

## O PROCESSO DELIBERATIVO NO CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: Uma Análise da Influência e Estratégias de *Stakeholders*

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2023.59.10536>

Recebido em 10/4/2020

Aceito em: 19/9/2022

Aline Farias de Santana,<sup>1</sup> Diego Vieira,<sup>2</sup> Lia de Azevedo Almeida<sup>3</sup>

### RESUMO

Este trabalho busca compreender as relações de poder na formulação de políticas públicas a partir de uma perspectiva crítica. Nesse sentido, o objetivo é analisar de que forma os *stakeholders* influenciam o processo de tomada de decisão no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), considerando os papéis institucionais que exercem e suas estratégias de discurso. Especificamente, analisou-se a atuação dos *stakeholders* relativos ao Benefício de Prestação Continuada, com amparo na Teoria de *Stakeholders* e na Análise de Discurso Crítica. O *corpus* da pesquisa foi composto por documentos das gravações de audiências públicas, de seis entrevistas com conselheiros e ex-conselheiros, além da observação não participante no âmbito do CNAS. Os dados foram submetidos à análise de conteúdo e Análise de Discurso Crítica. Os *stakeholders* que exerceram influência foram classificados em dois grupos: os empreendedores e os conciliadores políticos. Estes últimos utilizaram estratégias típicas de construção simbólica, como a racionalização e a simbolização de unidade. Este grupo demonstrou conhecimento técnico ao justificar as escolhas que eram tomadas em torno de mudanças de escopo do benefício. Já os empreendedores políticos destacaram-se pelo emprego da estratégia expurgo do outro, a qual foi utilizada enfaticamente ao tratar os conciliadores como inimigos perigosos.

**Palavras-chave:** análise de *stakeholders*; conciliadores políticos; empreendedores políticos; conselhos gestores; análise de discurso crítica.

### THE DELIBERATIVE PROCESS IN THE NATIONAL COUNCIL OF SOCIAL ASSISTANCE: AN ANALYSIS OF THE INFLUENCE AND STRATEGIES OF *STAKEHOLDERS*

### ABSTRACT

The main objective of this article is to analyze power relations in the formulation of public policies from a critical perspective. In this sense, the objective is to analyze how *stakeholders* influence the decision-making process in the National Council for Social Assistance (CNAS), considering their institutional roles and their discourse strategies. Specifically, it analyzes the performance of the *stakeholders* regarding the Benefício de Prestação Continuada (BPC), according to the *Stakeholders* Theory and the Critical Discourse Analysis. The research corpus was composed of the recordings of public hearings, of six in-depth interviews with directors and former directors, and non-participant observation under the CNAS. *Stakeholders* who exercised influence were classified into two groups: the entrepreneurs and the political conciliators. Entrepreneurs used typical symbolic construction strategies, such as rationalization and symbolization of unity. This group demonstrated technical knowledge by justifying the choices that were made around changes in the scope of the BPC. Political entrepreneurs, on the other hand, stood out for employing the purge strategy, which was used emphatically when treating conciliators as dangerous enemies.

**Keywords:** *stakeholders* analysis; policy broker, policy entrepreneurs, councils, critical discourse analysis.

<sup>1</sup> Universidade de Brasília (UnB). Brasília/DF, Brasil. <http://lattes.cnpq.br/3664014560063798>. <https://orcid.org/0009-0004-5510-5229>

<sup>2</sup> Autor correspondente: Universidade de Brasília (UnB). Brasília/DF, Brasil. <http://lattes.cnpq.br/5080148058149201>. <https://orcid.org/0000-0003-1275-1648>. [diego1mv@yahoo.com.br](mailto:diego1mv@yahoo.com.br)

<sup>3</sup> Universidade Federal do Tocantins (UFT). Palmas/TO, Brasil. <http://lattes.cnpq.br/7835915125417077>. <https://orcid.org/0000-0002-6586-4067>.

## INTRODUÇÃO

Em Estados federativos e descentralizados, a coexistência de múltiplos centros de poder e atores exige a acomodação de interesses diversos nas decisões governamentais. A formulação e efetivação de políticas públicas nesse cenário é tida como complexa, sendo influenciada por ideologias, interesses e necessidades de vários atores (ALMEIDA; GOMES, 2019), sejam estes formais (aqueles que atuam diretamente nas arenas políticas institucionalizadas, como o poder Executivo, o poder Legislativo, o poder Judiciário e os partidos políticos) ou informais (aqueles que atuam na esfera da sociedade civil) (SILVA, BASSI, 2012; SECCHI, 2014). Estes “podem estabelecer relações (redes formalizadas ou não) de acordo com suas crenças/interesses na defesa de uma ideia, com suas ações sendo afetadas pelo contexto em que operam e influenciadas por eventos externos” (ALMEIDA; GOMES, 2018a, p. 445). Logo, as políticas públicas resultariam de um conflito político.

A redemocratização da década de 90 do século 20 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).

