebem. É o caso do Movimento de Pessoas com Deficiência, da Federação Nacional das APAE, Associação para Valorização da Promoção de Excepcionais e da Federação Nacional dos Trabalhadores das Instituições Beneficentes Religiosas e Filantrópicas.

Essas representações citadas acima foram ressaltadas por possuírem um engajamento forte ao longo do período analisado no presente trabalho, estando sempre presentes em discussões nos mais diversos ambientes, seja em movimentos populares frente à Câmara dos Deputados ou Ministérios, seja nas próprias reuniões do Conselho, por meio dos representantes da sociedade civil.

Já outros atores identificados ainda no grupo de *policy entrepreneurs* não representam somente interesses populares, mas também institucionais. É o caso do Ministério da Previdência Social, da Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência e do Fórum Nacional da Previdência Social. Segundo a representante da Coordenadoria citada anteriormente, esses atores possuem a “obrigação legal de articular a implementação das políticas do Governo Federal para a pessoa portadora de deficiência” (Sanches, 2006, p. 03) e aos idosos, podendo tomar decisões de forma unilateral. Por outro lado, os segmentos de sociedade civil e poder público possuem essas características inerentes, já que se encontram em posições de defesa de interesses e busca de influência no processo decisório do CNAS.

Portanto, nota-se que, pelo exposto, todos os atores agrupados nessa categoria agem de maneira estratégica e oportunista assumindo o papel de influenciadores do processo decisório.

A seguir, Quadro 17 destaca os *stakeholders* identificados neste grupo:

Quadro 17

Atuação enquanto *stakeholder* – *policy entrepreneurs*

Atores que possuem comportamento estratégico e influenciador no processo decisório	Associação Brasileira das Universidades Comunitárias
	Associação Brasileira de Autismo
	Associação da Igreja Metodista
	Associação Niteroiense dos Deficientes Físicos
	Associação para Valorização e Promoção de Excepcionais
	Central Única dos Trabalhadores
	Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
	Conselho Nacional dos Centros de Vida Independente
	Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência
	Federação Brasileira de Inclusão Social, Reabilitação e Defesa da Cidadania
	Federação Espírita Brasileira
	Federação Nacional das APAES
	Federação Nacional de Educação e Integração dos Surdos
	Federação Nacional dos Trabalhadores das Instituições Benéficas Religiosas e Filantrópicas
	Fórum Nacional da Previdência Social
	Ministério da Fazenda
	Ministério Público do Trabalho
	Ministério da Previdência Social
	Movimento de pessoas com deficiência
	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
Segmento da sociedade civil do CNAS	
Segmento do poder público do CNAS	
Sindicato dos Metalúrgicos de Osasco	

Nota: elaborado pela autora a partir de "Distinguishing between political brokerage e political entrepreneurship", de D. Christopoulos e K. Ingold, 2011.

Adiante, cabe destacar, neste momento, a categorização segundo os moldes de Gomes et al. (2010) e de Mitchell et al. (1997), levando em consideração os grupos de conciliadores e empreendedores políticos, pois a proposta do presente trabalho foi avançar nos modelos de identificação de atores envolvidos no processo decisório e ressaltar a forma como estes atuam frente às discussões sobre políticas públicas.

No que diz respeito ao grupo de Conciliadores políticos, foram identificados atores com a capacidade de influenciar o processo de decisão de forma orientadora, reguladora e

legitimadora. Cabe ressaltar que o mesmo ator por vezes pode atuar de duas formas ao mesmo tempo, como é o caso dos Ministérios da Saúde e Educação, assim como do Departamento de Benefícios Assistenciais e da Coordenação Geral de Vigilância Socioassistenciais, que atuam conciliando interesses distintos e buscam tanto orientar quanto regular o escopo do BPC.

Já no grupo de Empreendedores só não há atores responsáveis pela legitimação das discussões em torno do BPC. Dentre os *stakeholders*, a maioria busca atuar de forma estratégica no que diz respeito à orientação do escopo e da implementação do BPC. Há ainda aqueles que atuam em busca da regulamentação, do controle e da colaboração nesse mesmo sentido. Assim como no grupo de Conciliadores, existem ainda *stakeholders* que foram classificados em mais de uma categoria, como é o caso dos segmentos da sociedade civil CNAS – que atuam como colaboradores, orientadores e controladores – do segmento do poder público do CNAS – como colaborador e orientador – e por fim, o Ministério da Previdência Social – como regulador e orientador.

Quanto à classe de *stakeholders*, segundo Mitchell et al. (1997), dentre os 10 atores que compõem o grupo de Conciliadores políticos, destaca-se que somente 2 atuam de forma definitiva, são eles o Conselho Nacional de Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência e da Secretaria Nacional de Assistência Social. Esses dois atores possuem os três atributos de Mitchell et al. (1997) – poder, urgência e legitimidade – e detêm os meios para influenciar diretamente a formulação e implementação do BPC, de acordo com suas vontades. As demais instituições desse grupo precisam se articular com outros atores, a fim de reunir os atributos que lhes faltam para alcançar maior saliência e conseguir interferir nos *outputs* dessa política pública.

No grupo de *stakeholders* Empreendedores, destaca-se que dos 23 atores, 13 foram classificados como dependente, segundo as saliências de Mitchell et al. (1997). Para esses atores, é necessário que o poder seja associado aos inerentes atributos de legitimidade e urgência das demandas que emanam desse grupo. Isto é, grande parte dos empreendedores políticos dependem de outros atores para que suas demandas possam alcançar os *outputs* do processo decisório, já que estes possuem apenas relações legítimas e certa urgência em suas vontades. Atuando de forma definitiva, somente 3 atores foram assim classificados; são eles o Movimento de Pessoas com Deficiência que deu origem ao BPC e os segmentos de sociedade civil e poder público, que, de forma articulada, conseguem definir o escopo em torno da política pública em questão.

Seguindo, após empregar os modelos de Mitchell et al. (1997) e Gomes et al. (2010) para mapear e classificar os *stakeholders*, além de identificar como estes atuam no processo

decisório, segundo Christopulos e Ingold (2011) e Sabatier e Jenkins-Smith (1993), é preciso identificar nesses grupos os Modos Gerais de Operação da Ideologia, de Thompson (1995), típicos da Análise de Discurso Crítica, no que diz respeito às discussões sobre Benefício de Prestação Continuada no âmbito do CNAS.

Para tanto, optou-se por agrupar os trechos discursivos distinguindo aqueles que possuem a atuação enquanto conciliadores políticos, daqueles que possuem ações voltadas ao empreendedorismo de suas demandas. Após a divisão de atores em dois grandes grupos, levou-se em consideração o tipo de influência que exercem no processo decisório, segundo as categorias de Gomes et al. (2010) e os grupos aos quais pertencem nas categorias de Mitchell et al. (1997). Os resultados serão apresentados na seção a seguir, levando em consideração o exposto acima.

5.2 Identificação dos Modos de Operação da Ideologia no CNAS

A análise do discurso preocupa-se em compreender os sentidos que o sujeito manifesta através de sua fala, por meio de texto oral e escrito, dado que este se encontra em um contexto com ideologias e histórias específicas. O discurso engloba não somente o conteúdo de ideias, mas também a interatividade do processo em que estas são compartilhadas (Resende & Ramalho, 2013). Adotar o conceito de discurso é pertinente para o presente trabalho, já que por meio dele é possível mapear o que é dito e a maneira que se fala, durante um processo interativo entre atores e no qual as ideias são conduzidas de acordo com o ambiente em que estão inseridas.

Diversas são as formas de analisar os discursos no campo linguístico; para o trabalho em tela optou-se pela análise de discurso crítica, uma vez que esta permite identificar enunciados relativamente estáveis nas falas de atores e que refletem suas ideologias. Como meio de categorizar e operacionalizar a análise do discurso, Thompson (1995) propõe a utilização dos modos gerais de operação da ideologia. O método de análise proposto leva em consideração cinco Modos Gerais de Operação da Ideologia em relação à construção simbólica da fala; são eles: a legitimação, a dissimulação, a unificação, a fragmentação e a reificação.

Na primeira categoria, legitimação, as relações entre os atores são tidas como legítimas, podendo acontecer de três formas distintas, isto é, podem ocorrer por meio de uma cadeia de raciocínio que busque justificar um conjunto de relações existentes; por meio da apresentação de interesses específicos como sendo interesses do público em geral (àqueles que tenham habilidade e tendência de executarem) ou exigências de legitimação são inseridas em histórias que contam o passado e tratam o presente como parte de uma tradição definitiva e aceitável.

Na segunda categoria, dissimulação, as relações são obscuras, sendo retratadas por meio de deslocamento contextual de expressões e termos, por meio da valorização positiva de atores ou instituições, ou ainda por meio do emprego de metáforas (sentidos duplos ou figurados de expressões), metonímias (emprego de uma palavra fora de seu contexto) ou por sinédoque (atribuição de uma parte pelo todo). Na terceira, unificação, categoria, a relação entre os atores é tida como uma construção ideológica coletiva, por meio de formas simbólicas que são adaptadas a um referencial padrão tido como partilhável e aceitável, ou ainda pela construção de símbolos de unidade e identificação de um coletivo.

Na quarta categoria, fragmentação, as relações são segmentadas entre os indivíduos, ocorrendo uma diferenciação entre atores, levando em consideração características que os desunem e os impedem de construir um coletivo. De forma mais enfática, pode ser ainda representada pela construção de um inimigo retratado como perigoso e que deve ser expurgado do coletivo que é ameaçado. Na última categoria, reificação, atos transitórios nas relações entre atores são relatados como históricos e permanentes e tratados como um fenômeno natural, sem que um sujeito os tenha realizado ou produzido.

As estratégias típicas de construção simbólica serão apresentadas nesta seção, levando em consideração os potenciais atores constantes dos grupos de conciliadores políticos e de empreendedores políticos, que discursaram durante as reuniões ordinárias do CNAS entre os anos de 2007 e 2010, sobre o Benefício de Prestação Continuada. A análise se deu por meio das gravações *ipsis litteris* das reuniões citadas, bem como de notas taquigráficas de audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados e das entrevistas proferidas à pesquisadora.

Cabe ressaltar que os assuntos em torno do BPC são diversos e plurais, com isso, optou-se por apresentar breves explicações sobre o que está sendo retratado por cada um dos grupos em antecedência ao trecho destacado contendo as estratégias típicas de construção simbólica. Ainda, na sessão sobre o Benefício de Prestação Continuada, alguns pontos em discussão já foram abordados, pois se configuram importantes marcos na formulação e execução do Benefício.

5.2.1 O discurso dos stakeholders conciliadores políticos

O primeiro grupo a ser apresentado trata-se daqueles que atuam na busca de influenciar o processo decisório por meio da conciliação de interesses dos diversos atores. Entre os *policy brokers*, há aqueles que possuem meios e ferramentas para regular, legitimar, orientar ou controlar os *outputs* em relação às discussões do Benefício de Prestação Continuada. Observa-

se, ainda, que os atributos inerentes a eles, i. e., legitimidade, urgência e poder, são capazes de posicioná-los de forma definitiva, discricionária, dominante e dormentes em relação ao demais atores na arena do CNAS. Os discursos inerentes a este grupo serão apresentados a seguir, levando em consideração os assuntos tratados em torno do BPC, conforme Quadro 09.