Apesar de esses 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 encontram-se em crise de representação (VIZEU; BIN, 2008), uma vez que a acomodação de interesses diversos não é tarefa trivial para gestores envolvidos em processos de planejamento, formulação, controle e avaliação de políticas públicas.

O CNAS é tido como um órgão representativo, sendo composto por representantes governamentais dos Estados e municípios, de representantes da sociedade civil, de usuários de políticas públicas sociais ou de organizações de usuários, de entidades e organizações de assistência social, além de trabalhadores do setor.

O Programa Benefício de Prestação Continuada (BPC) revela-se um importante indicador para a análise das discussões que ocorreram no ambiente do CNAS, posto que este se configura como um dos mais importantes benefícios no rol de programas e serviços sob responsabilidade do atual Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), além de se portar como um programa debatido não só no ambiente do CNAS, mas também com demais atores que influenciam diretamente seu escopo e oferta.

Como destaca a publicação de 20 anos da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (BRASIL, 2013), a gestão e a operacionalização do BPC, em seus primeiros anos, estiveram sob a égide dos paradigmas previdenciários, devido a sua gestão e operacionalização pelo Ministério da Previdência Social e do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), sendo visto como uma incipiente política pública de garantia de direitos. Para Gomes (2005), em sua trajetória inicial, o BPC foi dissociado da assistência social, desarticulado 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 é 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 diante das políticas sociais.

O objetivo deste trabalho, portanto, foi compreender como os *stakeholders* empregam o discurso e exercem influência no Conselho Nacional de Assistência Social em torno do Benefício de Prestação Continuada.

Para a consecução deste objetivo o artigo foi estruturado em quatro seções, além da presente introdução. Primeiramente é feita uma revisão sobre as premissas teóricas para a análise de *stakeholders*, ressaltando-se que a intenção, longe de esgotar o assunto, é apenas levantar alguns conceitos que são o ponto de partida teórico deste trabalho. Também foca-se na atuação dos *stakeholders* em processos decisórios em políticas públicas. Posteriormente, apresenta-se a ferramenta da análise crítica do discurso, na perspectiva de Thompson (1995), bem como os modos de operação da ideologia identificados pelo autor, os quais serão úteis na análise do caso empírico. Na terceira seção são apresentados os procedimentos metodológicos utilizados. A análise dos dados, apresentada na quarta seção, subdivide-se em dois itens: o mapeamento e identificação dos *stakeholders* e a análise das suas estratégias discursivas empregadas como formas de influência no processo decisório. Por fim, são apresentadas as considerações finais e sugestões de futuros estudos.

## AS PREMISSAS TEÓRICAS PARA A ANÁLISE DE STAKEHOLDERS

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 aplicam-se bem ao ambiente organizacional de empresas privadas. Esta teoria, entretanto, possui uma abrangência que possibilita a aplicação de seus conceitos em ambientes que vão além da iniciativa privada, por exemplo, nas organizações governamentais.

Nesse mesmo sentido, Gomes, Liddle e Gomes (2010) apresentam uma classificação que leva em consideração o tipo de influência que atores *stakeholders* podem exercer em processos decisórios de forma mais próxima à realidade brasileira. O Quadro 1, a seguir, sumariza as características desses cinco grupos.

Quadro 1 – Características dos grupos do modelo Pentagonal de Influência de Stakeholders

Grupo	Descrição	Atores
Regulador	Controlam o fluxo de recursos financeiros por meio de leis e decretos. Possuem a habilidade de impor critérios institucionais e técnicos no processo de tomada de decisão.	Governo Federal, Assembleias Legislativas.
Colaborativo	Auxiliam a entrega de serviços públicos à população, uma vez que o governo muitas vezes é ineficiente na entrega de serviços públicos com qualidade.	Parceiros públicos e privados
Orientador	Definem o escopo e o objetivo de políticas públicas que devem ser seguidos por governos locais.	Governos Federal e Estadual
Legitimador	Adquirem legitimidade e poder ao conduzir decisões de acordo com as regras institucionais do governo federal.	Cidadãos e Conselhos de Políticas Públicas
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.	Tribunais de Contas

Fonte: Adaptado de Gomes, Liddle e Gomes (2010).

Quando a arena em que essa organização se encontra trata de órgãos de governo, esses agentes podem ser classificados conforme a capacidade que possuem de articulação e de coordenação em torno dos interesses envolvidos. Para tanto, é necessário elucidar sobre a origem dos conceitos de *policy brokers* e *policy entrepreneurs*.

A definição de atuação 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, ou seja, 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 de decisores políticos e na sua manipulação. No modelo de Kingdon esses indivíduos são responsáveis por defender “uma ideia e na percepção de momentos oportunos para conectar ideias a respeito de problemas e soluções, produzindo mudanças em políticas públicas” (CAPELLA, 2016, p. 487). O poder dos empreendedores em articular os problemas e as soluções ao momento político pode ser explicado por uma posição de autoridade dentro do processo decisório, o que proporciona receptividade as suas ideias (KINGDON, 1995).

Assim, os *policy entrepreneurs* podem ser considerados mais do que meros defensores de soluções em benefício próprio, são agentes que manipulam o processo decisório em busca de sua vontade (CHRISTOPOULOS; INGOLD, 2011), mostrando-se muito eficazes em atrair a atenção dos verdadeiros tomadores de decisão (ZAHARIADIS, 2007).

O segundo modelo, de Coalizões de Advocacia, tem por foco o cenário em que atores interagem de acordo com as 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 o objetivo de refletir suas crenças no resultado final da política em que possuem interesses. Cada subsistema é caracterizado por coalizões que se diferem em sistemas de crenças e de preferências políticas (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993). Nesse processo, em que os objetivos divergentes de uma determinada política estão em concorrência e quando 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 Christopoulos e Ingold (2011), são os *policy brokers*.

Outra definição apontada na literatura para diferenciar a forma de atuação desses dois atores trata-se da posição que estes 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 autointeressados, manipulam seu ambiente e possuem qualidades de liderança (CHRISTOPOULOS; 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 facilitem o processo decisório. Já os *policy entrepreneurs* agem de maneira estratégica e oportunista, assumindo o papel de influenciadores do processo decisório.

Mais importante que destacar os conceitos teóricos dos modelos e métodos de identificação de atores e seus discursos é estabelecer a associação que se pode fazer com cada um deles, levando em consideração as contribuições e limitações de cada estudo. Nesse sentido, identificou-se que os modelos de análise de *stakeholders* são descritivos, permitem a identificação de atores e ainda estabelecem a relação entre a organização e os grupos e indivíduos que podem afetar ou ser afetados por ela, entretanto limita o pesquisador a identificar a forma de intervenção que este possui em relação à organização e ao processo decisório.

Por isso, considerou-se como suporte as premissas trazidas pela atuação enquanto *Policy Brokers* e *Policy Entrepreneurs*, uma vez que esses conceitos permitem identificar o tipo de influência que é exercida no processo decisório, assumindo papéis de empreendedores ou conciliadores políticos. Em complemento, os modos de operação do discurso, por meio das premissas da Análise de Discurso Crítica, auxiliam a identificar como realmente esses atores atuam no processo de tomada de decisão, dado que os discursos podem ser categorizados por meio de recursos linguísticos estáveis.

Adiante, para compreender de que forma esses atores exercem influência, cabe caracterizar o tipo de discurso emitido por cada um deles durante o processo de interação em arenas decisórias a fim de identificar as ideias que moldam o processo de tomada de decisão. Para tanto, apresenta-se a seguir as premissas da Análise de Discurso Crítica, por meio dos Modos de Operação do Discurso de Thompson (1995).

## A ANÁLISE DE DISCURSO CRÍTICA

Ambientes 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, uma vez que é tida como meio para a expressão da consciência materializada durante o processo de interação de um indivíduo com o outro (RESENDE; RAMALHO, 2013).

Diante do exposto, destaca-se que a Análise de Discurso Crítica permite identificar enunciados relativamente estáveis nas falas de atores, as quais refletem suas 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 de operação do discurso em relação à construção simbólica da fala. São eles: a legitimação, a dissimulação, a unificação, a fragmentação e a reificação.

Na legitimação, as relações entre os atores são tidas como legítimas, acontecendo de três formas distintas: 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 ou por meio de exigências de legitimação que são inseridas em histórias que contam o passado e tratam o presente como parte de uma tradição definitiva e aceitável (THOMPSON, 1995).

---

Na 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, mediante o 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) (THOMPSON, 1995).

Na unificação, a relação entre os atores é tida como uma construção ideológica coletiva pelo uso 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 (THOMPSON, 1995).

Na fragmentação as relações são segmentadas entre os indivíduos, ocorrendo uma diferenciação entre atores diante 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 (THOMPSON, 1995).

Na reificação, os atos transitórios nas relações entre atores são relatados como históricos e permanentes, sendo tratados como um fenômeno natural, sem que um sujeito os tenha realizado ou produzido (THOMPSON, 1995).

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Tendo em vista o objetivo deste artigo, optou-se por delimitar o período de análise dos documentos aos anos do 1º Plano Decenal de Assistência Social e, mais especificamente, às metas de gestão a curto prazo do governo federal (2007-2010), importantes instrumentos de planejamento que tiveram por propósito consolidar os direitos sociais trazidos pela Constituição de 1988. Dentro deste escopo, o BPC foi escolhido como a política pública para a análise das discussões que ocorreram no ambiente do CNAS. Na construção do estudo de caso, a coleta de dados deu-se a partir da busca por documentos e notas taquigráficas, da observação e das entrevistas em profundidade. Já a análise dos dados consistiu no emprego de técnicas de análise de conteúdo e análise de discurso.

Adiante, o *corpus* do trabalho em questão foi constituído pela ampla pesquisa de documentos oficiais, a saber: atas das reuniões mensais do CNAS, resoluções emitidas por este Conselho, leis e decretos que regulamentam sua composição e funcionamento, assim como gravações das reuniões plenárias que expressavam as ideologias e discursos emitidos pelos atores presentes no 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 da Câmara dos Deputados.