O primeiro trecho destacado diz respeito a participação do então Ministro do Desenvolvimento Social, em 2007, o senhor Patrus Ananias, na 151ª Reunião Ordinária do CNAS, sobre os avanços e dificuldades que estavam sendo apresentados até o momento na consolidação dos benefícios e serviços da Assistência Social, em relação à Política Nacional de Assistência Social. Observa-se o emprego da Eternalização, por meio da Reificação (1), ao apontar que o cenário brasileiro é histórica e permanente adverso à implementação de políticas de cunho social e, ainda, da Racionalização (2), ao legitimar o discurso conclamando os conselheiros à construção do desafio de consolidação da PNAS.

Mas nós temos esse desafio. E eu peço ao Conselho, **porque as coisas no Brasil não são fáceis (1), pois este é um país muito grande, mais diversificado do ponto de vista geográfico, social, étnico, do ponto de vista cultural, e tudo isso é importante ser considerado (2)**. Então, não pode ser um roteiro muito linear, uma coisa que prenda. Mas com certa flexibilidade, considerando essas flexibilidades que marcam esse grande e querido território brasileiro. (Ananias, 2007, p. 9).

Em consonância com o exposto pelo Ministro, o Secretário Nacional de Assistência Social à época, Osvaldo Russo, destaca a constante luta em diferenciar os programas de assistência social como não sendo meros assistencialismos aos pobres. Isto é, utiliza o Expurgo do Outro, típico da Fragmentação (1), ao construir uma imagem ameaçadora daqueles que ainda tratam os benefícios e programas da assistência social de forma deturpada.

Formulamos algumas questões importantes de ordem conceitual, mas não o chamamos de “benefício assistencial”; chamamos de “benefício da assistência social”. Isso não é um jogo de palavras porque assistência social é uma política pública que está prevista na Constituição, compõe a seguridade social — e a palavra **“assistencial” no Brasil tem uma conotação de assistencialismo, de assistencialista, e nós não propugnamos esse benefício como assistencialismo ou algo assistencialista, ainda que haja desvios no seu caminho (1)**. A questão de partida é que esse é um direito, e por isso nós agora o tratamos assim. (Russo, 2006, p. 22).

Ainda nesse sentido, o Ministro Patrus Ananias destaca a importância da parceria com governos estaduais para a consolidação do campo da assistência social. Em seu discurso, observa-se o Tropo, por meio da metonímia (1) e da metáfora (2), típicas da Dissimulação, ao substituir a lógica do termo ‘pobres’ para exemplificar – de forma pejorativa – o grupo de todos

aqueles que da assistência social necessitam e tratar a questão do investimento e da focalização como medidas que devem ser levadas em consideração.

Os governos estaduais têm as suas dificuldades, mas é questão de prioridade. Para algumas coisas temos dinheiro. **Mas precisamos discutir se os pobres (1) constituem prioridades para os governos estaduais?** Para alguns sim! E esses têm sido bons parceiros. [...] Nós precisamos dos governos estaduais para fiscalizar os nossos Programas; garantir uma correta focalização de Programas de alto investimento, como o Bolsa Família e o BPC; garantir que os recursos estejam chegando efetivamente às pessoas que estejam dentro dos critérios da legislação que estabeleceu esses Programas. [...] nós estamos trabalhando no Brasil para consolidar o Estado de Bem-estar Social. Nós estamos trabalhando na perspectiva de construir uma sociedade que assegure a todos direitos e oportunidades iguais. Então, nessa perspectiva estratégica temos também, **como se diz em Minas Gerais, medir a água e o fubá (2)**. E todos dois têm um custo. (Ananias, 2007, p. 14).

Na dinâmica de consolidação da Assistência Social, não só serviços tiveram grande importância, como também a criação de benefícios que pudessem suprir demandas da sociedade. Na fala da Presidência do CNAS, durante a 151ª Reunião Ordinária, a então Vice-presidente, Simone Aparecida Albuquerque, profere sobre o movimento que deu origem ao BPC, ao destacar as características singulares do público de deficientes que lutou pela implementação do Benefício.

Considerando a grande importância que o Movimento de Pessoas com Deficiência teve em relação à criação do BPC, há no trecho destacado a estratégia de discurso de Diferenciação (1), típica da Fragmentação, ao atribuir poder a este grupo em detrimento do público de idosos, que naquele momento não possuía tanta visibilidade. A segunda estratégia utilizada é a Simbolização de Unidade (2), ao evidenciar a participação do Ministério nessa empreitada junto ao movimento de pessoas com deficiência.

Eu acho que já falei isso aqui milhões de vezes, mas foi a única emenda popular que nós conseguimos colocar na Constituição de 88. Foi a única por causa do movimento das pessoas com deficiência. **Não foi por causa do movimento dos idosos, com todo respeito que eu tenho a eles, mas foi por causa do movimento das pessoas com deficiência dentro da importância que nós demos pelo movimento pró-constituinte (1)**. Tenho essa questão. **Nós, do movimento das pessoas com deficiência, com assessoria da Secretária de Renda e Cidadania Rosani Cunha, discutimos (2)** Seguridade Social exaustivamente neste país. (Albuquerque, 2007, p. 39).

Da mesma forma a Diretora do Departamento de Benefícios Assistenciais, Maria José de Freitas, destaca a importância da Constituição nesse movimento de consolidação da Assistência Social e o papel que esta teve em relação à garantia de direitos ao público idoso e deficiente, por meio da Racionalização, típica da Legitimação (1 e 2) do discurso. A estratégia

é utilizada para conclamar a atenção a quem se fala da importância da do BPC na consolidação da PNAS.

A Constituição Federal é, portanto, também neste campo da proteção social, no que diz respeito à segurança de renda, um marco fundamental no nosso país, onde ela equipara a proteção urbana e rural, que é muito importante, e introduz um benefício no campo da seguridade social, não contributiva. E este benefício é o BPC (1). Portanto, ele tem uma importância singular no campo da proteção social brasileira por ele estar no âmbito da seguridade social no mesmo patamar de valor, de igualdade e de direitos, dos benefícios contributivos [...]. **E este é um benefício que foi garantido na Constituição pela luta das pessoas com deficiência que vieram e emplacaram este direito constitucional (2).** E foi também estendido aos idosos, reconhecendo também que muitas pessoas chegam em idade avançada sem ter sequer trabalhado, sequer contribuído, portanto sem direito à previdência social. (Freitas, 2008, p. 31).

Representando a Secretaria Nacional de Assistência Social, durante a 161ª Reunião Ordinária do CNAS, o convidado Renato Francisco dos Santos Paula, constrói uma imagem de unidade e identificação coletiva com este ator, ao eufemizar a atuação positiva da Diretora na formulação e implementação do BPC. Portanto, nota-se o emprego da Eufemização, correspondente à Dissimulação (1) e da Simbolização de Unidade, típica da Unificação (2).

Tive o prazer de, quando cheguei aqui em Brasília, trabalhar sob a coordenação da Zezé, e foi uma experiência muito interessante porque, **para quem não sabe, Maria José de Freitas é uma das maiores autoridades em termos de BPC neste país (1)**, sabe tudo de BPC e **a gente aprendeu muito (2)**. (Paula, 2008, p. 40).

Nos avanços que estavam sendo almejados pelo grupo de atores que buscavam não só a conciliação, mas ainda a facilitação do processo decisórios em torno das questões do BPC, era defendido que o Benefício passasse a ser integrado aos demais serviços da Assistência Social, a fim de reafirmá-lo como direito essencial ao público-alvo. Para tanto, a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), a Coordenação de Vigilância Socioassistencial (CGVIS) e o Departamento de Benefícios Assistenciais (DBA) propuseram metodologias de integração ao demais conselheiros do CNAS, para que os atores envolvidos no processo pudessem expor suas opiniões e colaborar com o processo decisório.

No discurso a seguir, a representante da SNAS, Simone Aparecida Albuquerque, utiliza a Racionalização (1), típica da Legitimação, ao apresentar uma cadeia de raciocínio comparada, às políticas do campo da saúde, que justifica a implementação do Protocolo de Gestão Integrada aos benefícios e serviços da assistência social. Utiliza-se também do recurso da Padronização (2), ao enfatizar que as políticas de saúde possuem um referencial padrão que deve ser tido como algo aceitável e passível de utilização. Adiante, nota-se a tentativa de construir uma

identificação coletiva em busca da aceitação dos demais atores, por meio do emprego da Simbolização de Unidade (3), típica da Unificação. Por último, essa mudança no escopo do Benefício é tida como um evento atual que poderá ser tratado como permanente e imutável, por meio da Eternalização (4), constante da Reificação.

E, é claro que ainda estamos construindo o sistema, diferente da, por exemplo, vou dar um exemplo para ficar mais claro, diferente da saúde. **A saúde e o SUS, ele chega em um território, ele sabe, por orientações internacionais, que uma mulher, se tem mulher no território, ela precisa de duas consultas de ginecologista por ano. Se tiver crianças, ela precisa tanto de vacina, ela precisa acessar tantas vezes ao pediatra (1).** Nós não temos estas orientações ainda. [...] Uma política pública de verdade tem procedimentos para várias questões. **A Saúde tem protocolo para tudo, por exemplo! Tudo! Tem uma série de protocolos (2).** A gente não tinha! **Hoje a gente tem nosso (3) primeiro, e vamos ter uma série de outros protocolos que pactuam procedimentos (4).** (Albuquerque, 2010, p. 97).

A unidade deste grupo é representada pela fala a seguir, proferida pela representante do Fórum Nacional de Secretários de Estados da Assistência Social (FONSEAS), Heloisa Helena Mesquita, ao destacar o papel do Ministério na proposição do Protocolo de Gestão Integrada. O recurso utilizado por ela trata-se da Simbolização de Unidade ao construir uma identificação coletiva entre o FONSEAS e o MDS (1) e com os demais conselheiros (2).

O futuro bate à nossa porta com passos extremamente importantes. Então eu queria registrar que a gente, no FONSEAS, temos acompanhado todo este processo, mas é fundamental que a gente aqui **deixe registrado o empenho deste coletivo, mas do protagonismo que o MDS tem tido em dar corpo a estas questões pactuadas (1),** para que, de fato, a cada dia a gente tira do papel e avance mais na consolidação desta política, **e então eu quero fazer coro aos demais Conselheiros (2),** e registrar a satisfação de estarmos juntos desta luta (Mesquita, 2010, p. 111).

Após as iniciativas de integração dos benefícios com os serviços da assistência social, começou a ser discutido aspectos de intersetorialidade que o Benefício poderia ter com as demais políticas de Estado. Começou-se a notar a necessidade do público-alvo do BPC ser atendido, de forma complementar, em políticas como a de saúde, educação e trabalho. Tais ações poderiam proporcionar maior autonomia aos deficientes físicos, por meio de ações de educação adequada, reabilitação e inserção no mercado de trabalho.