De forma complementar à análise documental, foram conduzidas entrevistas individuais com conselheiros e ex-conselheiros do CNAS dos três segmentos que compõem o Conselho: usuários, trabalhadores e entidades e poder público. A formulação do roteiro semiestruturado ocorreu a partir da literatura consultada. Primeiramente foi realizada uma entrevista-piloto para que o roteiro fosse posto à prova e eventuais ajustes fossem corrigidos. No total foram realizadas seis entrevistas. Ainda, buscando compreender a dinâmica das reuniões plenárias e a



atuação dos conselheiros no ambiente de discussão do CNAS, foi empregada a observação não participante.

Os dados gerados por meio dos documentos, das entrevistas e das observações foram submetidos à análise de conteúdo. Para identificação dos atores envolvidos no processo de discussão do CNAS, bem como do tipo de influência que estes exercem nesse processo, foram utilizadas as categorias de mapeamento, de acordo com Gomes, Liddle e Gomes (2010) e com Christopoulos e Ingold (2011). Já as atas, as gravações e as notas taquigráficas foram analisadas por meio dos modos gerais de operação da ideologia de Thompson (1995), típicas da análise de discurso crítica, conforme Resende e Ramalho (2013).

No que diz respeito aos documentos contendo as gravações das reuniões temáticas e plenárias do CNAS sobre a discussão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), foram analisadas 46 reuniões, realizadas 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 duas reuniões, nos anos de 2006 e 2011, totalizando 111 páginas de notas. Foram identificados os atores-chave 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.

O Quadro 2 resume as etapas de construção do caso:

Quadro 2 – Resumo das etapas de construção do caso

Etapas da construção do caso	Coleta de dados	Análise dos dados	Objetivos
Identificação e mapeamento dos <i>stakeholders</i>	Notas taquigráficas das audiências públicas, entrevistas e observação	– Análise de conteúdo	– Identificar os atores segundo o tipo de influência que estes exercem nesse processo, segundo o modelo de Gomes, Liddle e Gomes (2010).
Identificação do comportamento dos <i>stakeholders</i>	Notas taquigráficas das audiências públicas, entrevistas e observação	– Análise de conteúdo	– Identificar o comportamento que os <i>stakeholders</i> exercem: empreendedores ou conciliadores políticos, segundo as categorias de Christopoulos e Ingold (2011).
Análise das estratégias discursivas empregadas	Notas taquigráficas das audiências públicas	– Análise do discurso	– Identificar os modos gerais de operação da ideologia de Thompson (1995).

Fonte: Elaboração própria.

## ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

### O Conselho Nacional de Assistência Social e o Benefício de Prestação Continuada: identificando *stakeholders* e sua atuação

No CNAS, a representação de seus membros acontece de forma paritária entre sociedade civil e poder público, ou seja, é constituído por representantes governamentais e representantes de usuários, por entidades e organizações de assistência social e por trabalhadores do setor.

É responsabilidade do Conselho deliberar sobre as políticas sociais que estão sob comando do atual Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) e dos demais órgãos intersetoriais.

No rol de serviços e benefícios oferecidos pela assistência social, encontra-se o Benefício de Prestação Continuada. Fruto de uma demanda popular que ganhou muita força durante a constituinte de 1998, o BPC tem sua origem em uma emenda popular, 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 (FREITAS; SOUZA; MARTINS, 2013). A previsão legal na Constituição Federal constitui um importante marco no âmbito da proteção e da assistência social, conferindo segurança de renda a idosos e a 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 proverem de recursos próprios para seus sustento.

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.

Diversas são as temáticas que envolvem as discussões em torno do BPC. Durante o período analisado, os assuntos mais recorrentes diziam respeito à consolidação da política pública por meio da contínua instituição e incrementação. O Quadro 3, a seguir, apresenta o resumo desses assuntos.

Quadro 3 – Temáticas recorrentes durante as discussões sobre o BPC (2007-2010)

Assunto	Síntese
Consolidação da PNAS	O BPC se -se 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- -Constituinte 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 do que é ofertado atualmente.
Reformas de Estado	As reformas de Estado que previam a diminuição do papel governamental em ofertas de programas sociais sempre representaram uma ameaça à oferta e à ampliação do BPC.
Projeto de Lei do Sistema Único de Assistência Social (Suas)	A ampliação no conceito de família foi enfatizada 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.

Fonte: Elaboração própria.

Levando em consideração aqueles atores que estiveram presentes durante as discussões em torno do BPC, foi possível mapear quem pôde afetar os *outputs* do processo decisório, assim como quem por ele era afetado.

Levando em consideração o Modelo Pentagonal de Influência de *Stakeholders*, foram identificados 33 atores que buscavam interferir e estavam envolvidos no processo de discussão,



esperando que suas demandas fossem contempladas na execução final da política. Uma vez identificados como estes se articulam, passou-se a esclarecer sua forma de atuação: como *policy brokers* e/ou *policy entrepreneurs*.

Considerou-se a atuação como *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, os grupos classificados nessa 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.

Destaca-se um importante ator, ainda no sentido de atuação como *policy broker*, que é a Presidência do CNAS. Pelo levantamento do *corpus* de pesquisa, independentemente do segmento que esteja no comando do Conselho, seja de usuários, de trabalhadores ou do poder público, o papel desse ator é sempre voltado à mediação de conflitos e interesses que possam surgir durante as 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.

Entre os atores identificados, conforme o Quadro 4, 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 autointeressados, manipulam seu ambiente e possuem qualidades de liderança, como apontado por Christopoulos 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 Apaes, Associação para Valorização da Promoção de Excepcionais e da Federação Nacional dos Trabalhadores das Instituições Benéficas Religiosas e Filantrópicas.

Essas representações possuíam um engajamento forte ao longo do período analisado nesta pesquisa, estando sempre presentes em discussões nos mais diversos ambientes, seja em movimentos populares perante a 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” (Nota Taquigráfica da Audiência Pública nº 0837/06, 2006, p. 3) e aos idosos, podendo tomar decisões de forma unilateral. Por outro lado, os segmentos de sociedade civil e poder público possuem essas características inerentes, uma vez que se encontram em posições de defesa de interesses e busca de influência no processo decisório do CNAS. Nota-se, portanto, que pelo exposto, todos os atores agrupados nessa categoria agem de maneira estratégica e oportunista, assumindo o papel de influenciadores do processo decisório.

Quadro 4 – Atores identificados e sua atuação como *stakeholders*

Modelo Gomes, Liddle e Gomes (2010)	<i>Policy Brokers</i>	<i>Policy Entrepreneurs</i>
Regulador	<p>Comissão de Direitos Humanos e Minorias</p> <p>Coordenação de Vigilância Socioassistencial</p> <p>Departamento de Benefícios Assistenciais</p> <p>Frente Parlamentar em Defesa da Assistência Social</p> <p>Ministério da Educação</p> <p>Ministério da Saúde</p> <p>Secretaria Nacional de Assistência Social</p>	<p>Ministério da Fazenda</p> <p>Ministério da Previdência Social</p>
Colaborador	-	<p>Federação Nacional dos Trabalhadores das Instituições Benéficas Religiosas e Filantrópicas</p> <p>Segmento da sociedade civil do CNAS</p> <p>Segmento do poder público do CNAS</p>
Orientador	<p>Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência</p> <p>Coordenação de Vigilância Socioassistencial</p> <p>Departamento de Benefícios Assistenciais</p> <p>Ministério da Educação</p> <p>Ministério da Saúde</p> <p>Presidência do CNAS</p>	<p>Associação Brasileira das Universidades Comunitárias</p> <p>Associação Brasileira de Autismo</p> <p>Associação da Igreja Metodista</p> <p>Associação Niteroiense dos Deficientes Físicos</p> <p>Associação para Valorização e Promoção de Excepcionais</p> <p>Central Única dos Trabalhadores</p> <p>Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social</p> <p>Conselho Nacional dos Centros de Vida Independente</p> <p>Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência</p> <p>Federação Brasileira de Inclusão Social, Reabilitação e Defesa da Cidadania</p> <p>Federação Espírita Brasileira</p> <p>Federação Nacional de Apaes</p> <p>Ministério Público do Trabalho</p> <p>Ministério da Previdência Social</p> <p>Movimento de Pessoas com Deficiência</p> <p>Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua</p> <p>Segmento do poder público do CNAS</p> <p>Segmento da sociedade civil do CNAS</p> <p>Sindicato dos Metalúrgicos de Osasco</p>

Modelo Gomes, Liddle e Gomes (2010)	<i>Policy Brokers</i>	<i>Policy Entrepreneurs</i>
Legitimador	Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social	
Controlador	Fórum Nacional da Previdência Social	

Fonte: Elaboração própria.

Após mapear e classificar os *stakeholders*, além de identificar como estes atuam no processo decisório, foi preciso identificar nesses grupos as estratégias discursivas que empregaram para exercer sua influência. Para tal, utilizou-se os Modos de Operação do Discurso de Thompson (1995), típicos da Análise de Discurso Crítica, no que diz respeito às discussões sobre BPC no âmbito do CNAS. Conforme apontam Almeida e Gomes (2018b, p. 133), ao analisar o caso da formulação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, “as estratégias discursivas de exercício de poder pelos atores são um importante aspecto explicativo do processo decisório em políticas públicas, embora pouco explorado”. Nesse sentido, este trabalho também traz essa contribuição teórica no sentido de explorar essa forma de análise da formulação de políticas públicas a partir de uma perspectiva crítica.

No caso em questão, optou-se por agrupar os trechos discursivos distinguindo aqueles que possuem a atuação na condição de conciliadores políticos daqueles que possuem ações voltadas ao empreendedorismo de suas demandas.