Durante a 151ª Reunião Ordinária do CNAS, ainda em 2007, o Ministro Patrus Ananias, já destacava a necessidade de interligar setores, para que o cidadão não fosse atendido de forma isolada pelos mais diferentes campos de políticas públicas. As estratégias típicas de construção simbólica utilizadas por ele foram classificadas como Deslocamento (1), por meio da Dissimulação, ao utilizar uma conotação em relação à saúde como se ela fosse a solução para

todos os problemas sociais enfrentados pelo Brasil. Ainda, empregou-se a Padronização (2), característica da Unificação, ao demonstrar que a Educação aos moldes de Paulo Freire é tida como um referencial padrão que deve ser utilizado. Por último, a Racionalização (3) é utilizada como uma cadeia de pensamentos que justifica a implementação do Benefício de forma integrada.

Quando falamos em intersetorialidade não estamos pedindo para eles clarificarem nenhum Programa. A Saúde é uma conquista definitiva. A Saúde, a Assistência Social. Agora a Segurança Alimentar e Nutricional, o direito à alimentação. Mas é aquela idéia de que elas não se realizam por si só. Eu não sei se vocês estão acompanhando, mas agora alguns setores da imprensa, dos canais de comunicação estão fazendo um grande esforço para contrapor o Programa Bolsa Família, as políticas sociais, os novos investimentos na área social para a juventude, o BPC, os Programas previdenciários mais voltados para os pobres, e os Programas assistenciais contra a Educação. **Como se a Educação por si só fosse uma panacéia. Claro que a Educação é um direito fundamental! É uma conquista essencial para o desenvolvimento das pessoas, de cada um de nós (1).** Ainda mais a educação libertadora do nosso saudoso Paulo Freire, Anísio Teixeira. **A Educação que liberta, que está ligada ao conhecimento, ao saber, à sabedoria, à consciência crítica (2).** Agora, a educação sozinha não resolve. **É uma coisa básica: criança para aprender tem que ter saúde; tem que ter comida, tem que ter Assistência Social para preservar e ajudar a manter vínculos e valores familiares, comunitários (3).** Então, é nessa perspectiva que nós temos que pensar com ousadia. (Ananias, 2007, p. 12).

A articulação deste grupo é enfatizada diante da fala da representante da Secretaria Nacional de Assistência Social, Ana Lígia Gomes, ao reafirmar o exposto pelo Ministro Patrus Ananias, no trecho destacado acima. Em sua fala, a estratégia de Racionalização (1), típica da Legitimação, se dá ao utilizar uma cadeia de raciocínio que apresenta aos demais atores um ato histórico no percurso do BPC, em que as crianças e jovens beneficiários serão, pela primeira vez, atendido de forma intersetorial pela saúde, pela assistência e pela educação. Essa luta histórica fica registrada pela utilização da estratégia de Eternalização (2), constante da Reificação.

Primeiro eu gostaria de falar de algumas coisas boas, nós conseguimos assinar – isso é histórico – uma Portaria com o Ministro da Educação, com o Ministro da Saúde, com o Ministro Patrus para colocar na Escola e que a Saúde olhe com outro olhar quase 400 mil crianças e adolescentes com deficiência (1). Quer dizer, a primeira história com esse pessoal, além de ter um benefício de sobrevivência, para esses cidadãos é entrar na escola. [...] e a Educação vai dar incentivo para as escolas disponibilizarem acessibilidade, salas multiuso e tudo o mais. Isso é inclusão. **O que nós nunca tínhamos conseguimos, mas pela qual sempre lutamos (2).** A outra coisa é a turma que tem que ter no trabalho, se 70% do BPC com deficiência, está na área de transtorno e deficiência mental, tem um pedaço muito grande ausência de saúde. (Gomes, 2007, p. 47).

Assim como na saúde, houve a discussão sobre a inserção do público em idade economicamente ativa no mercado de trabalho. Para tanto, o representante do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência, Moisés Bauer Luiz, utilizou-se da Racionalização (1), por meio da Legitimação, para demonstrar as barreiras que deficientes físicos enfrentam ao acessar ambientes de trabalhos, assim como o Tropo, por meio da Metáfora (2), parte da Dissimulação, para demonstrar, de forma figurada, como estes se inserem nesse ambiente e são vistos como empecilhos para empresas.

Passei já por três ambientes de trabalho. Em todos os três ambientes de trabalho por que passei, na minha chegada ao espaço de trabalho, a reação dos colegas e das chefias é a mesma (1): imaginar em mim uma vaquinha de presépio (2). Chegam, sentam e dizem: “Bom, temos uma pessoa com deficiência aqui. Isso é muito bom, estamos cumprindo a cota ou estamos cumprindo a nossa obrigação social”. Não percebem e não têm a preocupação de perceber as capacidades, as potencialidades, os talentos da pessoa com deficiência. Veem apenas limitações e limitações. (Luiz, 2011, p. 21).

Para ratificar o preconceito e a dificuldade de inserção que os deficientes físicos enfrentam no mercado de trabalho, a Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Minorias, deputada Rosinha da Adefal, proferiu um discurso, utilizando-se da estratégia da Eternalização (1), por meio da Reificação, ao concordar que empresários, histórica e permanentemente, possuem um comportamento adverso à contratação e à presença de deficientes em suas empresas.

Fui convidada pelo SENAC, na intenção de que nós pudéssemos fazer um grupo, uma força-tarefa para capacitar as pessoas com deficiência do Estado de Alagoas, e lá, no meio da reunião, levantou-se um empresário, que disse assim: “Mas não dá para a gente já empregar e deixar que ele fique ali quietinho, aprendendo, para a gente não ter mais de levar multa?” **Infelizmente, há gente que ainda segue esse raciocínio (1).** (Adefal, 2011, p. 37).

Diante de todas essas políticas voltadas à ampliação do Benefício de Prestação Continuada, o orçamento dedicado a esta finalidade ganhou destaque dentre os gastos com a Seguridade Social e começou a pressionar a quantidade de recursos financeiros que eram utilizados para o pagamento dessas ações. Com isso, em momentos que se discutiam reformas para aliviar os gastos públicos, o BPC era sempre colocado em cheque, por possuir uma grande dotação orçamentária na Assistência Social.

Nesse sentido, a fala do Ministro do Desenvolvimento Social, Patrus Ananias, utiliza a Diferenciação (1), por meio da Fragmentação, ao expor que nenhuma reforma que vise reduzir o tamanho do Estado, em contraponto a políticas de cunho social, possa reduzir os

investimentos da Assistência Social, conseqüentemente, dos serviços e benefícios por ela oferecidos. Essa estratégia enfatiza as características diversas entre as duas formas de atuação do Estado frente às políticas públicas, que impedem a construção de um coletivo.

Uma coisa tem que ficar clara: não pode haver nenhuma redução. Pelo contrário, temos que ampliar os investimentos na área social. **Aqui nenhuma concessão ao modelo neoliberal (1) de reduzir investimentos na área social**, pelo contrário, tudo o que está sendo pleiteado na Assistência Social, na Saúde, na Educação e vamos colocar tudo isso num grande modelo garantindo os mínimos básicos. É como um efeito: investe mais da área social onde mais se precisa. Tem lugares que a Assistência Social tem que ter recursos mesmo, e em outros lugares as coisas são mais acertadas. O Brasil é muito diferenciado. (Ananias, 2007, p. 24).

A Secretaria Nacional de Assistência Social, por meio do representante Osvaldo Russo confirma o exposto acima ao tratar como potenciais inimigos aqueles que defendem políticas neoliberais e buscam diminuir os investimentos em programas sociais e de distribuição de renda, como é o caso do BPC e do Bolsa Família. Dessa forma, a estratégia de linguagem utilizada é a do Expurgo do Outro (1), por meio da Fragmentação.

Ficamos muito preocupados quando falamos em revisão dos programas, porque, de um lado, há aqueles que apontam para o aperfeiçoamento das políticas, como indicou aqui a Dra. Regina, e outros que querem simplesmente retirar benefícios, não querem política nenhuma, querem que o mercado seja o locus para resolver todos os problemas [...]. E o BPC é um deles. **Volta e meia certos articulistas publicam artigos na grande imprensa tentando desarticular os programas sociais (1)**, em particular o Bolsa-Família e o BPC. (Russo, 2006, p. 17).

Na mesma linha de defesa, a Diretora do Departamento de Benefício Assistenciais, Maria José de Freitas, destaca que a luta para que esses benefícios e serviços, em especial o BPC, não sejam reduzidos, deva ser da população em geral. Ela conclama a sociedade, real financiadora do Estado, para expurgar o inimigo daqueles que buscam ameaçar os investimentos da área social.

É a sociedade que banca este benefício, sabendo que, na verdade, **existe uma linha mais financista que disputa o recurso público e que, realmente, tem um peso no que é destinado para o âmbito da proteção social, principalmente na proteção social não-contributiva, então é uma disputa da sociedade (1)**. (Freitas, 2008, p. 42).

Outra discussão orçamentária em torno do BPC tratava-se da desvinculação ao valor estipulado para o salário mínimo de cada ano corrente, assim como da ampliação para meio salário mínimo como critério para acesso ao Benefício. Os atores pertencentes ao grupo de conciliadores políticos se posicionavam contra a primeira mudança e a favor da segunda e viam a figura dos chefes de governo e ministros da fazenda como inimigos que buscavam retroceder

os direitos conquistados pela Assistência Social. Isso fica claro na fala do Presidente do CNAS, em 2006, durante audiência pública da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados.

A estratégia de Expurgo do Outro (1), típica da Fragmentação, é aplicada em referência ao Ministério da Fazenda ao impedir a ação do então presidente da república, Fernando Henrique Cardoso, em ampliar o critério de acesso, como exposto acima. Além desta, empregou-se o Tropo, por meio da Metonímia (2), típica da Dissimulação, ao retratar que mais nenhum ator no âmbito do governo federal o fez.

Eu me lembro que, em 1996, Fernando Henrique, numa solenidade no Palácio do Planalto, disse que revisaria essa renda para meio salário mínimo porque era um absurdo. **O pessoal da Fazenda (1)** disse para ele: “Cale a boca, Presidente”. **E nunca mais tocou nesse assunto, como, de resto, ninguém mais na República tocou (2).** (Beck, 2006, p. 31).

Um ano após este discurso, a Secretaria Nacional de Assistência Social, por meio da representante Ana Lígia Gomes, utiliza em seu discurso uma cadeia de raciocínio para chamar a atenção do público de que essas reformas irão sempre impactar a execução plena deste Benefício, por estarem diretamente relacionadas com grandes impactos financeiros para a União. Reforça ainda a atitude do Presidente Fernando Henrique Cardoso, que além de vetar a ampliação do critério de concessão tratada anteriormente, já se posicionava a favor da desvinculação em relação ao salário mínimo. Portanto emprega-se a Racionalização (1 e 2), por meio da legitimação, nos dois trechos destacados a seguir.