### Identificação dos Modos de Operação do Discurso no CNAS

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. O trecho destacado a seguir diz respeito à consolidação da Assistência Social, em que 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 abordou o movimento que deu origem ao BPC, ao destacar as características singulares do público de deficientes que lutou pela instituição do benefício. A estratégia de discurso utilizada é a Diferenciação (1), típica da Fragmentação, e 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-constituente (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 (DEGRAVAÇÃO da 151ª Reunião Ordinária do CNAS, 2007, p. 31, grifo nosso).*

Da mesma forma, a Diretoria do Departamento de Benefícios Assistenciais 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 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). [...]. 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 (DEGRAVAÇÃO da 161ª Reunião Ordinária do CNAS, 2008, p. 31, grifos nossos).*

Nos avanços que estavam sendo almejados pelo grupo de atores que buscavam não só a conciliação, mas ainda a facilitação do processo decisório 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 aos 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 utiliza da Racionalização (1), típica da Legitimação, ao apresentar uma cadeia de raciocínio comparada às políticas do campo da saúde que justifica a instituição do Protocolo de Gestão Integrada aos benefícios e serviços da assistência social. Utiliza 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) (DEGRAVAÇÃO da 176ª Reunião Ordinária do CNAS, 2010, p. 97, grifos nossos).*

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 (1 e 2) ao construir uma identificação coletiva entre o FONSEAS, o MDS e os demais conselheiros para quem se fala.

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 tire 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 (DEGRAVAÇÃO da 176ª Reunião Ordinária do CNAS, 2010, p. 111, grifos nossos).

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. Também 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 efetivação do benefício de forma integrada.

Quando falamos em intersectorialidade não estamos pedindo para eles clarificarem nenhum Programa. A Saúde é uma conquista definitiva. [...] Mas é aquela ideia de que elas não se realizam por si sós. 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 panaceia. 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 dos nossos saudos 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 (NOTA Taquigráfica nº 0837/06, 2006, p. 12, grifos nossos).

Assim como na educação, 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 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” (NOTA Taquigráfica nº 0970/11, 2011, p. 21, grifos nossos).

Diante de todas essas políticas voltadas à ampliação do BPC, o orçamento dedicado a esta finalidade ganhou destaque entre 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 xeque, por possuir uma grande dotação orçamentária na Assistência Social.

Nesse sentido, a fala do então ministro do Desenvolvimento Social, Patrus Ananias, utiliza a Diferenciação (1), por meio da Fragmentação, ao expor que nenhuma reforma que vise a reduzir o tamanho do Estado, em contraponto a políticas de cunho social, possa reduzir os investimentos da Assistência Social e, conseqüentemente, dos serviços e benefícios por ela oferecidos. Essa estratégia enfatiza as características diversas entre as duas formas de atuação do Estado diante das 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 (DEGRAVAÇÃO da 151ª Reunião Ordinária do CNAS, 2007, p. 24, grifos nossos).

A Secretaria Nacional de Assistência Social confirma o exposto anteriormente 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. (NOTA Taquigráfica nº 0837/06, 2006, p. 17, grifos nossos).

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 posicionavam-se 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. Na fala do presidente do CNAS, em 2006, a estratégia de Expurgo do Outro (1), típica da Fragmentação, foi 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 anteriormente. Além desta estratégia, 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).* (NOTA Taquigráfica nº 0837/06, 2006, p. 31, grifos nossos).

Adiante serão apresentados os argumentos utilizados para a construção simbólica do discurso do grupo de *stakeholders* que buscou 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.

Esse grupo utiliza das estratégias típicas de construção simbólica em busca do clamor social sobre questões relacionadas aos deficientes físicos e todas as dificuldades que esse público ainda encontra, apesar de as políticas voltadas para esse segmento já existirem. Uma das dificuldades enfrentadas por pessoas com deficiência é retratada pela fala da diretora do Conselho Nacional dos Centros de Vida Independente, sobre a identificação e a necessidade de locomoção do público-alvo aos centros de assistência social para que possam receber o benefício. Sua demanda era no sentido de o MDS disponibilizar outros meios de acesso e cadastramento, posto 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). (NOTA Taquigráfica nº 0837/06, 2006, p. 14, grifos nossos).

A necessidade de integração dos serviços e benefícios também foi discutida por esse grupo. Representando o segmento do poder público do CNAS, uma conselheira dispõe 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 que 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)* (DEGRAVAÇÃO da 161ª Reunião Ordinária do CNAS, 2008, p. 40, grifos nossos).

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 utilizou-se da Racionalização (1), por meio da Legitimação, para chamar atenção dos demais atores de 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 (NOTA Taquigráfica n.º 0970/11, 2011, p. 13), grifos nossos.

Reforçando o discurso anterior, a Associação Niteroiense dos Deficientes Físicos 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 de estudar e devem ser tratados sem discriminação, como pode ser observado na seguinte fala: *“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”* (NOTA Taquigráfica n.º 0837/06, 2006, p. 33, grifos nossos).

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

Na fala de uma entrevistada, representante do segmento de sociedade civil do CNAS, 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 essa área. A retratação desses 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 (5), OK. Mas existem 2 formas de você acabar: uma é dando uma canetada e acabar, outra coisa é deixar de investir (DEGRAVAÇÃO de entrevista concedida aos autores, 2017a, n. 01, p. 2, grifos nossos).*

Ao ser questionada sobre as barreiras que a execução do BPC sofreu no momento de sua formulação, uma outra entrevistada, conselheira representante da sociedade civil do CNAS, foi enfática ao atribuir à figura do presidente, da mesma forma que fez a representante anterior, um inimigo ameaçador aos direitos sociais, por meio do Expurgo do Outro (1), típico da Fragmentação, conforme se observa: *“[...] esse governo safado, ordinário, entendeu, que tava [sic] 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”* (DEGRAVAÇÃO de entrevista concedida aos autores, 2017b, n. 06, p. 2, grifos nossos).

O Quadro 5, a seguir, sintetiza os resultados sobre a Análise de Discurso Crítica, associando os modos gerais e estratégias de construção simbólica aos grupos de conciliadores e empreendedores políticos, segundo as formas de atuação em relação ao Benefício de Prestação Continuada, segundo o Modelo Pentagonal de Influência de *Stakeholders*.

Quadro 5 – O discurso de stakeholders segundo sua forma de atuação

Modos gerais de operação da ideologia e estratégias típicas de construção simbólica			
<i>Stakeholders</i> Conciliadores Políticos	<i>Stakeholders</i> Empreendedores Políticos		
Legitimador	Unificação: Simbolização de Unidade	<b>Orientador</b>	Legitimação: Racionalização
Orientador	Fragmentação: Diferenciação, Expurgo do Outro Unificação: Simbolização de Unidade Legitimação: Racionalização Dissimulação: Trope (metáfora e metonímia)		Dissimulação: Trope (Sinédoque), Deslocamento Unificação: Simbolização de Unidade Fragmentação: Expurgo do Outro, Diferenciação
Regulador	Legitimação: Racionalização Unificação: Simbolização de Unidade, Padronização Reificação: Eternalização Dissimulação: Deslocamento Fragmentação: Diferenciação, Expurgo do Outro		

Fonte: Elaboração própria.

Diante dos trechos destacados sobre as estratégias típicas de construção simbólica utilizadas pelo grupo de *stakeholders* conciliadores do processo decisório, foi possível observar o expressivo 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 na 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.

Já o grupo de empreendedores políticos buscou atuar de forma mais agressiva e oportunista 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. Ao contrário do grupo de conciliadores, nota-se que os discursos são menos coordenados e 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.

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 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.

## DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Foram encontrados *stakeholders* pertencentes a cinco grupos: 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. Isso 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 BPC, levando em consideração suas responsabilidades de formular e promulgar leis que reflatam 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 às pessoas 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 os debates ocorridos no CNAS e em audiências públicas. Entre as estratégias típicas de construção simbólica utilizadas por esse grupo, 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, utilizando para tal a estratégia da racionalidade.

Já o grupo caracterizado como empreendedores políticos buscou atuar de forma mais oportunista e enfática, uma vez que dispunham da legitimidade da representação social a seu favor. Ao contrário do grupo de conciliadores, nota-se que os discursos foram menos coordenados e tratavam 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”, a qual foi utilizada enfaticamente, ao tratá-los como inimigos perigosos. Nota-se que a articulação entre os atores proporcionou a manutenção dos direitos alcançados em torno do BPC, mesmo durante reformas que sempre ameaçaram a redução orçamentária e financeira para este benefício.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi compreender como os *stakeholders* exercem influência no Conselho Nacional de Assistência Social em torno do Benefício de Prestação Continuada.

---

A contribuição teórica do presente estudo reside na associação de teorias visando a ampliar a compreensão de como instituições e organizações se posicionam na arena decisória de políticas públicas, diante de discussões que abarcam diferentes opiniões e demandas. Ou seja, o artigo apresenta uma proposta teórica de análise da influência de *stakeholders* no processo de formulação de políticas públicas levando em consideração os papéis institucionais que podem exercer, sua atitude diante da política e suas estratégias discursivas. Tal *approach* teórico serviu não somente para a análise das discussões no CNAS sobre o BPC, mas também pode servir para a análise de outros casos em políticas públicas.