Essa questão não é nova. O Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso mandou uma Proposta de Emenda Constitucional, quando o Ministro era o Reinold Stefani, de reforma da Previdência Social, em 1997, para o Congresso Nacional desvinculando o BPC do salário mínimo. [...] E foi um movimento social que retirou essa PEC. **A formulação era que não seria mais vinculado ao salário mínimo, mas um auxílio (1).** E nós fomos discutir com ele a sua formulação. Não se trata a rigor, e eu reconheço, de forma meramente partidária não. **Eu repito: essa é uma discussão independente de partido. Quer dizer, a pressão que o BPC faz em cima do orçamento vai existir sempre em cima do setor da Fazenda (2).** E eu digo independente de partido. Por isso que não adianta olhar essa discussão só de um modo. (Gomes, 2007, p. 45).

Por fim, nota-se a coerência deste grupo, pelo trecho destacado abaixo, em que a representante do FONSEAS, Rosilene Cristina Rocha, em reunião ordinária do CNAS busca uma Simbolização de Unidade (1 e 2) ao afirmar o posicionamento de sua instituição em relação ao assunto, assim como o papel do Ministério do Desenvolvimento Social nesta luta.

Queria também dizer aqui, partilhando com os demais Conselheiros, [...] **sobre a nossa preocupação e do nosso irrestrito apoio – eu tenho certeza absoluta que é também a posição do Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (1)** – com a desvinculação do Benefício de Prestação Continuada. Nós temos uma esperança grande, o apoio do Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome contrário a essa questão. **E eu tenho certeza com o apoio do conjunto dos Conselheiros; e que nós estamos todos nessa luta (2)** porque nós entendemos que os problemas brasileiros não estão dependendo dos mais pobres deste país. (Rocha, 2007, p. 17).

Levando em consideração as estratégias típicas de construção simbólica utilizadas pelo grupo de *stakeholders* Conciliadores políticos do processo decisório, é possível observar o grande uso da racionalização, que pode ser interpretada pela disposição desses atores em explicar novas propostas relacionadas à manutenção e à consolidação do BPC, além de disporem de cadeias de raciocínio que legitimem essas escolhas perante os demais atores. Essa estratégia ganhou destaque por se tratar também de um grupo que detém habilidades de impor critérios institucionais e técnicos no processo de tomada de decisão, atuando por meio da Regulação, como é o caso, por exemplo, da Secretaria Nacional de Assistência Social, do Departamento de Benefícios Assistenciais, da Coordenação de Vigilância Socioassistencial e da Comissão de Direitos Humanos e Minorias.

Outra estratégia que pode ser destacada diz respeito ao uso da Simbolização de Unidade, que transparece a união deste grupo em torno de um objetivo comum, que os unem como um coletivo, e da Eternalização, em busca de imprimir em suas falas as dificuldades que o campo da assistência social enfrentou para que direitos fossem alcançados e consolidados.

Levando em consideração as arenas decisórias apresentadas por Schmidt (2008), observa-se que os atores Conciliadores se encontram na *policy sphere*, onde o discurso tende a ser coordenado entre os indivíduos ou grupos que estão no centro da construção política, ou seja, nas discussões de formulação e de implementação de programas e projetos.

Adiante, serão apresentados os argumentos utilizados para construção simbólica do discurso do grupo de *stakeholders* que busca influenciar o processo decisório de forma empreendedora e oportunista, articulando discursos em vista do alcance de suas demandas nos *outputs* do processo decisório em tela.

5.2.2 O discurso dos stakeholders Empreendedores políticos

Este grupo utiliza as estratégias típicas de construção simbólica em busca do clamor social sobre questões relacionadas aos deficientes físicos e todas as dificuldades que este público ainda encontra, apesar das políticas voltadas para este segmento já existirem. Durante a 161ª Reunião Ordinária do CNAS em 2008, o Presidente do CONADE, por meio do

representante Alexandre Carvalho Baroni, destaca a importância dos avanços da assistência social na vida de pessoas com deficiência. A estratégia típica de construção simbólica utilizada é a Racionalização (1), por meio da Legitimação.

Não tem como a gente dividir as pessoas porque, **infelizmente, ainda estamos falando no segmento de pessoas com deficiência, dos quais 80% são pessoas miseráveis ou pobres. Estamos vendo que a assistência social tem um papel fundamental na mudança desta situação. Viemos fazendo a discussão da Política de Assistência via BPC, via uma série de outras questões relacionadas diretamente à pessoa com deficiência (1)** mas, indiscutivelmente esta é uma Política que tem condições de mudar a situação de vida de muitas pessoas com deficiência no sentido de autonomia e do empoderamento destas pessoas. (Baroni, 2008, pp. 44-45).

Uma das dificuldades enfrentadas por pessoas com deficiência é retratada pela fala da Diretora do Conselho Nacional dos Centros de Vida Independente, durante discussão realizada na Audiência Pública, da Comissão de Direitos Humanos e Minorias, da Câmara dos Deputados, sobre a identificação e necessidade de locomoção do público-alvo aos centros de assistência social, para que possam receber o Benefício.

Sua demanda, nesta Audiência, era no sentido de o MDS disponibilizar outros meios de acesso e cadastramento, já que nem todos possuem a capacidade de plena locomoção. A estratégia típica de construção simbólica utilizada foi a Racionalização (1), constante da Legitimação, e o Tropo, por meio da Sinédoque (2), ao se referir a um exemplo que pode ser generalizado, no caso, tratando uma parte como um todo, típica da Dissimulação.

Essa senhora na fotografia não tem cadeira de rodas; vive em um caixote. Não tem registro civil e, por isso, não pode receber esse benefício (1). Ela é citada, inclusive, em um seminário da Campanha da Fraternidade realizado no sul da Bahia, em Camacã. **É o Nordeste que retrata a realidade brasileira. Isso é Brasil (2).** (Atalla, 2006, p. 14)

A diante, a necessidade de integração dos serviços e benefícios também foi discutida por este grupo. Representando o segmento do poder público do CNAS, a então conselheira Simone Aparecida Albuquerque dispõe-se do Tropo (1), por meio da Sinédoque, ao explicar que uma família com renda *per capita* na linha da pobreza precisa não só do BPC, mas da oferta qualificada de demais serviços sociais para que possa gerar uma autonomia não só para o beneficiário, mas também para seus dependentes. Isto é, atribui-se à figura da família todos aqueles cidadãos os quais necessitam estar socialmente incluídos.

O cara é miserável, as condições de acesso dele e da família a outros bens e serviços são mínimas. **Então esta família precisa de uma série de serviços e de apoio que deem condições para que ela possa desenvolver habilidades, potencialidades e ter**

autonomia (1). Então tem uma estratégia colocada, estamos fazendo um grande investimento neste sentido para que as pessoas que tenham o benefício da transferência de renda possam acessar os serviços da assistência social, mas também da saúde, da educação, do trabalho. (Albuquerque, 2008, p. 40).

Contudo, apesar de concordar com a proposta de integração apresentada pelo MDS, o representante da Associação para Valorização e Promoção de Excepcionais busca aprimorar o processo de implementação do Protocolo de Gestão Integrada, demonstrando preocupação com as informações sigilosas que possam ser acessadas por agentes que executem o programa e pela segurança que o sistema informacional terá.

As estratégias típicas de construção simbólica utilizadas nesse discurso são a Narrativização (1), ao apontar a Legitimidade que a instituição dele alcançou no passado em relação à segurança de sistemas e que isso se perpetua no tempo, além da Simbolização de Unidade (2), ao se perceber como cidadão brasileiro que aprova a iniciativa e sente suas demandas contempladas, e por fim, o emprego da Metáfora (3), típica do Tropa, ao expor sua preocupação com a questão da confidencialidade do sistema.

Fiquei extremamente feliz e encantado em ver o sistema. **Eu sou de uma entidade que foi a primeira a ser certificada pela ISSO no mundo, na área da pessoa com deficiência, e na época as pessoas falavam que este negócio de gestão para deficiente é bobagem, e então fico muito feliz de hoje ver que procedimentos, que o protocolo é algo que é valorizado e é algo que está sendo percebido (1),** e realmente, **enquanto cidadão brasileiro eu estou orgulhoso (2).** [...] Então vamos lá. **Webber dizia que a faca não é boa nem má, ela serve só para cortar (3).** E este sistema nosso, pelo que eu vejo ele é bom demais. Mas, talvez eu tenha perdido como que a gente protege estas informações para eventual uso? (Ferrari, 2010, p. 107).

Já sobre os programas auxiliares que estavam sendo discutidos para melhorar a inserção do deficiente físico na sociedade e no mercado de trabalho, o presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de Osasco, Carlos Aparício Clemente, utilizou-se da Racionalização (1), por meio da Legitimação, para chamar atenção dos demais atores que a deficiência não é impeditiva para a capacitação e a devida alocação em empresas.

Quando você tem uma deficiência — e qualquer um de nós pode ter uma deficiência — **será que ela acaba com o conhecimento acumulado que você tem na vida, a sua formação, suas experiências de vida, suas relações sociais (1)?** Pelo contrário, continuam [...]. Há gente com deficiência e com escolaridade, sim. (Clemente, 2011 p. 13).

Reforçando o discurso acima, a Associação Niteroiense dos Deficientes Físicos, por meio da representante Carmem Fogaça, utilizou-se da Simbolização de Unidade (1), em busca

de uma identificação com o público-alvo, ao enfatizar que os deficientes são plenamente capazes de trabalhar e estudar e devem ser tratados sem discriminação.

Nós, pessoas deficientes, somos produtivas (1). Faltam-nos oportunidades e direitos. Podemos contribuir e muito para o desenvolvimento deste País. Entre as pessoas que hoje recebem o BPC, 44% sustentam a casa. (Fogaça, 2006, p. 33).

Seguindo, outro problema destacado por esses atores diz respeito à regulamentação dos direitos conquistados pela Constituição Federal e que ainda não contemplaram os diversos grupos existentes no coletivo de pessoas com deficiência e idosos. O aspecto de tratar as particularidades de formas diferenciadas para cada grupo é destacado pela representante do Ministério Público do Trabalho, senhora Maria Aparecida Gugel, ao se posicionar sobre o texto do Projeto de Lei do SUAS, que não constava o rol de pessoa com deficiência e excluía o grupo de deficientes intelectuais de ações como inclusão social e trabalho.

As estratégias típicas de construção simbólica utilizadas por este *stakeholder* foram a Eternalização (1) ao expor que esta exclusão é histórica e permanente no campo da assistência social, resultado de continuadas ações segregatórias do então Presidente da República, tratado como um inimigo que permitiu a sanção da Lei sem alterações clamadas por este ator, por meio do Expurgo do Outro (2), e por fim, a Metáfora (3) de que a história possa ser mudada a partir de novos esforços dos atores.

Começa aí o nosso problema. O Projeto de Lei SUAS, que passou por esta Casa, foi para o Senado e para a sanção, contém inconstitucionalidades [...]. **Continua tudo na mesma, tudo como antes (1). Continuamos com a inconstitucionalidade sancionada por S. Exa. o Presidente (2). Não adianta chorarmos o leite derramado. (3).** (Gugel, 2011, p. 8).

Ainda sobre o Projeto de Lei do SUAS, a Associação da Igreja Metodista, se mostra favorável à previsão de mudança no conceito proposto de família, para que mais beneficiários se incluíssem no critério de concessão do BPC, mas chama a atenção dos demais atores para que essas demandas – muitas vezes utópicas – não impeçam que direitos básicos deixem de ser regulados pelos tomadores de decisão. Utilizou-se a Universalização (1), por meio da Legitimação, ao tratar esta mudança conceitual como uma demanda social, assim como a Diferenciação (2), entre o que se pede e o que se pode ser atendido em relação aos direitos sociais, e a Eternalização (3), constantes da Fragmentação, pela luta que é histórica e recorrente.

A gente sabe também que o nó do PL SUAS é exatamente esta questão que está sendo apresentada [sobre a ampliação do conceito de família], **que é um clamor da sociedade (1)**, a gente não nega isso. **Mas também entendemos que uma coisa é o ideal e outra**

coisa é o possível (2). Acho que isso a gente tem que ter muito claro, mas também entendemos que **essa alteração tem sido um discurso histórico dos movimentos sociais (3)**, inclusive de integrantes destes movimentos que estão no governo hoje. (Coelho, 2010, p. 128)

Agora, sobre as possibilidades de redução do orçamento destinados às políticas sociais, em especial as que previam redução financeira para o BPC, esses atores são enfáticos ao utilizar estratégias que simbolizam uma luta histórica contra um inimigo que busca sempre retroceder os progressos alcançados por este grupo.

Na fala da conselheira Clátia Vieira, representando o segmento de sociedade civil do CNAS, em entrevista proferida à pesquisadora, revelou-se o emprego do Expurgo do Outro (3, 4 e 5) ao retratar as figuras do atual Presidente da República e do Congresso Nacional na perpetuação de reformas que venham desestabilizar o orçamento na Assistência e, em consequência, os serviços e benefícios prestados por esse campo. A retratação destes inimigos se dá pelo contexto de Diferenciação (1) entre o governo social anteriormente comandado por Dilma Rousseff e que foi interrompido pelo *impeachment*, exposto por meio do Deslocamento (2) contextual da expressão ‘golpe’.

Quando eu cheguei aqui, a gente tinha um governo eleito, um governo voltado para uma atenção aos mais pobres, com um investimento político e financeiro (1). Quando vem o golpe (2) e o Temer assume (3), ele traz uma política que é assistencialista, que é a política do curral eleitoral e isso é claro aqui. Mas a gente continua aqui defendendo, né. [...] O BPC é direito humano, inclusive na data de hoje ele volta a correr o risco, **porque toda vez que se fala em finanças naquela casa (4), no congresso, o BPC entra na roda**, e ele já está na roda de novo. [...] **o Temer quando chegou, ele disse que não ia mexer na assistência (2)**, OK. Mas existem 2 formas de você acabar: uma é dando uma canetada e acabar, outra coisa é deixar de investir. (Vieira, 2017).

Ao ser questionada sobre as barreiras que a implementação do BPC sofreu no momento de sua formulação e implementação, a conselheira Carmem Fogaça, representante da sociedade civil do CNAS, foi enfática ao atribuir à figura do Presidente, da mesma forma que fez a conselheira Clátia Veira anteriormente, um inimigo ameaçador aos direitos sociais, por meio do Expurgo do Outro (1), típico da Fragmentação.

[...] **esse governo safado, ordinário, entendeu, que tava colocando o BPC na reforma da previdência (1)**. Isso é uma covardia, primeiro que o BPC não é tributário, ele não tinha que estar ali, ele não é contributivo. (Fogaça, 2017).

Por fim, o último trecho destacado neste grupo diz respeito ao clamor que a Associação para Valorização e Promoção de Excepcionais, por meio do representante Carlos Eduardo

Ferrari, traz para o debate político sobre a ampliação do valor do salário mínimo como critério de concessão do Benefício. A estratégia típica de construção simbólica por ele utilizada foi o Trope (1), por meio da Sinédoque, típica da Dissimulação, ao tratar os deficientes físicos como uma parte de todo o público que pelo Benefício pode ser resguardado.

Queria saber se houve algum estudo [sobre a ampliação do valor do salário mínimo] **porque o movimento de pessoas com deficiência clama pelo aumento da per capita de um quarto para talvez meio salário mínimo (1).** (Ferrari, 2008, p. 39).

Pelo exposto, percebe-se que o grupo de empreendedores políticos busca atuar de forma mais agressiva que o grupo de conciliadores, tendo em vista que são os responsáveis por orientar as políticas públicas em que estão inseridos e são atores legítimos, no que diz respeito à representação que exercem dos diversos públicos atingidos pelos *outputs* em questão. O grande emprego da estratégia de Expurgo do Outro nesses discursos demonstra que é preciso agir em prol do convencimento dos demais atores e que para o convencimento o grupo se une em torno de um inimigo comum, já que não possuem o conhecimento técnico, típico do grupo de Conciliadores políticos. Exemplo dos atores do grupo de empreendedores, destaca-se o segmento da sociedade civil do CNAS e representantes das mais diversas entidades e associações, como a Associação para Valorização e Promoção de Excepcionais e o Sindicato dos Metalúrgicos de Osasco.

Nota-se que, dentre as arenas decisórias apontadas por Schmidt (2008), esse grupo se insere na *political sphere* uma vez que apresenta características de deliberação e legitimação de suas ideias para o público a quem se fala. Nessa esfera, a dinâmica tende a ser persuasiva, como observado, e o discurso é emitido por atores líderes políticos e de movimentos sociais, além de especialistas sobre o assunto em tela.

Utilizando os Modos Gerais de Operação da Ideologia propostos por Thompson (1995), diante da Análise de Discurso Crítica, foi possível identificar como esses dois grupos constroem uma identidade em torno de seus interesses e defendem suas ideologias de forma coerente com os objetivos a serem alcançados. Notou-se que não houve muita discordância entre os atores dentre de seus grupos, nem entre grupos. Isto é, apesar de atuarem de formas diferenciadas, os atores inseridos no campo da assistência social são coesos na busca pela consolidação de direitos a quem está na margem social, seja pela idade ou deficiência.

Em síntese, o quadro a seguir apresenta as estratégias típicas de construção simbólica utilizadas por cada um dos grupos de *stakeholders* e suas frequências.

Quadro 18

Modos Gerais de Operação da Ideologia típicos dos stakeholders no CNAS

<i>Stakeholders</i> Empreendedores	<i>Stakeholders</i> Conciliadores
▪ Racionalização (3)	▪ Racionalização (6)
▪ Universalização (1)	▪ Deslocamento (2)
▪ Narrativização (1)	▪ Eufemização (1)
▪ Deslocamento (1)	▪ Trope – Metonímia (2)
▪ Trope – Metáfora (2)	▪ Trope – Metáfora (2)
▪ Trope – Sinédoque (3)	▪ Padronização (2)
▪ Simbolização de Unidade (2)	▪ Simbolização de Unidade (6)
▪ Diferenciação (2)	▪ Diferenciação (2)
▪ Expurgo do outro (5)	▪ Expurgo do outro (4)
▪ Eternalização (2)	▪ Eternalização (4)

Nota: elaborado pela autora.

Concluindo esta seção, destaca-se a necessidade em compreender os discursos emitidos por diversos atores numa arena decisória a fim de identificar as similaridades e as ideologias que levam esses *stakeholders* a agirem de forma empreendedora ou conciliadora, levando em consideração as ferramentas que possuem para atuar no processo de tomada de decisão, seja ela de forma reguladora, orientadora, legitimadora, controladora ou colaboradora.

A seção a seguir se dedica à consolidação dos resultados, tendo em vista os objetivos que foram propostos por este trabalho e as possíveis contribuições práticas e teóricas que tenham sido alcançados por meio da teoria e métodos apontados.

6 Conclusão

Compreender o processo de consolidação da seguridade social e as funções do Estado na garantia de direitos não é tarefa fácil e trivial. A arena em que as discussões estão inseridas, no que diz respeito aos avanços da sociedade, é plural e complexa. No campo da administração, diversas são as literaturas que podem auxiliar na compreensão de processos decisórios e conformidade de objetivos de políticas públicas.

Levando em consideração essa complexidade, o presente trabalho buscou responder a seguinte indagação: como os *stakeholders* empregam o discurso e exercem influência no Conselho Nacional de Assistência Social em torno do Benefício de Prestação Continuada?

Diversas foram as literaturas encontradas que pudessem respaldar a problemática levantada. Contudo, para a consecução dos objetivos propostos, buscou-se associar os modelos de identificação, influência e atuação de *stakeholders*, dos autores Mitchell et al. (1997), Gomes et al. (2010) e Christopulos e Ingold (2011). Como instrumento de análise da influência que estes atores exercem no processo decisório de políticas públicas, empregou-se as premissas da Análise de Discurso Crítica, de Resende e Ramalho (2013), por meio dos Modos Gerais de Operação da Ideologia, propostos por Thompson (1995).

A associação dessas teorias se deu pela necessidade de contribuição ao campo teórico da administração pública tendo em vista a forma como instituições e organizações se posicionam na arena decisória, diante de discussões que abarcam diferentes opiniões e demandas. Para além da identificação proposta por Gomes et al. (2010), foi necessário buscar quais as ferramentas e atributos esses atores possuem para influenciar tomadas de decisão (Mitchell et al., 1997) e como essa influência é exercida, seja ela por empreendedorismo ou por conciliação política (Christopulos & Ingold, 2011). Diante do agrupamento de atores com características e objetivos similares, era necessário um método capaz de estruturar as ideologias e discursos que eram emitidos na arena de discussão, a fim de identificar os Modos Gerais de Operação da Ideologia (Thompson, 1995) que estabeleciam as relações entre esses atores.

Do ponto de vista prático, o estudo em questão buscou contribuir com a efetividade de espaços tidos como democráticos e que incentivam a participação social, já que não basta estar previsto em lei um local destinado a ouvir as necessidades da sociedade, para que a participação realmente aconteça. Para os gestores envolvidos neste processo, é necessário levar em consideração que para uma boa qualidade de participação é preciso que os atores consigam de fato interferir no processo decisório; demonstrando suas preferências e demandas. Para que isso seja possível, o trabalho apresentou ferramentas que podem identificar os atores envolvidos,

seus papéis no processo deliberativo e as formas de influência que podem exercer sob os outros atores.

O estudo de caso que proporcionou a aplicação das teorias citadas foi escolhido não só pela representatividade que possui no campo social, mas pela importância que vem ganhando nos últimos anos frente à consolidação de direitos sociais. A arena de discussão escolhida para este trabalho foi o Conselho Nacional de Assistência Social, devido à pluralidade de seus atores, composto por dois grandes segmentos, da sociedade civil (incluindo usuários de políticas públicas sociais, trabalhadores e entidades da assistência social) e do poder público. O CNAS, além de ser institucionalmente representativo, é ainda responsável pelas discussões em torno dos programas e projetos que são comandados pelo MDS. Isto é, sua atuação se dá pela defesa de direitos frente às possíveis ações governamentais relacionadas à Assistência Social, atuando não somente no ambiente em que lhe é conferido, mas em todas as instâncias que tratam sobre o assunto, como por exemplo, Congresso Nacional e conselhos de representações sociais.