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 (VIZEU; BIN, 2008). 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 possibilitam identificar os atores envolvidos, seus papéis no processo deliberativo e as formas de influência que podem exercer sob os outros atores.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, L. A.; GOMES, R. C. Processo das políticas públicas: revisão de literatura, reflexões teóricas e apontamentos para futuras pesquisas. *Cadernos EBAPE.BR (FGV)*, v. 16, p. 444-455, 2018a.
- ALMEIDA, L. A.; GOMES, R. C. Discurso e poder na formulação de políticas públicas ambientais: o caso da Política Nacional de Resíduos Sólidos. *Desenvolvimento em Questão*, v. 16, p. 133, 2018b.
- ALMEIDA, L. A.; GOMES, R. C. Perspectivas teóricas para a análise de políticas públicas: como lidam com a complexidade? *Administração Pública e Gestão Social*, v. 11, p. 16-27, 2019.
- BRASIL. *Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social*. Organizadores: José Ferreira da Cruz...[et al]. - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – 1ª ed. – Brasília: MDS, 2013, 248p. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Livros/20anosLOAS.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/20anosLOAS.pdf).
- CAPELLA, A. C. N. Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: ideias, interesses e mudanças. *Cadernos EBAPE. BR*, v. 14, n. SPE, p. 486-505, 2016.
- CHRISTOPOULOS, D.; INGOLD, K. Distinguishing between political brokerage & political entrepreneurship. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, [S.l.], v. 10, p. 36-42, 2011.
- DEGRAVAÇÃO da 151ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Acesso por meio de solicitação formal à instituição, Brasília, set. 2007.
- DEGRAVAÇÃO da 161ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Acesso por meio de solicitação formal à instituição, Brasília, set. 2008.
- DEGRAVAÇÃO da 176ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Acesso por meio de solicitação formal à instituição, Brasília, set. 2010.
- DEGRAVAÇÃO de entrevista concedida aos autores. Entrevistador: Aline Farias de Santana, arquivo sequencial n. 01, p. 2. Brasília, 2017.
- DEGRAVAÇÃO de entrevista concedida aos autores. Entrevistador: Aline Farias de Santana, arquivo sequencial n. 06, p. 2. Brasília, 2017.
- DONALDSON, T.; PRESTON, L. E. The stakeholder theory of the corporation: Concepts, evidence, and implications. *Academy of management Review*, v. 20, n. 1, p. 65-91, 1995.
- FREEMAN, E. R. *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Massachusetts: Pitman, 1984.
- FREITAS, M. J.; SOUZA, M. V. S.; MARTINS, R. F. A. O Benefício de Prestação Continuada – BPC: direito socioassistencial. In: COLIN, D. R. A. et al. (org.). *20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social*. Brasília: [S.l.], 2013. p. 134-153.

- GOMES, A. L. *Benefício de Prestação Continuada* – Direito da Assistência Social para pessoas idosas e com deficiência. Secretaria Nacional de Assistência Social –SNAS/MDS. Brasília. 2005.
- GOMES, R. C.; LIDDLE, J.; GOMES, L. O. M. A Five-Sided Model of Stakeholder Influence. *Public Management Review*, [S.l.], v. 12, n. 5, p.701-724, set. 2010. Informa UK Limited.
- KINGDON, J. W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2. ed. New York: Harper Collins, 1995.
- LORENZO, M. C. *Análise das práticas de participação em conselhos deliberativos de políticas: o caso do Conselho Nacional do Esporte*. 2008. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós de Graduação em Administração), Universidade de Brasília, Brasília-DF, Brasil, 2008.
- LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. Métodos de coleta de dados: observação, entrevista e análise documental. In: LÜDKE, Menga; ANDRÉ, M. E. D. A. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 1986. p. 25-44. Cap. 3.
- MITCHELL, R. K.; AGLE, B. R.; WOOD, D. J. Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts. *The Academy of Management Review*, [S.l.], v. 22, n. 4, p. 853-886, out. 1997.
- NOTA Taquigráfica da Audiência Pública nº 0837/06. Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Brasília, 2006.
- NOTA Taquigráfica da Audiência Pública nº 0970/11. Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Brasília, 2011.
- RESENDE, V. M.; RAMALHO, V. *Análise de discurso crítica*. São Paulo: Contexto, 2013.
- SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview, 1993. 304 p.
- SABATIER, P. A. *Theories of the policy process*. 2. ed. Boulder, Colorado: Westview Press, 2007. p. 1-352.
- SCHMIDT, V. A. Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, [S.l.], v. 11, n. 1, p. 303-326, jun. 2008. Annual Reviews.
- SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2014.
- SILVA, C. L.; BASSI, N. S. S. O uso de estudos prospectivos no processo de políticas públicas. *Revista de Políticas Públicas*, v. 15, n. 2, p. 315-325, 2012.
- STAKE. R. E. Case studies. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (ed.). *Handbook of qualitative research*. London: Sage, 2000. p. 435-454.
- THOMPSON, J. B. *Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa*. Petrópolis: Vozes, 1995. 427 p.
- VIEIRA, D. M.; GOMES, R. C. Mudança Institucional Gradual e Transformativa: a influência de coalizões de advocacia e grupos de interesses em políticas públicas. *O&S*, Salvador, v. 21, n. 71, p. 679-694, out./dez. 2014.
- VIZEU, F.; BIN, D. Democracia deliberativa: leitura crítica do caso CDES à luz da teoria do discurso. *Revista de Administração Pública*, [S.l.], v. 42, n. 1, p. 83-108, fev. 2008.
- ZAHARIADIS, N. The multiple streams framework: structure, limitations, prospects. In: *Theories of the Policy Process, Second Edition*. Routledge, 2007. p. 65-92.

Todo conteúdo da Revista Desenvolvimento em Questão está  
sob Licença Creative Commons CC – By 4.0