A fim de delimitar as análises, o Benefício de Prestação Continuada foi escolhido como a política pública a ser observada, por se tratar de uma das maiores ações do MDS, envolvendo diversos atores, não só do poder público, mas de representações sociais, que são interessados na consolidação de oportunidades de inclusão social de pessoas com deficiência e idosos. Além disso, o Benefício é executado de forma intersetorial, com o Ministério da Previdência, e possui interlocução direta com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão nas questões financeiras e orçamentárias.

Além desses atores institucionalmente definidos, o mapeamento nos moldes de Gomes et al. (2010), foram encontrados *stakeholders*, pertencentes aos cinco grupos propostos, sendo eles de reguladores, legitimadores, orientadores, controladores e colaboradores. No ambiente de decisão política do CNAS, notou-se que há mais atores com capacidade de influenciar o processo decisório por meio da orientação do que qualquer outro grupo. Isto quer dizer que a maioria dos *stakeholders* envolvidos no processo de discussão em torno do BPC possuem a capacidade de definir escopo e objetivos do Benefício, buscando imprimir suas demandas nos *outputs* do processo decisório. Há, contudo, uma grande quantidade daqueles que possuem a capacidade de regular o Benefício, levando em consideração suas responsabilidades de formular e promulgar leis que reflitam as demandas discutidas por esses atores.

Observou-se ainda a polarização entre atores de governo, como Ministérios e Câmara dos Deputados, e representações sociais, como entidades e movimentos ligados a pessoa com deficiência e idosos. O primeiro grupo buscou atuar de forma a conciliar o processo decisório, equilibrando as diversas demandas que surgiam durante o processo de discussão, e acabou por

ganhar posição de destaque, por se tratar do grupo com mais intervenções durante as discussões ocorridas no CNAS e em audiências públicas. Dentre as estratégias típicas de construção simbólica utilizadas pelos *policy brokers*, a racionalização foi a que mais se destacou. Com a finalidade de indicar uma cadeia de raciocínio que buscasse justificar um conjunto de relações e chamar a atenção do público ao qual se fala, esse grupo demonstrou conhecimento técnico ao justificar as escolhas que eram tomadas em torno de mudanças de escopo do Benefício por meio da racionalidade.

Já o grupo caracterizado como empreendedores políticos buscou atuar de forma mais oportunista e enfática, já que dispunham da legitimidade da representação social a seu favor. Ao contrário do grupo de conciliadores, nota-se que os discursos são menos coordenados e tratam de diversos assuntos diferentes. A unidade entre eles encontra-se, na maioria das vezes, na identificação de atores que historicamente buscam retroceder os avanços garantidos pela luta dos direitos sociais conquistados e a estratégia de construção simbólica do expurgo do outro é enfática ao tratá-los como inimigos perigosos.

Dentre destes grandes grupos, de *policy brokers* e *policy entrepreneurs*, notou-se que os três atributos propostos por Mitchell et al. (1997) estavam presentes. Esses atores, assim como na teoria, dispunham de características intrínsecas ao seu comportamento, mas percebiam que havia a necessidade de se aliar a outros atores, para que suas vontades fossem alçadas à saliência definitiva. Ou seja, foi possível mapear atores que possuíam um ou dois atributos – entre poder, legitimidade e urgência – mas que de forma combinada conseguiam angariar votos para que suas propostas fossem atendidas. Destaque-se entre esses atores, o segmento de sociedade civil e do poder público do CNAS, além do Movimento de Pessoas com Deficiência, que deu origem ao BPC, durante a formulação da Constituição Federal de 1988.

Agora, levando em consideração os objetivos específicos contemplados pelos resultados expostos acima, é possível responder ao questionamento que deu origem ao estudo proposto: a formulação de políticas públicas é realmente complexa e plural e, no caso do Benefício de Prestação Continuada, os gestores devem levar em consideração que os *stakeholders* envolvidos estão agrupados nas categorias de Reguladores, Orientadores, Legitimadores, Controladores e Colaboradores, com atributos que lhes garantem Poder, Legitimidade e Urgência em torno dos assuntos discutidos, podendo atuar tanto de forma empreendedora quanto de forma conciliadora. O mapeamento e as características intrínsecas de cada um dos *stakeholders* identificados podem ser conferidos na seção de Resultados.

Como *outputs* desse processo decisório podem ser destacados a formulação e implementação de dois programas auxiliares ao BPC, sendo eles o BPC Escola e o BPC

Trabalho, elaborados com o objetivo de suprir demandas de inclusão ao mundo do trabalho e de educação de qualidade e adaptada ao público de deficientes físicos. Além desses dois programas, nota-se que a articulação entre os atores proporcionou que os direitos alcançados em torno do BPC, pela vinculação ao salário mínimo vigente e a este mesmo valor utilizado como critério de concessão, fossem mantidos mesmo durante reformas que sempre ameaçaram a redução orçamentária e financeira para o Benefício. Por último, há de destacar o Protocolo de Gestão Integrada formulado com o objetivo de integrar os benefícios aos serviços da assistência social e garantir o pleno atendimento dos usuários por demais políticas públicas.

Os resultados acima foram obtidos por meio das etapas de construção de caso, segundo Bauer e Gaskell (2002), e pela triangulação de dados obtidos por meio da análise de revisão bibliográfica, documentos oficiais, entrevistas em profundidade – com roteiros semi-estruturados com os conselheiros do CNAS – e observação não participante nas reuniões do CNAS e na XI Conferência Nacional de Assistência Social. Os instrumentos utilizados para a coleta de dados estão dispostos nos apêndices deste trabalho.

Cabe ressaltar que a coleta de dados primários, como as entrevistas e observações, ocorreu em um período de grande comoção e mobilização política na assistência social. Os anos de 2016 e 2017 foram subsequentes ao *impeachment* sofrido pela Presidente Dilma Rousseff e, para a assistência social, a saída do Partido dos Trabalhadores significava um fatídico retrocesso nas políticas de cunho social. Esse cenário balizou as discussões ocorridas no CNAS e especificamente, nos meses de novembro e dezembro de 2017 foram mais enfáticos devido à realização da XI Conferência Nacional de Assistência Social.

Tendo o exposto, uma das dificuldades enfrentadas pela pesquisadora foi a falta de disponibilidade dos conselheiros em realizar as entrevistas agendadas, tanto com os da atual gestão, quanto com os de gestões anteriores – principalmente entre 2007 a 2010 – já que estes redirecionaram seu tempo para participação em movimentos sociais que ocorreriam em Brasília. Contudo, este fato não impossibilitou que as seis entrevistas realizadas pudessem proporcionar dados satisfatórios e que auxiliassem a consecução dos objetivos de pesquisa.

Em consideração ao desenho teórico proposto por este trabalho e o período delimitado para análise entre os anos de 2007 e 2010, pode-se apontar algumas limitações encontradas pela pesquisa. A primeiras delas diz respeito aos assuntos que são tratados durante as reuniões, pois mesmo que o recorte temporal considerado fosse correspondente a execução de metas de curto prazo, as temáticas em torno do BPC não se iniciam neste período, muito menos se esgotam no ano de 2010. Dessa forma, os discursos podem muitas vezes parecerem fora de contexto ou sem formal finalização.

A segunda limitação encontra-se na análise de *Stakeholders*, já que esta leva em consideração a posição institucional ou oficial dos atores que influenciam ou podem ser influenciados pela discussão de políticas públicas. Contudo, o caso do campo da assistência social é recente e ainda busca consolidação, com isso muitas vezes as vozes nessa arena de discussão perpassam o papel da instituição e se demonstram como posicionamentos pessoais, de atores que buscam retratar as dificuldades de pessoas idosas e deficientes. Além disso, a análise se dá pela leitura de documentos oficiais que identificam as instituições, podendo, ao longo tempo, a representação desta ser alterada e, conseqüentemente, sua classificação enquanto *stakeholder*, devido a interesses pessoais.

Ainda que o estudo tenha sido proposto entre os anos de 2007 e 2010, período em que as discussões em torno do BPC ganharam destaque no CNAS, é notório que os interesses para consolidação deste Benefício não se esgotaram. Para sugestão de pesquisas futuras, acredita-se que estudos que se debrucem a períodos mais recente ou mesmo mais longos possam somar à compreensão de como atores influenciam no processo decisório. Ou ainda, sugere-se que outros programas e benefícios dentro o rol de oferta do MDS possa ser analisado sob os mesmos moldes propostos por este trabalho, a fim de verificar se os grupos e influências são alterados em torno de assuntos diversos.

Ainda, como direcionamento para futuras pesquisas, em relação à aplicação do desenho teórico em determinado *locus*, propõe-se a escolha de outros ambientes representativos e que incentivam a participação de atores diversos na formulação e implementação de suas políticas públicas, já que a identificação de *stakeholders* foi polarizada entre grupo de conciliadores e empreendedores políticos, mas não houve grande diferença quanto aos atores mapeados segundo Mitchell et al. (1997) e Gomes et al. (2010). Isto é, notou-se que dentro de ambos os grupos, conciliadores e empreendedores políticos, grande parte dos atores é responsável regular e orientar o escopo do BPC. Sugere-se, portanto, o aperfeiçoamento da articulação teórica entre os atributos de *stakeholders* com o modelo normativo de Gomes et al. (2010) para mapear a influência de atores em determinado *locus*.

O quadro a seguir sintetiza o exposto acima e apresenta a relação de resultados encontrados e sugestões de pesquisas futuras com cada um dos objetivos específicos propostos por este trabalho.

Quadro 19

Síntese dos resultados encontrados e sugestões de futuras pesquisas

Objetivo específicos	Síntese dos resultados	Sugestões para futuras pesquisas
Objetivo 1: Apresentar os antecedentes históricos do campo da Assistência Social e do Conselho Nacional de Assistência Social.	<ul style="list-style-type: none"> - Observou-se que a consolidação do campo dos serviços e dos programas sociais foi marcada por diversas lutas entre sociedade e atores de governo, em busca da garantia de direitos. - O CNAS se insere no contexto social como ferramenta de participação social que proporciona a acomodação de atores diversos, entre representantes de sociedade civil e do poder público. - Os assuntos em torno do BPC se concentraram nas áreas de consolidação do benefício, por meio da integração de serviços e benefícios, inserção no mercado de trabalho, ampliação do critério de acesso e não desvinculação do salário mínimo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Os assuntos tratados em torno do BPC foram concentrados entre os anos de 2007 e 2010, mas não se esgotaram neste período. Sugere-se a ampliação do período de análise para comparação dos resultados encontrados. - O rol dos serviços e programas ofertados pela assistência social é robusto. Sugere-se, portanto, a aplicação dos modelos teóricos do presente estudo em outras políticas públicas nesse campo.
Objetivo 2: Mapear os <i>stakeholders</i> envolvidos no processo deliberativo e decisório do Conselho Nacional de Assistência Social.	<ul style="list-style-type: none"> - Os atores foram classificados segundo as cinco categorias de Gomes <i>et al</i> (2010), tendo sido encontrado <i>stakeholders</i> em todas as categorias propostas. - Os atores neste ambiente atuam de forma definitiva, dependente, discricionária, dominante e dormente, segundo as saliências de Mitchell <i>et al</i> (1997). 	<ul style="list-style-type: none"> - No campo da assistência social as instituições por vezes se confundem com seus representantes. Sugere-se o mapeamento de atores que ocuparam mais de uma instituição a fim de verificar seu posicionamento e influência frente à política pública ao longo do tempo.
Objetivo 3: Caracterizar os tipos de influência exercidos pelos <i>stakeholders</i> identificados no Conselho Nacional de Assistência Social.	<ul style="list-style-type: none"> - Há aqueles que atuam de forma conciliadora e que possuem meios e ferramentas para equilibrar as diversas demandas do processo de discussão. - Há aqueles que atuam de forma empreendedora e buscam atuar de forma estratégica para refletir suas demandas nos <i>outputs</i> políticos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sobre os assuntos tratados em torno do BPC, não houve notória polarização entre os grupos de atores Conciliadores ou Empreendedores no que diz respeito à classificação de Mitchell <i>et al</i>. (1997) e Gomes <i>et al</i>. (2010). Sugere-se uma análise em outro <i>locus</i> para aperfeiçoamento da articulação teórica entre os modelos.
Objetivo 4: Identificar os modos de operação dos discursos emitidos no processo de interação entre os <i>stakeholders</i> .	<ul style="list-style-type: none"> - Foram identificadas 10 estratégias típicas de construção simbólica entre os grupos identificados no processo decisório do BPC. - Percebeu-se que entre os Conciliadores políticos as estratégias mais utilizadas são a simbolização de unidade e racionalização. - Entre os atores do grupo Empreendedor, as estratégias mais empregadas foram expurgo do outro e tropo – sinédoque. 	<ul style="list-style-type: none"> - Os discursos foram classificados segundo os grupos de conciliadores e empreendedores políticos, sugere-se a classificação no que diz respeito às categorias de <i>Stakeholders</i> segundo Mitchell <i>et al</i>. (1997) e Gomes <i>et al</i>. (2010).

Nota: elaborado pela autora

7 REFERÊNCIAS

- Adefal, R. (2011). *Nota Taquigráfica da Audiência Pública nº 0970/11 da Comissão de Direitos Humanos e Minorias*. Brasília.
- Albuquerque, S. A. (2007, setembro). *Degração da 151ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Assistência Social*, Brasília.
- Albuquerque, S. A. (2010, setembro). *Degração da 176ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Assistência Social*, Brasília.
- Almeida, C., & Tatagiba, L. (2012). Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, 109, 68-92.
- Ananias, P. (2007, setembro). *Degração da 151ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Assistência Social*, Brasília.
- Atalla, R. (2006). *Nota Taquigráfica da Audiência Pública nº 0837/06 da Comissão de Direitos Humanos e Minorias*. Brasília.
- Avelino, D. P. (2012). *Democracia em conselhos: análise do processo decisório em conselhos nacionais* (Tese de Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Política Social. Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.
- Baroni, A.C. (2008, novembro). *Degração da 161ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Assistência Social*, Brasília.
- Bauer, M.W., & Gaskell, G. (Eds.) (2002). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Beck, P. (2006). *Nota Taquigráfica da Audiência Pública nº 0837/06 da Comissão de Direitos Humanos e Minorias*. Brasília.
- Bienarcki P., & Wladorf, D. (1981) Snowball sampling-problems and techniques of Caín referral sampling. *Social Meth Res.* 2, 141-163.

- Brasil (2007). *Texto Subsídio do Plano Decenal – Documento para apreciação*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília.
- Brasil (2013a). *20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social*. Coletânea de artigos.
- Brasil (2013b). *Referencial básico de governança*. Tribunal de Contas da União, Brasília.
- Capelle, M. C. A., Melo, M. C. O. L., & Gonçalves, C. A. (2011). Análise de Conteúdo e Análise do Discurso nas Ciências Sociais. *Organizações Rurais & Agroindustriais*, 5(1), 0-0.
- Caregnato, R.C.; & Mutti, R. (2006). Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. *Texto Contexto Enfermagem*, 15(4), 679-684.
- Carneiro. R. M. de M. (2007). Teoria da democracia participativa: análise à luz do princípio da soberania popular. *Revista Jurídica*, 9(87), 25-34.
- Cavalcante, P. (2011). Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura. *Revista de Administração Pública*, 45(6), 1781-1804.
- Christopoulos, D., & Ingold, K. (2011). Distinguishing between political brokerage e political entrepreneurship. *Procedia Social and Behavioral Sciences*, 10, 36-42.
- Clemente, C. A. (2011). *Nota Taquigráfica da Audiência Pública nº 0970/11 da Comissão de Direitos Humanos e Minorias*. Brasília.
- Coelho, R. S. (2010, maio). *Degração da 178ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Assistência Social*. Brasília.
- Cunha, M. (2017, novembro 23) Entrevista concedida a Aline Farias de Santana. Brasília.
- David, A. V. (2010, maio). *Degração da 178ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Assistência Social*. Brasília.
- Decreto nº 1.744 de 1995*. Regulamenta o benefício de prestação continuada devido à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993,

e dá outras providências (revogado). Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d1744.htm

Decreto nº 93.613, de 21 de novembro de 1986. Extingue órgãos do Ministério da Educação, e dá outras providências (Revogada). Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/d93613.htm

Decreto-Lei nº 5.697, de 22 de julho de 1943. Dispõe sobre as bases da organização do serviço social em todo o país a que se refere o decreto-lei nº 525, de 01 de julho de 1938. Recuperado de <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-5697-22-julho-1943-415752-publicacaooriginal-1-pe.html>

Decreto-lei nº 525 de 1º de julho de 1938. Institui o Conselho Nacional de Serviço Social e fixa as bases da organização do serviço social em todo o país. Recuperado de <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-525-1-julho-1938-358399-publicacaooriginal-1-pe.html>

Decreto-lei nº 7526, de 14 de maio de 1945. Lei Orgânica dos Serviços Sociais do Brasil. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De17526.htm

Donaldson, T., & Preston, L. E. (1995). The stakeholder theory of the corporation: Concepts, evidence, and implications. *Academy of anagement Review*, 20(1), 65-91.

Ferrari, C. E. (2008, novembro). *Degração da 161ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Assistência Social*. Brasília.

Fogaça, C. (2006). *Nota Taquigráfica da Audiência Pública nº 0837/06 da Comissão de Direitos Humanos e Minorias*. Brasília.

Fogaça, C. (2017, dezembro 06) Entrevista concedida a Aline Farias de Santana. Brasília.

Freeman, R. E. (1984). *Strategic Management: a stakeholder approach*. Massachusetts: Pitman.

Freitas, M. J. (2008, novembro). *Degração da 161ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Assistência Social*. Brasília.

- Freitas, M. J. (2008, setembro). *Degração da 160ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Assistência Social*. Brasília.
- Gaskell, G. (2002). Entrevistas individuais e grupais. In: Bauer, M.W.; Gaskell, G. (Eds.). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Gerring, J. (2004). What is a case study and what is it good for? *American Political Science Review*. 98(2).
- Gill, R. (2002). Análise de Discurso. In: *Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som: um Manual Prático* (pp. 244-270). Petrópolis: Vozes.
- Gomes, A. L. (2005). *Benefício de Prestação Continuada – Direito da Assistência Social para pessoas idosas e com deficiência*. Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS/MDS. Brasília.
- Gomes, A. L. (2008, setembro). *Degração da 160ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Assistência Social*. Brasília.
- Gomes, R. C., Liddle, J., & Gomes, L. O. M. (2010). A Five-sided Model of Stakeholder Influence. *Public Management Review*, 12(5), 701-724.
- Gugel, M. A. (2011). *Nota Taquigráfica da Audiência Pública nº 0970/11 da Comissão de Direitos Humanos e Minorias*. Brasília.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. A. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44, 936-957.
- Hardy, C. (1996). Understanding power: bringing about strategic change. *British Journal of Management*, 7(s1), S3-S16.
- Holcombe, R. (2002). Political Entrepreneurship and Democratic Allocation of Economic Resources. *The Review of Austrian Economics*, 15, 143-159.
- Kingdon, J. (1995). *Agenda, alternatives and public policies*. 2ª ed. New York: Harper Collins.

Lei nº 1.889, de 13 de junho de 1953. Dispõe sobre os objetivos do ensino do serviço social, sua estruturação e ainda as prerrogativas dos portadores de diplomas de Assistentes Sociais e Agentes Sociais. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1889.htm

Lei nº 6.036, de 1º de maio de 1974. Dispõe sobre a criação, na Presidência da República, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e da Secretaria de Planejamento, sobre o desdobramento do Ministério do Trabalho e Previdência Social e dá outras providências. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L6036.htm

Lei nº 6.439, de 1º de setembro de 1977. Institui o sistema Nacional de Previdência e Assistência Social e dá outras providências. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6439.htm

Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm

Lei nº 8742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm

Lima, P. P. F. (2014). *Representação política e sociedade civil: um estudo sobre a representação política em Conselhos Nacionais*. (Dissertação de Mestrado) Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.

Lorenzo, M. C. (2008). *Análise das práticas de participação em conselhos deliberativos de políticas: o caso do Conselho Nacional do Esporte*. (Dissertação de Mestrado) Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.

Loureiro, E. (2017, novembro 22) Entrevista concedida a Aline Farias de Santana. Brasília.

Ludke, M.; André, M.E.D.A. (1986). Métodos de coleta de dados: observação, entrevista e análise documental. In: *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas* (pp 25-38). São Paulo: EPU.

Luiz, M.B. (2011). *Nota Taquigráfica da Audiência Pública nº 0970/11 da Comissão de Direitos Humanos e Minorias*. Brasília.

- Mainardes, E. W., Alves, H., & Raposo, M. (2011). Stakeholder theory: issues to resolve. *Management Decision*, 49(2), 226-252.
- Martins, R. F. (2017, dezembro 01) Entrevista concedida a Aline Farias de Santana. Brasília.
- Medeiros, E. A. (2014). *Capacidade de Gerenciamento de Stakeholders como elemento de planejamento estratégico nas organizações públicas brasileiras: o caso do Código Florestal Brasileiro*. (Tese de Doutorado) Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.
- Mesquita, H. H. (2010, setembro). *Degravação da 176ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Assistência Social*, Brasília.
- Meunier, I., & Medeiros, M. A. (2013). Construindo a América do Sul: Identidade e Interesses na Formação Discursiva da Unasul. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 56(3), 673-712.
- Mitchell, R. K., Agle, B. R. & Wood, D. J. (1997). Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of the Who and What Really Counts. *Academy of Management Review*, 22(4), 853-886.
- Nunes, C. R. de C. (2010). *Entidades de assistência social e a Política Nacional de Assistência Social: a experiência das entidades que compõem o COMAS da Cidade de São Paulo* (Dissertação de Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.
- Oliveira, A. G., & Pisa, B. J. (2015). IGovP: índice de avaliação da governança pública - instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. *Revista de Administração Pública – RAP*, 49(5), 1263(28).
- Paula, R. F. S. (2008, novembro). *Degravação da 161ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Assistência Social*, Brasília.
- Peruzzotti, E., & Smulovitz, C. (2002). Accountability Social: la otra cara del control. In: Peruzzotti, E., & Smulovitz, C. *Controlando la Política: Ciudadanos y Medios em las Nuevas Democracias Lationamericanas*. Buenos Aires: Editorial Temas.
- Pinheiro, M. M. B. (2008). *O CNAS: entre o interesse público e o privado* (Tese de Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Resende, V. M., & Ramalho, V. (2013). *Análise de Discurso Crítica*. São Paulo: Contexto.

Resolução nº 145 de 15 de outubro de 2004. Aprova a Política Nacional de Assistência Social. Recuperado de www.mds.gov.br/cnas/...2004/CNAS%202004%20-%20145%20-%2015.10.2004.doc

Resolução nº 6, de 9 de fevereiro de 2011. Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Assistência Social. Recuperado de www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/...2011/cnas-2011...09...2011d.../download

Rocha, R. C. (2007, setembro). *Degração da 151ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Assistência Social*, Brasília.

Russo, O. (2006). *Nota Taquigráfica da Audiência Pública nº 0837/06 da Comissão de Direitos Humanos e Minorias*. Brasília.

Sabatier, P., & Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy change and learning. An advocacy coalition approach*. Boulder, CO: Westview.

Sacol, A. Z. (2009). Um retorno ao básico: compreendendo os paradigmas de pesquisa e sua aplicação na pesquisa em administração. *Rev. Adm*, 2(2), 250-269.

Sanches, C. (2006). *Nota Taquigráfica da Audiência Pública nº 0837/06 da Comissão de Direitos Humanos e Minorias*. Brasília.

Santos, R. (2017, novembro 23) Entrevista concedida a Aline Farias de Santana. Brasília.

Schmidt, V. A. (2008). Discursive Institutionalism: the explanatory Power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science*, 11, 303-326.

Silva, J. A. F., Pessoa, E. B., Batista E. C., & Scaccabarozzi, N. C. M. C. (2011). Princípios da Governança no Setor Público: Um estudo no Tribunal de Contas do Estado do Ceará. *XXXV Encontro da ANPAD*. Rio de Janeiro, Brasil.

Silva, M. F. (2008, setembro). *Degração da 160ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Assistência Social*. Brasília.

- Stake, R. E. (2000). Case Studies. In: Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. *Handbook of Qualitative Research* (435-454). 2a Ed. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Tatagiba, L. (2002). Os Conselho Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil in: *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil* (47-103). São Paulo: Paz e Terra. 2002.
- Thompson, J. B. (1995). *Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa*. Petrópolis: Vozes.
- Vieira, C. (2017, novembro 22) Entrevista concedida a Aline Farias de Santana. Brasília.
- Vieira, D.M., & Gomes, R. C. (2014). Mudança Institucional Gradual e Transformativa: Influência de Coalizões de Advocacia e Grupos de Interesse em Políticas Públicas. *Revista Organização e Sociedade*, 21(71), 679 -694.
- Vizeu, F., & Bin, D. (2008). Democracia deliberativa: leitura do caso CDES à luz da teoria do discurso. *Revista de Administração Pública*, 42 (1), 83-108.
- Zachariadis, N. (2007). The multiple streams framework: structure, limitations, prospects. In Sabatier, P. *Theories of The Policy Process*, ed.2. Bolder: Westview Press.

APÊNDICE A: Detalhamento das degravações e audiências públicas

Dentre os documentos utilizados para análise, encontra-se as degravações solicitadas ao CNAS das reuniões ordinárias arroladas abaixo. As pautas e atas estão disponíveis para acesso público no site: www.cnas.gov.br, contudo as degravações tiveram que ser solicitadas por e-mail pela pesquisadora à Secretaria Executiva do CNAS. Já as notas taquigráficas das audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados estão disponíveis no site: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/documentos/notas-taquigraficas>. Ambos os acessos foram realizados nos meses de julho de 2017 a fevereiro de 2018.

Relação das degravações das reuniões ordinárias do CNAS analisadas

Reuniões Ordinárias de 2007

1ª Reunião Extraordinária - 04/12/2007
 153ª Reunião Ordinária - 20 a 21/11/2007
 152ª Reunião Ordinária - 15 e 16/10/2007
 151ª Reunião Ordinária - 18 a 20/09/2007
 150ª Reunião Ordinária - 14 a 16/08/2007
 149ª Reunião Ordinária - 16 a 19/07/2007
 148ª Reunião Ordinária - 11 a 14/06/2007
 147ª Reunião Ordinária - 15 a 17/05/2007
 146ª Reunião Ordinária - 23 a 26.04.2007
 145ª Reunião Ordinária - 13 a 15.03.2007
 144ª Reunião Ordinária - 13 a 15.02.2007

Reuniões Ordinárias de 2008

163ª Reunião Ordinária - 09 a 11/12/2008
 162ª Reunião Ordinária - 11 a 13/11/2008
 161ª Reunião Ordinária - 14 a 16/10/2008
 160ª Reunião Ordinária - 09 a 11/09/2008
 159ª Reunião Ordinária - 11 a 14/08/2008
 1ª Reunião Extraordinária - 29 a 31/07/2008
 158ª Reunião Ordinária - 08 e 09/07/2008
 157ª Reunião Ordinária - 13/05/2008
 156ª Reunião Ordinária - 14/04/2008
 156ª Reunião Ordinária - 18 e 19/03/2008 - (Cancelada)
 155ª Reunião Ordinária - 20 e 21/02/2008
 154ª Reunião Ordinária - 24 e 25/01/2008

Reuniões Ordinárias de 2009

173ª Reunião Ordinária - 10 a 12/11/2009
 172ª Reunião Ordinária - 20 a 22/10/2009

171ª Reunião Ordinária - 14 a 17/09/2009
170ª Reunião Ordinária - 11 a 13/08/2009
1ª Reunião Extraordinária - 27/07/2009
169ª Reunião Ordinária - 14 a 16/07/2009
168ª Reunião Ordinária - 16 a 18/06/2009
167ª Reunião Ordinária - 12 a 14/05/2009
166ª Reunião Ordinária - 13 a 16/04/2009
165ª Reunião Ordinária - 10 a 12/03/2009
164ª Reunião Ordinária - 17 a 19/02/2009

Reuniões Ordinárias de 2010

185ª Reunião Ordinária - 07 a 09/12/2010
184ª Reunião Ordinária - 10 a 12/11/2010
183ª Reunião Ordinária - 05 a 07/10/2010
182ª Reunião Ordinária - 14 a 16/09/2010
180ª Reunião Ordinária - 06 a 08/07/2010
179ª Reunião Ordinária - 21 a 23/06/2010
1ª Reunião Extraordinária - 08 e 09/06/2010
178ª Reunião Ordinária - 04 a 06/05/2010
177ª Reunião Ordinária - 06 a 08/04/2010
176ª Reunião Ordinária - 09 a 12/03/2010
175ª Reunião Ordinária - 23 a 25/02/2010
174ª Reunião Ordinária - 19 a 21/01/2010

Relação de Notas taquigráficas das audiências públicas da Câmara dos Deputados analisadas

Audiência Pública nº 0837/06

Comissão de Direitos Humanos e Minorias

Data: 07/06/2006

SUMÁRIO: Critérios para concessão do Benefício de Prestação Continuada — BPC.

Audiência Pública nº 0970/11

Comissão de Direitos Humanos e Minorias

Data: 06/07/2011

SUMÁRIO: Discussão sobre o Benefício de Prestação Continuada — Lei Orgânica da Assistência Social — e a inserção da pessoa com deficiência no mercado de trabalho.

APÊNDICE B: Ficha de observação das reuniões ordinárias do CNAS

Pauta:

1. Tópico 1
2. Tópico 2

Documentos de apoio:

3. Documento 1
4. Documento 2

Número de conselheiros presentes:

5. Governo:
6. Sociedade Civil:
7. Trabalhadores do SUAS:

Observação da dinâmica

8. Qual o segmento do atual presidente do Conselho?
9. Como é feito o processo de inscrição para a fala?
10. Frequência e assunto em que cada conselheiro se pronuncia

Conselheiro	Fala
1.	
2.	

11. Há direito de resposta?
12. Observações quanto à condução da reunião pelo presidente.
13. Segmento do conselheiro responsável pelos relatos das comissões temáticas;
14. Como se dá a votação das proposições.
15. Expressões mais utilizadas pelos Conselheiros.

APÊNDICE C: Termo de consentimento livre esclarecimento

Declaro, por meio deste termo, que concordei em ser entrevistado referente ao projeto de pesquisa intitulado "A influência de *stakeholders* no processo deliberativo de políticas públicas: o caso do Conselho Nacional de Assistência Social" desenvolvido por Aline Farias de Santana. Fui informado (a), ainda, de que a pesquisa é orientada por Diego Mota Vieira, e que poderei contatar/consultar o responsável pela pesquisa a qualquer momento que julgar necessário através do e-mail: a.linefarias@hotmail.com. Afirmando que aceitei participar por minha própria vontade, sem receber qualquer incentivo financeiro ou ter qualquer ônus e com a finalidade exclusiva de colaborar para o sucesso da pesquisa. Fui informado (a) dos objetivos estritamente acadêmicos do estudo, que, em linhas gerais é sobre a influência de *stakeholders* no processo decisório de políticas públicas. Fui também esclarecido (a) de que os usos das informações por mim oferecidas estão submetidos às normas éticas destinadas à pesquisa envolvendo seres humanos. Minha colaboração se fará de forma identificada, por meio de entrevista. O acesso e a análise dos dados coletados se farão apenas pela pesquisadora e/ou seu orientador. Fui ainda informado (a) de que posso me retirar dessa pesquisa a qualquer momento, sem sofrer quaisquer sanções ou constrangimentos. Atesto recebimento de uma cópia assinada deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Brasília, ____ de _____ de ____

Assinatura do (a) participante:

Assinatura da pesquisadora:

APÊNDICE D: Roteiro de entrevistas

Identificação

1. Nome

2. Situação no conselho: titular ou suplente

3. Setor de representação: governamental, trabalhador, usuário, outro.

- Já representou outro segmento neste conselho? Qual? _____

Roteiro de entrevista

Sobre a atuação no conselho

4. Qual é a avaliação que você pode fazer acerca da composição e atuação do conselho?
5. Você poderia descrever a sua atuação no conselho?
6. Em seu exercício como conselheiro (a), você tem alguma base de apoio (representação)?
Com que frequência você mantém contato com a base de apoio?
7. Na sua opinião, as pautas de discussão correspondem aos interesses do seu setor? Como são definidas as pautas de discussão no conselho?
8. Em modo geral, os assuntos tratados nas reuniões do Conselho são compreendidos por todos os envolvidos?
9. Existe articulação entre os segmentos representados neste Conselho? De que forma ela acontece?
10. Qual a dinâmica atual do conselho e quais fatores levaram a este cenário?

Sobre o Programa de Benefício de Prestação Continuada - BPC

11. O senhor (a) tem conhecimento sobre o I Plano Decenal da Assistência Social (2005-2015) e como o Benefício de Prestação Continuada se insere nele?
12. Relate por que à época o Benefício de Prestação Continuada ganhou destaque nas pautas do Conselho.
13. Quais eram (são) os desafios ou barreiras para a implementação do Programa?
14. Existia atores favoráveis e contrários à implementação/incrementação do programa? De que maneira você identifica o posicionamento dos atores favoráveis ou contrários nesse processo?